

Internationale Arbeitskonferenz, 107. Tagung, 2018

Bericht VI

Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit

Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008

Sechster Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-728429-5 (print)
ISBN 978-92-2-728430-1 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2018

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.

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA finden sich unter: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungsverzeichnis	v
Einleitung	1
Kapitel 1. Sozialer Dialog: Der allgemeine Rahmen.....	3
Kapitel 2. Sozialer Dialog in einer sich wandelnden Welt	9
2.1. Prioritäten und Strategien der Hauptakteure des sozialen Dialogs in einer sich wandelnden Arbeitswelt.....	9
2.2. Arbeitsrechtsreformen und Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten.....	15
2.3. Dreigliedriger sozialer Dialog auf Spitzenebene	18
2.4. Zweigliedriger sozialer Dialog	32
2.5. Grenzüberschreitender Sozialdialog: maßgebliche Entwicklungen.....	44
Kapitel 3. Maßnahmen der IAO zum sozialen Dialog: Antworten auf die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen	53
3.1. Hintergrund.....	53
3.2. Unterstützung für die Hauptakteure des sozialen Dialogs	53
3.3. Arbeitsrechtsreformen sowie Prävention und Beilegung von Streitigkeiten	57
3.4. Dreigliedriger sozialer Dialog auf Spitzenebene	58
3.5. Zweigliedriger sozialer Dialog	62
3.6. Grenzüberschreitender sozialer Dialog.....	64
3.7. Generelle Berücksichtigung des sozialen Dialogs in den SDGs.....	65
3.8. Zusammenhang zwischen dem sozialen Dialog und den anderen strategischen Zielen der IAO.....	70
3.9. Programm und Haushalt der IAO – Überblick.....	74
Kapitel 4. Wesentliche Erkenntnisse und vorgeschlagene Diskussionspunkte	77
4.1. Sozialer Dialog in einer sich wandelnden Arbeitswelt	77
4.2. Maßnahmen der IAO zur Förderung des sozialen Dialogs.....	80
4.3. Vorgeschlagene Diskussionspunkte	82

Abkürzungsverzeichnis

AFZs	Ausfuhrfreizonen
AICESIS	Internationale Vereinigung der Wirtschafts- und Sozialräte und ähnlicher Einrichtungen
ASEAN	Verband südostasiatischer Nationen
CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
DWCP	Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit
EU	Europäische Union
EVAL	Evaluierungsbüro
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
ITC-ILO	Internationales Ausbildungszentrum der IAO
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
MNU	multinationales Unternehmen
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt des Südens
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas
SDG	Ziel für nachhaltige Entwicklung
UEMOA	Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion
UN	Vereinte Nationen
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation

Einleitung

1. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit, die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 105. Tagung (2016) verabschiedet hatte, hat der Verwaltungsrat auf seiner 328. Tagung (November 2016) Vorschläge zu den Modalitäten der wiederkehrenden Diskussionen geprft¹ und einen Beschluss über einen neuen Zyklus wiederkehrender Diskussionen und deren Abfolge gefasst; dieser neue Zyklus beginnt 2018 mit dem strategischen Ziel sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit.²
2. Der vorliegende Bericht ist der erste Bericht im Rahmen des neuen Zyklus. In Kapitel 1 werden eine Reihe globaler Tendenzen und Herausforderungen untersucht, die für den sozialen Dialog bestimmend sind. In Kapitel 2 werden die Maßnahmen geprüft, die die Mitgliedstaaten und allgemeiner die Mitgliedsgruppen mit Blick auf den sozialen Dialog getroffen haben, und bewährte Praktiken sowie einschlägige Defizite und Erfordernisse aufgezeigt. In Kapitel 3 wird sodann dargelegt, welche Maßnahmen die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) entsprechend dem Aktionsplan für den sozialen Dialog für die Jahre 2014–17 ergriffen hat.³ Der Bericht schließt mit Kapitel 4, das eine Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse enthält, die sich aus den vorangegangenen Kapiteln ergeben. Kapitel 4 enthält ferner vorgeschlagene Diskussionspunkte für den Konferenzausschuss. Ziel ist es, die Diskussion und die Annahme von Schlussfolgerungen über das weitere Vorgehen zur Stärkung der Maßnahmen zum sozialen Dialog zu erleichtern.
3. In dem Bericht wird nicht im Einzelnen auf begriffliche Fragen in Zusammenhang mit den Akteuren und Einrichtungen des sozialen Dialogs eingegangen und werden auch nicht die Verbindungen zwischen dem sozialen Dialog und den internationalen Arbeitsnormen behandelt – diese wurden in dem Bericht über die wiederkehrende Diskussion untersucht, die die Konferenz auf ihrer 102. Tagung (2013) der Frage des sozialen Dialogs gewidmet hatte.⁴ Stattdessen werden hier die wegweisenden Entwicklungen in den Blick gefasst, die sich seit 2013 vollzogen haben, insbesondere die Veränderungen in der Arbeitswelt und ihre Folgen für den sozialen Dialog auf allen Ebenen; damit soll unter anderem auch ein Beitrag zu den Diskussionen über die Zukunft der Arbeit auf der

¹ IAA: *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz ergeben: Folgemaßnahmen zu der Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit: Vorschläge zu den Modalitäten der wiederkehrenden Diskussionen*, Verwaltungsrat, 328. Tagung, Genf, Okt.–Nov. 2016, [GB.328/INS/5/2](#).

² IAA: *Minutes of the 328th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Verwaltungsrat, 328. Tagung, Genf, Okt.–Nov. 2016, [GB.328/PV](#), Abs. 102.

³ IAA: *Folgemaßnahmen zur Diskussion über sozialen Dialog auf der 102. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2013): Aktionsplan*, Verwaltungsrat, 319. Tagung, Genf, März 2016, [GB.319/POL/3\(Rev.1\)](#).

⁴ IAA: *Sozialer Dialog: Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

Jahrhunderttagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2019 geleistet werden.⁵ Ferner wird auch die Rolle des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit in Zusammenhang mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) untersucht.

4. Der Bericht stützt sich auf fachliche Beiträge aus dem gesamten Amt, der Zentrale wie den Außendienststellen, und berücksichtigt zahlreiche Fachberichte, Schreibtischstudien, veröffentlichte Forschungsarbeiten, grundsatzpolitische Dokumente und Verwaltungsratsberichte, die das IAA in der Zeit seit 2013 vorgelegt hat. Es wurden auch Untersuchungen und Veröffentlichungen anderer internationaler, regionaler und nationaler Einrichtungen sowie von Sonderorganisationen und Hochschul- und Forschungseinrichtungen herangezogen.

5. Um die Lernprozesse in der Organisation zu verbessern und so den vom Verwaltungsrat auf seiner 316. Tagung (2012) gebilligten Empfehlungen und Vorschlägen nachzukommen,⁶ hat das Evaluierungsbüro des IAA (EVAL) ergänzend zu diesem Bericht einen Bericht über die Ergebnisse einer zusammenfassenden Untersuchung der Interventionen erstellt, die die IAO zwischen 2013 und 2016 im Bereich des sozialen Dialogs unternommen hat.⁷

⁵ IAA: *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz ergeben: Folgemaßnahmen zu der Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit: Vorschläge zu den Modalitäten der wiederkehrenden Diskussionen*, a.a.O., Abs. 18.

⁶ IAA: *Minutes of the 316th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Genf, November 2012, [GB.316/PV](#), Abs. 671.

⁷ IAA: *Social dialogue interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review 2013–2016* (Genf, 2017).

Kapitel 1

Sozialer Dialog: Der allgemeine Rahmen

6. Der soziale Dialog umfasst alle Arten von Verhandlungen, Konsultationen und Informationsaustausch zwischen den Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen von gemeinsamem Interesse. Der soziale Dialog ist sowohl ein Mittel zur Verwirklichung von sozialem und wirtschaftlichem Fortschritt als auch ein Ziel an sich, da er den Menschen Gehör und ein Mitspracherecht in ihren Gesellschaften und Betrieben verschafft. Er ist auch für die IAO selbst und ihre Funktionsweise von zentraler Bedeutung und in so gut wie allen ihren Übereinkommen und Empfehlungen sowie in der Agenda für menschenwürdige Arbeit verankert. In zahlreichen Bestimmungen der Übereinkommen und Empfehlungen werden ausdrücklich Beratungen mit den Sozialpartnern verlangt.

Übersicht 1.1. Arbeitsdefinitionen

Begriff	Definition
Dreigliedrigkeit	Dreigliedrigkeit wird im <i>IAO-Thesaurus</i> wie folgt definiert: „das Zusammenspiel von Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern (mittels ihrer Vertreter) als gleichberechtigte und unabhängige Partner, um nach Lösungen für gemeinsame Anliegen zu suchen“. Der Begriff bezieht sich auf Einrichtungen, Mechanismen und Verfahren für Beratungen, Verhandlungen und gemeinsame Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend den von den betroffenen Parteien hierfür vereinbarten Vorkehrungen. Diese Vorkehrungen können jeweils ad-hoc vereinbart werden oder institutionalisierte Form haben. Der soziale Dialog auf Spitzenebene, an dem die Regierung und landesweite Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände beteiligt sind, kann zur Ausarbeitung und Verabschiedung von sozial-, wirtschafts- und arbeitspolitischen Maßnahmen beitragen und kann bei allen Entscheidungsfindungsprozessen Anwendung finden, die den Arbeitsplatz oder die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer berühren.
Zweigliedriger sozialer Dialog	An dem zweigliedrigen sozialen Dialog sind zwei Parteien beteiligt – Arbeitgeber und/oder Arbeitgeberverbände einerseits und Arbeitnehmerverbände andererseits –, die vereinbaren, Informationen auszutauschen, einander zu konsultieren oder miteinander zu verhandeln. Dieser Dialog findet häufig im Wege von Kollektivverhandlungen oder der betrieblichen Zusammenarbeit statt.
Kollektivverhandlungen	Kollektivverhandlungen sind im Übereinkommen (Nr. 154) über die Förderung von Kollektivverhandlungen, 1981, wie folgt definiert: „alle Verhandlungen, die zwischen einem Arbeitgeber, einer Gruppe von Arbeitgebern oder einem oder mehreren Arbeitgeberverbänden einerseits und einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden andererseits stattfinden, um: a) die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen festzulegen; und/oder b) die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu regeln; und/oder c) die Beziehungen zwischen Arbeitgebern oder ihren Verbänden und einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden zu regeln“.
Betriebliche Zusammenarbeit	Unter betrieblicher Zusammenarbeit ist nach der Empfehlung (Nr. 94) betreffend Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952, Folgendes zu verstehen: „Beratungen und Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Bereich des Betriebs in Angelegenheiten gemeinsamen Interesses, die nicht in den Rahmen von Verfahren für Kollektivverhandlungen fallen oder gewöhnlich nicht Gegenstand anderer Verfahren zur Festsetzung von Beschäftigungsbedingungen sind“.

7. Sozialer Dialog wird als ein Problemlösungsmechanismus und als ein Mittel zur Förderung von sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Effizienz und demokratischer Teilhabe angesehen. Er ist wichtig für den Schutz der Arbeitnehmerrechte, die Festlegung der Löhne, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Förderung nachhaltiger Unternehmen.

8. Doch aufgrund einer Reihe von Herausforderungen sehen sich die maßgeblichen Akteure des sozialen Dialogs – Arbeitsverwaltungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ¹ und die IAO – veranlasst, darüber nachzudenken, wie der soziale Dialog angepasst und seine Relevanz in einer im Wandel begriffenen Arbeitswelt erhöht werden könnte, und dies unter Nutzung aller Möglichkeiten, die die heutige globale Wirtschaft und die rasch sich wandelnden Rahmenbedingungen bieten. Zu den bedeutendsten Herausforderungen zählen dabei:

- ❑ die zunehmende Einkommensungleichheit und der rückläufige Lohnanteil am Bruttoinlandsprodukt in vielen Ländern (was in einigen Ländern zum Teil auch mit der Erosion von Kollektivverhandlungen zusammenhängt); ²
- ❑ der sich wandelnde Charakter der Arbeit und der Beschäftigungsverhältnisse (einschließlich der Herausforderungen, die mit den technologischen Innovationen, der Digitalisierung und der Automatisierung einhergehen);
- ❑ die Schwächung der Arbeitsmarktinstitutionen; ³
- ❑ das geringe Ausmaß der Schaffung von Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft und der geringe Grad an Einkommenssicherheit, ⁴ die Zunahme informeller Beschäftigungsverhältnisse (was durch den technologischen und demographischen Wandel womöglich beschleunigt wird) und die damit verbundene Gefahr mangelnden Schutzes ⁵ (Faktoren, die die betroffenen Arbeitnehmer, insbesondere verletzte Gruppen von Arbeitnehmern, daran hindern können, sich in wirksamer Weise zusammenzuschließen); ⁶
- ❑ der Druck, Wirtschaftskrisen durch die Kürzung der öffentlichen Ausgaben zu begegnen, wodurch die Fähigkeit der Sozialpartner geschmälert wird, auf die Konzeption und die Umsetzung von arbeitspolitischen Reformen, namentlich Rentenreformen, Einfluss zu nehmen;

¹ Die Begriffe „Gewerkschaften“ und „Arbeitnehmerverbände“ werden in diesem Bericht unterschiedslos gebraucht.

² Siehe IAA: *Global Wage Bericht 2014/15: Wages and income inequality* (Genf, 2014); L. Mishel, E. Gould und J. Bivens: „Wage stagnation in nine charts“, *Economic Policy Institute*, 6. Jan. 2015, S. 11; D. Vaughan-Whitehead (Hrsg.): *Europe's disappearing middle class? Evidence from the world of work* (Genf, IAA, 2016).

³ Siehe J. Berg: „Labour market institutions: The building blocks of just societies“, in J. Berg (Hrsg.) *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Genf, IAA und Edward Elgar, 2015), S. 1-38.

⁴ Siehe IAO: *Bericht über globale Beschäftigung und gesellschaftliche Entwicklung 2015: Die dynamische Natur von Arbeitsplätzen* (Genf, 2015), S. 118.

⁵ Siehe IAO: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Genf, 2016), S. 208-215.

⁶ Zu den verletzlichen Gruppen von Arbeitnehmern zählen etwa: Arbeitsmigranten, Arbeitnehmer mit Behinderungen, ethnische Minderheiten, in Stämmen lebende und indigene Völker, ländliche und landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Hausangestellte, Arbeitnehmer in Ausfuhrfreizonen, Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft und Arbeitnehmer in atypischen Formen der Beschäftigung.

- die Zweifel an der Wirksamkeit der Ergebnisse des sozialen Dialogs, was einige Wissenschaftler beispielsweise dazu veranlasst hat, in Sozialpakten nicht mehr zu sehen als bestenfalls ein Mittel, die größten Härten der Globalisierung und der marktgetriebenen Politiken ein wenig zu mindern.⁷

9. In den letzten Jahrzehnten haben sich in der Arbeitswelt tiefgreifende Veränderungen vollzogen. Die IAO hat eine Reihe von Haupttriebkraften des Wandels ermittelt, von denen vier besonders den sozialen Dialog und die Arbeitsbeziehungen beeinflussen werden. Erstens haben die gegenwärtigen technologischen Umwälzungen wie etwa die zunehmende Automatisierung und Digitalisierung, die von manchen als eine vierte industrielle Revolution angesehen werden, tiefgreifende, transformative Auswirkungen auf die Arbeitswelt. Sie verändern nach und nach nicht nur die Zahl der Arbeitsplätze, sondern auch die Art und Weise, wie Arbeit organisiert und verrichtet wird. So findet beispielsweise Arbeit auf Abruf oder die sogenannte Gig-Ökonomie nicht im Rahmen der herkömmlichen abhängigen Beschäftigung und auch nicht an herkömmlichen Arbeitsplätzen statt. Mit der Herausbildung dieser Arbeitsformen haben sich die Konturen des Arbeitsverhältnisses verwischt, auf dessen Grundlage der soziale Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sich in der Vergangenheit entwickelt und bislang vollzogen haben; dies wirft die grundlegende Frage auf, wie sichergestellt werden kann, dass die Akteure und die Einrichtungen des sozialen Dialogs für die daran beteiligten Mitgliedsgruppen relevant und repräsentativ bleiben.

10. Zweitens haben die mit der demographischen Entwicklung verknüpften Probleme, die Migrationsbewegungen und die durch Krieg, Klimawandel, Armut und Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern verursachte Flüchtlingskrise eine verstärkte Polarität zur Folge: Während die Bevölkerung im Norden des Globus altert, ist die Bevölkerung im Süden (wenn auch nicht in China) größtenteils jung, womit sich das Problem stellt, auf den Arbeitsmärkten Platz für diese Arbeitskräfte zu finden; und während die wirtschaftlichen Argumente für eine Zuwanderung angesichts der Vorteile, die sie für alle Beteiligten erbringen kann, wohl niemals stärker als heute waren, sind die Hindernisse, die ihr im Wege stehen, größer als je zuvor.

11. Drittens gilt es die Kosten und Vorteile, die mit dem Übergang zu einer kohlenstoffarmen Zukunft im Zuge des Klimawandels verbunden sind, unter dem Gesichtspunkt der Vernichtung oder Schaffung von Arbeitsplätzen zu bewerten und diesen Übergang mit Umsicht und in partizipatorischer Weise zu steuern, damit eine gerechte Verteilung gewährleistet ist. Doch in den meisten Teilen der Welt sind die einschlägigen Kapazitäten der Arbeitsverwaltungen und der Sozialpartner nicht auf der Höhe der tatsächlichen Bedürfnisse.

12. Schließlich ist festzustellen, dass die Globalisierung zwar zweifelsohne positive soziale und wirtschaftliche Folgen gezeitigt und in vielen Teilen der Welt zur Beseitigung von Armut beigetragen hat, doch gleichzeitig zu einem Blitzableiter für die enttäuschten Erwartungen der Bevölkerung in Ländern oder von Teilen der Bevölkerung geworden ist, die von langfristiger wirtschaftlicher Stagnation oder stockendem Wachstum, hoher Arbeitslosigkeit, dem Vorrang finanzieller Ziele vor makroökonomischen und beschäftigungspolitischen Zielen, einem Rückgang des Anteils des Arbeitnehmerinkommens am Volkseinkommen und einem Abbau des Wohlfahrtsstaats betroffen sind. Diese Desillusionierung löst eine beisspielslose Gegenreaktion aus, die nicht nur die Prinzipien einer freien

⁷ Siehe z. B. L. Baccaro und J. Galindo: *Are social pacts still viable in today's world of work?* (Genf, IAA, erscheint demnächst); und J. Freyssinet: *Le dialogue social: nouveaux enjeux, nouveaux défis* (Genf, IAA, 2017).

Marktwirtschaft (auf die sich die Globalisierung gründet), sondern auch einige der Grundwerte demokratischer Verfahren bedroht. Es wird zunehmend anerkannt, selbst von dezidierten Verfechtern der freien Marktwirtschaft (wie etwa den internationalen Finanzinstitutionen), dass die steigende Einkommensungleichheit ein großes Problem darstellt,⁸ das angegangen werden muss, und dies gibt Anlass zur Hoffnung auf einen globalen Konsens darüber, dass es verstärkten sozialen Dialogs bedarf, damit das Wachstum nicht allein den obersten Stufen der Einkommensleiter zugutekommt.

13. Auch über diese Fragen in Zusammenhang mit den Haupttriebkraften des Wandels hinaus nimmt die Sorge über die Wirksamkeit des sozialen Dialogs zu: trotz der Existenz formeller drei- oder zweigliedriger Verfahren wird gleichzeitig immer weniger auf Formen des sozialen Dialogs zurückgegriffen, die bindende Verpflichtungen zum Ergebnis haben, wie z. B. Kollektivverhandlungen und Verfahren, die zum Abschluss von Sozialpakten führen. Die Institutionen für die Arbeitsbeziehungen sehen sich bei der Behandlung von Fragen der Arbeitswelt zahlreichen Problemen gegenüber, auch wenn Anzeichen für institutionelle Innovationen zu erkennen sind.⁹

14. Noch verstärkt werden diese Herausforderungen durch die wirtschaftlichen Integrationstendenzen, die neue Formen internationaler Produktion hervorbringen. Die – öffentlichen und privaten, internationalen und nationalen – Akteure haben, sei es unabhängig voneinander oder gemeinsam, verschiedene Elemente grenzübergreifender Steuerungsstrukturen entwickelt, und viele haben erkannt, dass der soziale Dialog ein entscheidendes Instrument für die Verwirklichung ihrer Ziele ist.

15. Der soziale Dialog muss mehr und mehr auch dazu dienen, all diese Veränderungen frühzeitig zu erkennen und begleitend zu steuern. Ob er dies leisten kann, wird davon abhängen, inwieweit er sich an die neuen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten anpassen kann, ohne in schematische Pauschalrezepte zu verfallen.

16. Der soziale Dialog hat sich über die Grenzen hinaus ausgedehnt; dies geschah im Wege zahlreicher öffentlicher zwischenstaatlicher Initiativen zur Förderung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte und anderer internationaler Arbeitsnormen im Rahmen wirtschaftlicher und handelspolitischer Integrationsprozesse, wie etwa der Europäischen Union (EU) und anderer Wirtschaftsblöcke und präferenziieller Handelsabkommen. Außerdem haben auch öffentlich-private Initiativen sowie freiwillige gemeinsame Initiativen von multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaften weiteren Raum für sozialen Dialog geschaffen.

17. Ein wichtiger Eckpunkt bei den Entwicklungen seit 2013 war der im September 2015 mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und ihrer 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) erreichte globale Konsens über das Erfordernis einer internationalen Zusammenarbeit zur Weiterverfolgung der Millenniumsentwicklungsziele. Die Notwendigkeit partizipatorischer Steuerungsstrukturen, einschließlich sozialen Dialogs, als eines wichtigen Instruments zur Umsetzung der SDGs steht nun klar auf der politischen Tagesordnung. Manches spricht auch dafür, dass die SDGs zur Neubelebung des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene beitragen können, da der soziale Dialog fester Bestandteil der Agenda 2030 und insbesondere von Ziel 8 ist, das auf dauerhaftes, breitenwirksames

⁸ Siehe IWF: *Income polarization in the United States*, in IMF Working Paper (Juni, 2016); und IWF: *Fiscal Monitor: Tackling Inequality* (Washington, DC, Okt. 2017).

⁹ Siehe S. Hayter: „Introduction: What future for industrial relations?“ in *International Labour Review* (2015, Bd. 154), S. 1-4; und R. Sen und C. H. Lee. „Workers and social movements of the developing world: Time to rethink the scope of industrial relations?“ in *International Labour Review* (2015, Bd. 154, Nr. 1, April), S. 37-45.

und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle abstellt. Die IAO ist die für den Indikator 8.8.2 zuständige Stelle, mit dem auf der Grundlage von Textquellen der IAO und nationalen Rechtsvorschriften der Grad der Einhaltung von Arbeitnehmerrechten (Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen) in den einzelnen Ländern gemessen wird. Nach Ziel 16 gilt es, friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung zu fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz zu ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen; im Einzelnen stellt dieses Ziel ferner darauf ab, die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene zu fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz zu gewährleisten (Zielvorgabe 16.3), leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen (Zielvorgabe 16.6) und dafür zu sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist (Zielvorgabe 16.7).

18. Die Initiative zur Zukunft der Arbeit, die die IAO im Oktober 2013 eingeleitet hat, und die im August 2017 eingesetzte Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit sind dazu bestimmt, die Kapazitäten der Akteure und Einrichtungen des sozialen Dialogs auch in der Zeit nach der Hundertjahrfeier der Organisation im Jahr 2019 zu stärken. Die Kommission soll eingehende Untersuchungen zur Zukunft der Arbeit durchführen und eine analytische Grundlage für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert bereitstellen.

19. Vor dem Hintergrund dieser sich wandelnden Realitäten ist das folgende Kapitel zu sehen.

Kapitel 2

Sozialer Dialog in einer sich wandelnden Welt

20. In diesem Kapitel werden die wichtigsten globalen Tendenzen und die Herausforderungen untersucht, denen sich die Mitgliedsgruppen auf dem Gebiet des sozialen Dialogs gegenübersehen. Es wird beschrieben, wie sich die Bedürfnisse und die Prioritäten der Mitgliedsgruppen in einer sich wandelnden Arbeitswelt – namentlich seit der wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Dialog auf der 102. Tagung (2013) der Internationalen Arbeitskonferenz – entwickeln, und es werden Defizite und bewährte Praktiken aufgezeigt.

2.1. Prioritäten und Strategien der Hauptakteure des sozialen Dialogs in einer sich wandelnden Arbeitswelt

2.1.1. Arbeitsverwaltungen

21. Für ein verantwortungsvolles ordnungspolitisches Handeln sind sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit von ausschlaggebender Bedeutung: sie spielen eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Bewertung innerstaatlicher sozial- und arbeitspolitischer Maßnahmen sowie bei den Anstrengungen zur Bewältigung der mit der sich wandelnden Arbeitswelt verbundenen Herausforderungen und zur Verwirklichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung.

22. Ein wirksames ordnungspolitisches Handeln erfordert ein koordiniertes innerstaatliches System der Arbeitsverwaltung, d.h. einen spezialisierten Zweig der öffentlichen Verwaltung entsprechend der Begriffsbestimmung in dem Übereinkommen (Nr. 150) und in der Empfehlung (Nr. 158) über die Arbeitsverwaltung, 1978.¹ Das Umfeld, in dem diese Systeme ihre Aufgaben wahrnehmen, unterscheidet sich jedoch nunmehr erheblich von den Verhältnissen vor vierzig Jahren, als die genannten Instrumente verabschiedet wurden: die Rolle des Staates verändert sich, der Einsatz neuer Technologien führt zu einer Umgestaltung von Management, Arbeit und Struktur der öffentlichen Verwaltungssysteme (einschließlich der Arbeitsverwaltung), und bestimmte Dienste, die früher in staatlicher Hand waren, werden zunehmend ausgelagert.

23. Der 2013 für die wiederkehrende Diskussion über den sozialen Dialog vorgelegte Bericht enthielt eine Analyse der Lage der Arbeitsverwaltungen, die heute, mehrere Jahre

¹ Im Sinne dieser Instrumente „umfasst der Ausdruck ‚**System der Arbeitsverwaltung**‘ alle Organe der öffentlichen Verwaltung, die für die Arbeitsverwaltung verantwortlich oder damit befasst sind – gleich ob es sich um ministerielle Dienststellen oder öffentliche Institutionen einschließlich halbstaatlicher und regionaler oder lokaler Stellen oder irgendeine andere Form der dezentralisierten Verwaltung handelt –, sowie jeden institutionellen Rahmen für die Koordinierung der Tätigkeiten solcher Organe und für die Anhörung und Beteiligung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und ihrer Verbände.“

später, weitgehend nach wie vor gültig ist.² Die Hauptprobleme sind mangelnde Finanzmittel, geringe Effizienz und schwerwiegende Steuerungsdefizite. Eine Reihe von Beschäftigungsbereichen, wie etwa die informelle Wirtschaft und hauswirtschaftliche Arbeit, liegen immer noch größtenteils außerhalb der Reichweite der Arbeitsverwaltungen.

24. In vielen Industrieländern sind die Arbeitsministerien finanziell gut ausgestattet, doch in den Entwicklungsländern erhalten sie häufig weniger als 1 Prozent der staatlichen Haushaltsmittel – was nicht einmal zur Wahrnehmung elementarer Verwaltungsaufgaben ausreicht.³ Unterfinanzierung und der damit verbundene Mangel an Personal und technischer Ausrüstung beeinträchtigen auch die Fähigkeit der Ministerien, die Sozialpartner zu unterstützen und drei- und zweigliedrigen Dialog zu fördern, auch was Mechanismen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten sowie Daten zu Beschäftigung, Arbeitsproduktivität und Löhnen angeht.

25. Viele öffentliche Verwaltungen stehen weiterhin unter dem Einfluss von Haushaltskonsolidierungen im Gefolge der Weltwirtschaftskrise, die vor einem Jahrzehnt begonnen hat; sie sehen sich daher gezwungen, mit weniger Mitteln mehr zu leisten, und der damit verbundene Schwund an Analysekapazitäten wirkt sich negativ auf die Arbeitspolitiken aus. In einigen Fällen hat jedoch der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Arbeitsverwaltungen stark zugenommen. So wurden beispielsweise in Irland und Spanien Online-Ressourcen entwickelt, mit denen die Führungskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) die Arbeitsschutzrisiken bewerten können.

2.1.2. Arbeitgeberverbände

26. Bei der Vertretung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsinteressen im Rahmen des sozialen Dialogs auf den verschiedenen Ebenen – der nationalen, der sektoralen und der betrieblichen – lassen sich die Arbeitgeber- und sonstigen Wirtschaftsverbände⁴ seit einiger Zeit von zwei Erwägungen leiten: dem Nutzen, den die Aufrechterhaltung eines sozialen Dialogs auf nationaler Ebene erbringt, und dem Interesse, die Arbeitsbeziehungen mehr auf der Betriebsebene zu regeln. Dies kommt in vielen der nachfolgenden Beispiele zum Ausdruck.

27. Den Arbeitgeberverbänden sind zentrale Fragen der Arbeitsmarktregulierung und der Arbeitsmarktleistung seit jeher ein Anliegen, doch infolge der sich wandelnden Arbeitswelt ist eine Reform und Erneuerung des Regelungsrahmens nunmehr von ausschlaggebender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen geworden. Fragen, die die allgemeinen geschäftlichen Rahmenbedingungen betreffen, wie etwa Steuern, Infrastruktur, Zugang zu Kredit und Korruptionsbekämpfung, finden sich immer häufiger auf der politischen Agenda dieser Verbände, und dies aufgrund der zunehmenden Integration der Interessen der Mitgliedsunternehmen in Bezug auf Arbeits- und Produktmärkte oder der deutlichen Ausweitung der Aufgaben dieser Verbände (oder einer Kombination dieser beiden Gründe). Dass Arbeitgeberverbände mehr und mehr Bündnisse mit Handelskammern oder Branchenverbänden eingehen, hat ebenfalls zu einem größeren

² IAA: *Sozialer Dialog: Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013, Abs. 44-54.

³ J. Heyes und L. Rychly: *Labour administration in uncertain times: Policy, practice and institutions* (Genf, IAA, 2013).

⁴ Der Begriff „Arbeitgeberverbände“ bezeichnet in diesem Bericht sowohl Arbeitgeberverbände als auch sonstige Wirtschaftsverbände.

Erfassungsbereich und einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftsagenden beizutragen, beispielsweise in Indien und Sambia.⁵

28. Zu den obersten Prioritäten zählt für die Arbeitgeberverbände die Erarbeitung von Regelungsrahmen und Arbeitsrechtsreformen, die es ermöglichen, den Unternehmen Anreize für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu bieten. Der Schwerpunkt wird dabei unterschiedlich gesetzt; das reicht von der Schaffung der Grundvoraussetzungen für eine Marktwirtschaft (z. B. in Myanmar) zu weiter fortgeschrittenen Bemühungen um eine bessere Anpassung der Beschäftigungs- und Arbeitsbeziehungssysteme an die sich wandelnden Produktions- und Arbeitsanforderungen (in Indien und Vietnam).

29. In Westeuropa sehen es die Arbeitgeberverbände als vorrangig an, die Kollektivverhandlungen zu dezentralisieren; dies soll den Bedürfnissen ihrer Mitglieder dienen, die in Anbetracht verschärfter Wettbewerbsbedingungen ihre Strukturen anpassen müssen, wenn sie kosteneffizient bleiben und neue Dienstleistungen (mehr und mehr über das Internet) anbieten wollen. In Osteuropa sind die Reform des Regelungsrahmens und die Frage der Abwanderung qualifizierter Arbeitnehmer sowie das Qualifikationsdefizit vorrangige Fragen. In Südeuropa bestehen die Hauptherausforderungen darin, wieder einen funktionierenden sozialen Dialog herzustellen und Dienstleistungen anzubieten, die ihren Mitgliedern helfen, wieder wettbewerbsfähig zu werden. In Zentralasien haben die Arbeitgeberverbände weiterhin damit zu kämpfen, ihre Unabhängigkeit und ihre Rolle als Sozialpartner zu behaupten. In den politischen Prioritäten der Arbeitgeber in Asien und im pazifischen Raum spiegeln sich die Strategien wider, auf der Grundlage des starken Wirtschaftswachstums der Region in den letzten Jahrzehnten Bedingungen zu schaffen, die dem Freihandel und der Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte förderlich sind, sowie Produktivität, Technologien und Innovation zu fördern.

30. In Afrika und in Amerika sowie in den asiatischen Entwicklungsländern ist die ausgedehnte informelle Wirtschaft eine der größten Herausforderungen. Ein beharrliches Problem, das alle Regionen (in unterschiedlichem Grad) berührt, stellt das Qualifikationsproblem dar; dies umfasst die Abwanderung von Fachkräften, die mangelnde Abstimmung des Ausbildungssystems auf den Arbeitsmarkt, die mangelnde Wirksamkeit der Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung, die Migrationspolitiken und die Auswirkungen der Technologien.

31. Die Tendenz zu Zusammenschlüssen von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, die in dem Bericht für die wiederkehrende Diskussion über den sozialen Dialog im Jahr 2013 beschrieben wurde (Absatz 58), scheint sich nach 2013 nicht fortgesetzt haben, und es sind keine größeren Zusammenschlüsse geplant. Die bemerkenswerteste Tendenz, die die Außendienstspezialisten des IAA-Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) festgestellt haben, ist, dass die Arbeitgeberverbände sich verstärkt um eine lokale Ausdehnung und um Kontakt zu kleinen und mittleren Unternehmen bemühen. Mandat und Aufgabenstellung werden nun häufiger ausgeweitet, so dass auch allgemeinere Wirtschaftsfragen Berücksichtigung finden; dies ist etwa in Indonesien und Myanmar der Fall.⁶ Die Zahl der Mitglieder der Arbeitgeberverbände ist, akademischen Quellen und IAO-Erhebungen nach zu schließen, offenbar stabil geblieben. Auch bei den regionalen Vorkehrungen zur Vertretung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsinteressen sind keine größeren Veränderungen zu verzeichnen.

⁵ Siehe „[Business advocacy plan unveiled](#)“, in *The Zambia Daily Mail Limited*, 12. Sept. 2014; und IAA: *Creating private sector alliance in Zambia: Case study* (Genf, erscheint demnächst).

⁶ Siehe z. B. <http://apindo.or.id/en/fta/indonesia-korea-cepa/latar-belakang>.

32. Es bestehen große regionale Unterschiede, was die Vertretung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsinteressen im Rahmen von Vorkehrungen für den sozialen Dialog anbelangt. In Asien gibt es in den meisten Ländern mehr oder weniger häufig einen sozialen Dialog von jeweils unterschiedlicher Qualität. Die Arbeitgeberverbände erkennen im Allgemeinen seinen Wert an und beteiligen sich oftmals an dreigliedrigen Foren, doch bezweifeln häufig deren Wirksamkeit und vor allem ihren Einfluss auf die Politik. Viele ziehen einen Dialog auf Betriebsebene vor, soweit dies möglich ist, da sie sich davon Verbesserungen in Bezug auf Produktivität und Zukunftsfähigkeit der Unternehmen versprechen. In manchen Teilen Zentralasiens und Osteuropas ist das Engagement der Arbeitgeber für den sozialen Dialog eher ein Lippenbekenntnis; dies rührt daher, dass hier eine Tradition des Dialogs von unten nach oben fehlt und die Regierungen traditionell starken Einfluss auf die Arbeitgebervertreter ausgeübt oder diese unmittelbar ernannt haben. Soweit es einen sozialen Dialog gibt, werden seine Ergebnisse nur selten umgesetzt, und die getroffenen Vereinbarungen haben lediglich deklaratorischen Charakter.

33. Einige westeuropäische Arbeitgeberverbände haben den Nutzen eines zentralisierten dreigliedrigen sozialen Dialogs in Krisenzeiten in Frage gestellt und sich davon zurückgezogen oder ihre Beteiligung erheblich eingeschränkt (beispielsweise in Irland und Spanien). Mit der Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen hat sich auch eine Veränderung vollzogen, was die direkte Mitwirkung der Arbeitgeberverbände an solchen Verhandlungen betrifft; diese ist in Ländern wie Bulgarien, der Slowakei und Slowenien zurückgegangen.⁷

34. In Mittel- und Osteuropa sind die Arbeitgeberverbände sehr daran interessiert, an einem sozialen Dialog auf nationaler Ebene mitzuwirken, da sie dies als einen der wenigen Wege ansehen, auf Gesetzgebung und Politik Einfluss zu nehmen. Größere Schwierigkeiten stellen sich auf regionaler und lokaler Ebene; hier sind die Arbeitgeberverbände in den meisten Ländern nur schwach vertreten.

35. In den meisten Ländern Nordafrikas wirken die Arbeitgeberverbände an einem drei- oder zweigliedrigen sozialen Dialog auf nationaler Ebene mit. Ob auf Betriebsebene ein Dialog und Verhandlungen stattfinden, hängt von der Präsenz von Gewerkschaften ab. Im südlichen Afrika gibt es nationale Strukturen für den sozialen Dialog, wenn auch unterschiedlicher Qualität. Die Arbeitgeberverbände haben hier im Rahmen gut ausgestatteter und offenbar gut funktionierender Strukturen mitgewirkt, wie etwa im Nationalen Rat für wirtschaftliche Entwicklung und Arbeit in Südafrika.

36. In nahezu sämtlichen Andenländern gibt es einen sozialen Dialog auf nationaler und sektoraler Ebene, doch er ist schwach und bleibt häufig ohne Wirkung, außer vielleicht in Ecuador, Peru und Kolumbien. Die Arbeitgeberverbände sehen Verhandlungen auf Betriebsebene als wichtiger an. In den restlichen lateinamerikanischen Ländern wirken sie, wie verlautet, im Rahmen verhältnismäßig gut funktionierender Strukturen für den dreigliedrigen Dialog mit (Chile, Costa Rica, Kolumbien und Paraguay).

37. In den meisten Ländern sind die Arbeitgeberverbände auch in den dreigliedrigen Verwaltungsräten der Systeme der sozialen Sicherheit (Rentenfonds, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Lohngarantiefonds usw.) vertreten. Sie wirken neben den Regierungs- und Arbeitnehmervertretern an der Überwachung der Tätigkeiten dieser Fonds mit.

⁷ Siehe J. Visser: „[What happened to collective bargaining during the great recession?](#)“, in *IZA Journal of Labour Policy* (2016, Bd. 5, Nr. 9, Mai).

2.1.3. Arbeitnehmerverbände

38. Der Druck auf die Arbeitnehmerverbände, der im Bericht für die wiederkehrende Diskussion über den sozialen Dialog im Jahr 2013 und im Bericht für die wiederkehrende Diskussion über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Jahr 2017⁸ festgestellt wurde, hat auch nach 2013 andauert oder sich sogar verstärkt. Dazu zählen: schwerwiegende Verletzungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Beschränkungen des effektiven Zugangs der Arbeitnehmer zu Gewerkschaftsrechten; die Tendenz, über die Arbeitsbedingungen auf der Betriebsebene zu verhandeln, auf der die Gewerkschaften unter Umständen nicht präsent sind; informelle Beschäftigungsverhältnisse und steigende Arbeitslosigkeit in einigen Ländern, insbesondere unter der Jugend; der Rückgang des Arbeitsanteils am Volkseinkommen und die Entkoppelung der Lohnentwicklung vom Produktivitätszuwachs. Die Gewerkschaften sehen sich mehr und mehr vor die Notwendigkeit gestellt, sich untereinander abzustimmen und Lösungen zu finden, um eine schwer zu organisierende, in prekären Arbeitsverhältnissen stehende Arbeitnehmerschaft organisatorisch zu erfassen und zu vertreten und ihre Verhandlungsmacht zu wahren.

39. Mit Sorge sehen die Gewerkschaften auch die unbezweifelbaren Auswirkungen der Digitalisierung und die Ausdehnung von Arbeit auf Abruf im Rahmen sogenannter „Gig“-Jobs, und sie drängen darauf, dass die Regierungen und Arbeitgeberverbände prüfen, wie diesen Tendenzen – auch im Wege angemessener Vorschriften und von Kollektivverhandlungen – Rechnung zu tragen ist. Die Fragmentierung der Arbeitsplätze infolge der technologischen Entwicklung und neuer Geschäftsmodelle schwächt tendenziell das herkömmliche Arbeitsverhältnis, bei dem sowohl Arbeitgeber wie Arbeitnehmer am selben Arbeitsplatz körperlich präsent waren. Vor dem Hintergrund dieses weltweiten Wandels bei den Arbeitsplätzen haben die Gewerkschaften neu zu überdenken, wie sie die Arbeitnehmer organisieren und vertreten.⁹

40. Doch sind seit 2013 auch eine Reihe vielversprechender Entwicklungen zu verzeichnen. Es ist weitgehend den Tätigkeiten der Gewerkschaften zu verdanken, dass die IAO folgende neuen Ratifikationen verbuchen konnte: drei Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, drei Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, und sechs Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978. Mit einer bloßen Ratifizierung ist es zwar nicht getan, doch haben einige Länder Reformen unternommen, die zu begrüßen sind, nicht zuletzt weil mit ihnen bestimmte Kategorien selbständig Erwerbstätiger Zugang zu Kollektivverhandlungsmechanismen erhalten (Irland) oder es den Gewerkschaften erleichtert wird, Kollektivverhandlungen in Sektoren zu führen, die einen hohen Anteil von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen aufweisen (Kasten 2.1). In zahlreichen Ländern und Gebieten haben die Gewerkschaften in der Zeit seit 2013 Änderungsvorschläge zu Arbeitsgesetzentwürfen vorgelegt, um diese mit den internationalen Arbeitsnormen in Einklang zu bringen.¹⁰

⁸ IAA: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Von Herausforderungen zu Chancen. Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017, S. 6, Abs. 14-17.

⁹ IAA: *Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work* (Genf, 2017), S. 61-64.

¹⁰ Etwa in Ägypten, Aserbaidschan, dem besetzten palästinensischen Gebiet, Chile, Georgien, Indien, Irak, Kolumbien, Lesotho, Mali, der Mongolei, Nepal, den Philippinen, der Republik Moldau, Sambia, Swasiland und Thailand.

Kasten 2.1

Organisierung und Vertretung von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen: Beispiele für bewährte Praktiken

Die Arbeitswelt ist in ständiger Entwicklung begriffen, und auf den Arbeitsmärkten weltweit haben sich zunehmend unterschiedliche Formen von Beschäftigung und vertraglichen Vereinbarungen herausgebildet. Atypische Formen von Beschäftigung hat es schon immer gegeben und sie können spezifischen Zwecken dienen wie Saisonarbeit, zeitweilige Ersetzung abwesender Arbeitnehmer oder um Möglichkeiten für ein ausgewogeneres Verhältnis von Arbeit und Privatleben zu bieten. Atypische Beschäftigungsformen haben zur Anpassungsfähigkeit und zum Wachstum der Unternehmen beigetragen, ebenso wie zu einer erhöhten Erwerbsbeteiligung. Zu ihnen zählen unter anderem befristete Verträge und sonstige Formen vorübergehender Beschäftigung, Leiharbeit und andere vertragliche Vereinbarungen unter Beteiligung mehrerer Parteien, abhängige selbständige Erwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit.

Die Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse bedeutet aber auch, dass potenziell mehr Menschen aus dem Geltungsbereich der Arbeitsgesetzgebung herausfallen. Gesamtzahlen sind nur schwer zu erhalten, doch errechnet auf der Grundlage der eingetragenen privatwirtschaftlichen Unternehmen in 150 Ländern, macht der Einsatz vorübergehend Beschäftigter im Durchschnitt 11 Prozent aus. Ein hervorstechendes Merkmal der Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern ist Gelegenheitsarbeit, d.h. die gelegentliche, ab und an erfolgende Beschäftigung von Arbeitnehmern während einer bestimmten Zahl von Stunden, Tagen oder Wochen gegen ein Entgelt, das durch eine tägliche oder periodische Arbeitsvereinbarung festgelegt wird; in Indien handelt es sich bei nahezu zwei Dritteln der unselbständigen Erwerbstätigkeit um Gelegenheitsarbeit.

Die Gewerkschaften bemühen sich weiterhin überall in der Welt darum, neue Gruppen von Beschäftigten gewerkschaftlich zu organisieren, den Geltungsbereich von Kollektivvereinbarungen auszudehnen und ihren Mitgliedern neue Dienstleistungen anzubieten, beispielsweise in der informellen Wirtschaft (Plurinationaler Staat Bolivien, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Kolumbien und Republik Moldau), im hauswirtschaftlichen Bereich (Botswana und Vereinigte Republik Tansania), im Fremdenverkehrs- und im Bekleidungsgewerbe (Bangladesch), im Bauwesen (Jordanien) und in Ausfuhrfreizonen (AFZs) (Äthiopien und Vereinigte Republik Tansania). Was weibliche Beschäftigte anlangt, so sind die Gewerkschaften, etwa in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern, für eine stärkere Beteiligung der Frauen eingetreten.

Eine der Hauptprioritäten besteht für die Gewerkschaften darin, eine Verstetigung der Beschäftigung auszuhandeln (als Beispiele für erfolgreiche Verhandlungen sind etwa die einschlägigen Vereinbarungen in Indien und Kolumbien zu nennen) oder eine Frist zu vereinbaren, nach deren Ablauf ein Arbeitnehmer nicht mehr als vorübergehend beschäftigt, sondern als „normaler“ Beschäftigter anzusehen ist (in diesem Sinne sind in Kanada, Neuseeland, den Philippinen und in Südafrika Vereinbarungen geschlossen worden). Andere Strategien können unter anderem etwa eine Begrenzung der Laufzeit von Zeitverträgen vorsehen (Belgien, Frankreich, Schweden und Südafrika). In einigen Fällen (Deutschland, Kolumbien, Südafrika) haben die Sozialpartner eine Begrenzung des Anteils der Arbeitskräfte, die zeitweilig oder von Subunternehmen beschäftigt werden dürfen, sowie Arbeitsklauseln ausgehandelt, die vorschreiben, dass die Subunternehmen die gleichen Beschäftigungsbedingungen anzuwenden haben. Die Sozialpartner haben auch mit Erfolg über Fragen verhandelt, die mit der Arbeitszeitplanung und mit der Garantie einer Mindeststundenzahl zusammenhängen (Irland, Kanada und Neuseeland).

In Irland wurde 2017 ein abgeändertes Wettbewerbsgesetz verabschiedet, mit dem die selbständig Erwerbstätigen in den Bereichen Kunst, Kultur und Medien, einschließlich selbständig erwerbstätiger oder im Rahmen von Dienstleistungsverträgen beschäftigter Synchronsprecher und Studiomusiker, wieder das Recht zu Kollektivverhandlungen erhalten haben. Nach dem ursprünglichen Wettbewerbsgesetz war es diesen Gruppen von Erwerbstätigen seit 2004 untersagt, Kollektivverhandlungen zu führen.

Quelle: IAA: *Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Genf, 16.-19. Febr. 2015); IAA: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Genf, 2016).

41. Die Arbeitnehmerverbände haben den sozialen Dialog über einen Fächer von Themen ausgebaut, der von den traditionellen sozialen und wirtschaftlichen Fragen wie Arbeitsbedingungen und Beschäftigung bis zu den Themen Formalisierung der informellen Wirtschaft, Arbeitsmigration und nachhaltige Entwicklung reicht. Die Tätigkeiten der Gewerkschaften erstreckten sich auch auf den Aufbau dreigliedriger Beschäftigungsrate oder ähnlicher Einrichtungen.¹¹

42. Die internationale Gewerkschaftsbewegung hat ihre transnationale Organisations-tätigkeit und ihre anwaltschaftliche Arbeit zu entscheidenden sozialen und wirtschaftli-chen Fragen, unter anderem der Migration, ausgedehnt. Auch wenn sich eine gewerk-schaftliche Organisation auf regionaler oder grenzübergreifender Ebene nach wie vor schwierig gestaltet, haben öffentliche zwischenstaatliche Initiativen – z. B. im Kontext regionaler Integrationsvereinbarungen, zwischenstaatlicher Gruppierungen und öffentli-cher oder privater grenzüberschreitender Initiativen – Möglichkeiten geboten, den Arbeit-nehmern eine Stimme zu verleihen, auch hier allerdings mit jeweils schwankender Wir-kungskraft. Seit der Einrichtung eines Dialogmechanismus im Jahr 2012 haben sich die Gewerkschaften – unter der Führung des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) und globaler Gewerkschaften – und die in Washington DC ansässigen internationalen Finanz-institutionen alle zwei Jahre zu Treffen auf hoher Ebene zusammengefunden.

2.2. Arbeitsrechtsreformen und Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten

2.2.1. Arbeitsrechtsreformen: globale Trends und ausgewählte Beispiele für die einzelnen Regionen

43. Die Mitgliedstaaten der IAO haben in der Zeit seit 2013 bestimmte Aspekte ihrer Gesetzgebung überprüft, um den Rahmen der Arbeitsbeziehungen neu zu gestalten, und sich dabei oftmals mit den Sozialpartnern beraten.

44. Das geschah mit unterschiedlichem Erfolg. In den Entwicklungsländern haben die Reformen im Allgemeinen zu verbesserten Rahmenbedingungen geführt. In einigen Industrieländern hingegen sind die Reformen in die entgegengesetzte Richtung gegangen. Mit ihnen wurden nämlich sowohl der soziale Dialog wie die Kollektivverhandlungen auf nationaler und sektoraler Ebene in ihrer Reichweite beschnitten und hat sich die Wahr-scheinlichkeit, dass Kollektivvereinbarungen für den gesamten Sektor rechtsverbindlich erklärt werden, verringert; stattdessen wurde der soziale Dialog auf Betriebsebene in den Mittelpunkt gerückt. Dieses Muster war in Ländern zu beobachten, in denen strukturelle Anpassungsmaßnahmen und eine Haushaltskonsolidierung durchgeführt wurden, darunter auch in Ländern, in denen Verhandlungen auf nationaler und sektoraler Ebene im Prinzip traditionell stark verankert sind.

45. In Afrika, namentlich in Südafrika, wurde mit Arbeitsrechtsreformen die Bedeutung dreigliedriger Beratungen unterstrichen.¹² In Amerika haben Chile, Panama, St. Lucia sowie Trinidad und Tobago Schritte unternommen, um ihre Arbeitsgesetzgebung weiter voranzubringen, mitunter im Anschluss an dreigliedrige Beratungen. In Asien und dem

¹¹ Beispielsweise in Ghana, Marokko, Südafrika, Tunesien und der Vereinigten Republik Tansania.

¹² E. Webster, K. Joynt und A. Metcalfe: *Repositioning peak-level social dialogue in South Africa: NEDLAC into the future* (Johannesburg, National Economic Development and Labour Council, 2013).

Pazifik haben die chinesische Provinz Guangdong (2014), die Demokratische Volksrepublik Laos (2014), Indien (2014), Kiribati (2015), Pakistan (Provinz Belutschistan, 2015) und Samoa (2013) ihre Rechtsrahmen verbessert.

46. In der Region der arabischen Staaten haben einige Länder Gesetze erlassen, durch die die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen eingeschränkt werden. Die mangelnde Anerkennung dieser grundlegenden Rechte ist nach wie vor ein großes Problem für die Entwicklung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit.¹³ Gute Beispiele für Fortschritte bieten hingegen Irak (mit einem 2015 verabschiedeten neuen Arbeitsgesetz und mit der Billigung der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 87 durch das Parlament im Jahr 2017) und Oman (mit 2014 verabschiedeten Verfahren für die Gründung und Registrierung von Gewerkschaften im privatwirtschaftlichen Sektor). Im besetzten palästinensischen Gebiet weist der rechtliche und institutionelle Rahmen beträchtliche Lücken auf, trotz der Einsetzung einer dreigliedrigen nationalen Gruppe für Arbeitsrechtsreformen im Jahr 2015 mit Unterstützung der IAO. Ende 2016 hat die Palästinensische Behörde in ihrer nationalen Politikagenda für den Zeitraum 2017–22 festgehalten, dass die Reform der Arbeitsgesetzgebung eine vorrangige Aufgabe darstellt.

47. Was Europa und Zentralasien betrifft, so haben einige EU-Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften abgeändert, um die Kollektivverhandlungen zu dezentralisieren, nämlich von der Branchen- auf die Betriebsebene zu verlagern. In Griechenland hat ein hochrangiges dreigliedriges Treffen 2014 mit Unterstützung der IAO zu einem Einvernehmen über verschiedene Aspekte der Arbeitsrechtsreformen geführt, die als Teil des mit der Gläubigertroika (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds(IWF)) vereinbarten Rettungspakets vorgeschlagen worden waren. In Mittel- und Osteuropa wurde die Entwicklung des sozialen Dialogs durch die fortdauernde hohe Arbeitslosigkeit und den Rückgang oder die Stagnation der Löhne und Sozialleistungen im Gefolge der Weltwirtschaftskrise behindert, obgleich Albanien ein positives Gegenbeispiel darstellt. Für diese Subregion wurde mit Unterstützung der IAO eine Datenbank zur Arbeitsgesetzgebung (CEElex) aufgebaut, die 13 Länder abdeckt und 2017 in Betrieb genommen wurde; diese Informationsbasis hat sich für die technischen Beratungsdienste und Unterstützungsleistungen in der Subregion als nützlich erwiesen, insbesondere was die Republik Moldau, Serbien und die Ukraine betrifft.

2.2.2. Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten

48. Im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses kann es zu individuellen oder kollektiven Streitigkeiten¹⁴ kommen, die die Arbeitsbedingungen, die Löhne oder die mangelnde Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung zum Gegenstand haben. Im Interesse guter Arbeitsbeziehungen bedarf es daher Mechanismen zur Verhütung und Beilegung von Konflikten und Streitigkeiten. Ein wirksamer sozialer Dialog ist sowohl das Produkt tragfähiger Systeme zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten als auch eine Vorbedingung dafür.

¹³ Lediglich drei Länder der Region haben das Übereinkommen Nr. 87 ratifiziert (die Arabische Republik Syrien, Jemen und Kuwait), und sechs haben das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert (die Arabische Republik Syrien, Irak, Jemen, Jordanien, Kuwait und Libanon).

¹⁴ Eine individuelle Streitigkeit ist eine Uneinigkeit zwischen einem einzelnen Arbeitnehmer und seinem Arbeitgeber, wobei es gewöhnlich um bestehende Rechte geht. Sie kann auch Fälle betreffen, in denen mehrere Arbeitnehmer in derselben Frage mit ihrem Arbeitgeber uneinig sind, aber jeder der Arbeitnehmer als Einzelperson auftritt. Eine kollektive Streitigkeit ist eine Uneinigkeit zwischen einer Gruppe von Arbeitnehmern, die gewöhnlich, aber nicht unbedingt von einer Gewerkschaft vertreten wird, und einem Arbeitgeber oder einer Gruppe von Arbeitgebern über bestehende Rechte oder künftige Interessen (siehe Internationales Ausbildungszentrum der IAO: *Labour dispute systems: Guidelines for improved performance* (Turin, 2013), S. 18.).

49. Wie neuere Untersuchungen des Amtes zeigen, sehen sich die Mitgliedstaaten einer Unzahl von Problemen gegenüber, wenn es um die Einrichtung und die Aufrechterhaltung fairer, wirksamer und tragfähiger Systeme zur Beilegung individueller Streitigkeiten geht.¹⁵ Der Rechtsrahmen ist zuweilen unklar oder inkohärent. Sind mehrere Mechanismen im Spiel, kann dies zu Rechtsunsicherheit und Überschneidungen führen. Und es kann auch vorkommen, dass Personen, die nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen oder deren Beschäftigungsstatus unklar ist, ausgeschlossen werden.

50. Der Zugang zu solchen Mechanismen kann durch komplexe oder langwierige Verfahren oder mangelndes institutionelles Zusammenspiel eingeschränkt werden. Ihre Wirksamkeit wird geschwächt, wenn ihre Ergebnisse nicht auf ausreichend Akzeptanz stoßen oder nicht hinreichend umgesetzt werden. Bei schwach ausgestatteten Rechtspflegeapparaten stellt sich häufig das Problem, dass sie nur eine beschränkte geographische Reichweite haben. Als Antwort darauf haben einige Länder die entsprechenden Einrichtungen rationeller gestaltet, Verbindungen zwischen verschiedenen Verfahren hergestellt oder eine Koordinierung zwischen den Einrichtungen vorgesehen oder auch Vorkehrungen für einschlägige gerichtliche Entscheidungen, alternative Streitbeilegungsverfahren und Rechtsdurchsetzung getroffen. Mehr und mehr wird auch Nachdruck auf Information, Beratung und Ausbildung gelegt. Eine Reihe von Ländern haben Fallverwaltungssysteme eingeführt oder solche Systeme verbessert.

51. Freiwillige Maßnahmen zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten helfen, die Rechte der Arbeitnehmer zu sichern, und tragen gleichzeitig zur Produktivität der Unternehmen und zu einer Verringerung der Arbeitslast staatlich finanzierter Mechanismen bei. Der Rückgriff auf informelle und kostengünstige freiwillige Streitbeilegungsmechanismen ist eher möglich, wenn es kollektive Mitsprachemechanismen gibt. Daher haben Arbeitnehmer, die über die Freiheit verfügen, Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten, eher Zugang zu Mechanismen für eine wirksame und zügige Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten.

52. Viele Länder legen verstärkten Nachdruck auf Schlichtung und Vermittlung bei Streitigkeiten, unter auch im Rahmen gerichtlicher Verfahren. Dies ermöglicht eine frühzeitige und informelle Beilegung von Streitigkeiten, und damit verbessern sich auch die Zugänglichkeit und die Effizienz der einschlägigen Verfahren. Schiedsverfahren sind zwar in manchen Rechtsordnungen vorgesehen, doch der Rückgriff auf sie ist nicht weit verbreitet. Auch private Schiedsverfahren, wie sie in Arbeitsverträgen vorgesehen sein können, werden nur selten angewandt, kommen aber vor. Spezialisierte Arbeitsgerichte oder -gerichtsbarkeiten im Rahmen des Justiz- oder des Verwaltungsapparats können das nötige Fachwissen bereitstellen. Sie sind auch mit weniger Förmlichkeiten verbunden, kostengünstiger und leichter zugänglich als die allgemeinen Gerichte.

53. Die Gewerkschaften, öffentliche Einrichtungen und private Akteure können kostenlose Rechtshilfe und rechtliche Vertretung anbieten. Die Staaten bedienen sich mehr und mehr proaktiver, gezielter Ansätze, um die Personen, die diese Dienstleistungen benötigen, insbesondere aufgrund ihrer Lage besonders verletzte Arbeitnehmer, zu erreichen und zur Verteidigung ihrer Interessen zu befähigen.

54. Angemessene Verfahren sicherzustellen, die zu guten Ergebnissen führen, bleibt eine Herausforderung. Häufig mangelt es an Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und angemessenen Mitteln. Dreigliedrige oder von verschiedenen Interessengruppen getragene

¹⁵ Siehe M. Ebisui, S. Cooney und C. Fenwick (Hrsg.): *Resolving individual labour disputes: A comparative overview* (Genf, IAA, 2016).

Rahmen zur Kontrolle der einschlägigen Einrichtungen und Verfahren hängen von den Fähigkeiten, der Unabhängigkeit und der Legitimität der beteiligten Interessensträger ab; wenn die mit der Streitbeilegung Befassten, einschließlich der Sozialpartner, nur über begrenzte Kapazitäten, Kenntnisse oder Qualifikationen verfügen, so kann dies der Qualität abträglich sein.

2.3. Dreigliedriger sozialer Dialog auf Spitzenebene

55. Der soziale Dialog auf nationaler Ebene – und somit auf Spitzenebene – kann verschiedene Formen und Namen annehmen und sich verschiedener Mechanismen bedienen; so gibt es unter anderem etwa dreigliedrige Arbeitsbeiräte, nationale Räte für den sozialen Dialog und Wirtschafts- und Sozialräte und ähnliche Einrichtungen. Der Dialog kann institutionalisiert sein, sei es mit einer allgemeinen Ausrichtung oder einer spezifischen Themenstellung (wie etwa im Falle spezialisierter Gremien für die Lohnfestsetzung), oder auf Ad-hoc-Basis stattfinden, z. B. wenn angesichts wirtschaftlicher Erschütterungen ein Dialog zwischen den dreigliedrigen Partnern nötig ist. Der soziale Dialog auf Spitzenebene kann zum Abschluss eines Sozialpakts oder einer dreigliedrigen Vereinbarung führen.

56. Der dreigliedrige soziale Dialog auf Spitzenebenen hilft nicht nur, zu einem Konsens über wirtschafts-, sozial- und arbeitspolitische Maßnahmen zu finden und entsprechende Vorschläge auszuhandeln, sondern kann auch zu einem reibungslosen Übergang in kritischen Momenten beitragen, beispielsweise am Ende eines autoritären Regimes, beim Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft und bei wichtigen technologischen Veränderungen wie der Digitalisierung; desgleichen kann er hilfreich sein, wenn es die Bedürfnisse bestimmter Regionen und Gebiete zu behandeln gilt (Kasten 2.2).

Kasten 2.2

Neu belebtes Interesse an einem sozialen Dialog auf lokaler Ebene

In vielen Ländern bildet sich ein Trend zur Institutionalisierung oder zum Ausbau des sozialen Dialogs auf lokaler Ebene heraus, an dem die örtlichen Behörden, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und andere Interessensträger mitwirken.¹ Dieser Trend ist das Ergebnis von Faktoren, die mit der Globalisierung und der sich wandelnden Organisation der Produktionssysteme zusammenhängen sowie mit der Dezentralisierung der Systeme der Arbeitsbeziehungen und mit dem Ausbau der Strategien für lokale wirtschaftliche Entwicklung seitens der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Weltbank.

Insbesondere in Mittel- und Osteuropa ist deutlich erkennbar, dass der lokale soziale Dialog als Faktor zur Förderung des sozialen Zusammenhalts auf ein erneuertes Interesse stößt. In Westeuropa hat sich dieser Trend in mehreren Ländern aufgrund des Drucks beschleunigt, dem der soziale Dialog auf nationaler Ebene während der Weltwirtschaftskrise ausgesetzt war. In Lateinamerika haben verschiedene Länder, unter anderem Argentinien, Brasilien und Mexiko, unlängst ihr Interesse an einem solchen Dialog bekundet. Auch in China hat der dreigliedrige Staatsrat von Schanghai 2015 eine Stellungnahme veröffentlicht, die auf die Förderung der Dreigliedrigkeit und harmonischer Arbeitsbeziehungen abstellt.²

¹ Siehe IAA: *Die Zukunft menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien: Chancen und Herausforderungen*, Bericht des Generaldirektors, Zehnte europäische Regionaltagung, Istanbul, Türkei, 2.–5. Okt. 2017 (Genf, 2017).

² Siehe: *Improving employees' rights in China*, Shibolet and Co., abrufbar unter: <http://www.shibolet.com/china-employment-relations/>.

2.3.1. Schlüsseldaten

57. Von den 187 Mitgliedstaaten der IAO verfügen 161 (85 Prozent) über nationale Einrichtungen für den sozialen Dialog, nicht mitgerechnet die Sozialdialogmechanismen für die Behandlung bestimmter Themen.¹⁶

58. Die Zahl der Einrichtungen und Mechanismen für den sozialen Dialog hat sich dank der Förderung und Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, erhöht.¹⁷ Im Juli 2017 hatten 139 Länder das Übereinkommen ratifiziert, davon sechs in der Zeit seit 2013, nämlich die Komoren, Marokko, Panama, die Russische Föderation, Tadschikistan und Tunesien; das macht insgesamt rund 75 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten aus.¹⁸ Die höchste Zahl von Ratifikationen ist in der Region Europa und Zentralasien zu verzeichnen (88 Prozent), gefolgt von Amerika (86 Prozent), Afrika (74 Prozent), Asien und Pazifik (55 Prozent) und dem Nahen Osten (40 Prozent).

59. Von den 48 Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen Nr. 144 noch nicht ratifiziert haben, haben 25 das Ratifikationsverfahren eingeleitet oder Interesse daran bekundet, dies zu tun, namentlich indem sie die IAO um technische Hilfe hierfür ersucht haben.

60. Die obigen Angaben sind in ihrem jeweiligen Kontext zu sehen. So ist darauf hinzuweisen, dass das Fehlen einer förmlichen Struktur für einen nationalen dreigliedrigen Sozialdialog wie z. B. in Deutschland nicht unbedingt bedeutet, dass es keine dreigliedrige Beratung und Zusammenarbeit zwischen Regierung und Sozialpartnern gibt. Umgekehrt bedeutet das Bestehen solcher Strukturen nicht immer, dass sie in vollem Umfang funktionieren oder dass angemessene Modalitäten vorgesehen und die nötigen Voraussetzungen gegeben sind. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) erachtet es z. B. als nicht vereinbar mit dem Übereinkommen Nr. 144 und allgemein mit einem sozialen Dialog, wenn die maßgeblichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ausgeschlossen werden, der politische Wille fehlt, das Übereinkommen voll und ganz umzusetzen, oder wenn dreigliedrige Beratungen allzu kurzfristig angesetzt werden oder erst, nachdem die entsprechenden Entscheidungen bereits gefallen sind.

2.3.2. Herausforderungen und Chancen in den einzelnen Regionen

Europa und Zentralasien

61. Wie in dem Bericht für die wiederkehrende Diskussion über den sozialen Dialog im Jahr 2013 festgestellt wurde, haben die europäischen Länder, die wegen der Staatsschulden unter Druck standen, zwar in den Anfangsstadien der Weltwirtschaftskrise positive Erfahrungen mit dem nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog gemacht, sodann aber unter Umgehung des sozialen Dialogs Sparmaßnahmen ergriffen, die sie für nicht verhandelbar erklärten. In den gravierendsten Fällen, in denen es zum Abbruch des sozialen Dia-

¹⁶ IAA: *Towards the universal ratification of Convention No. 144 on Tripartite Consultation by the ILO centenary in 2019* (Genf, 2017).

¹⁷ Im Bericht für die wiederkehrende Diskussion über den sozialen Dialog auf der 102. Tagung (2013) der Konferenz (Abs. 24) wird festgestellt: „Der soziale Dialog ist in praktisch allen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO und in der Agenda für menschenwürdige Arbeit verankert. Solche Instrumente können ohne einen effektiven sozialen Dialog nicht in vollem Umfang umgesetzt werden, da viele Bestimmungen der Übereinkommen ausdrücklich Beratungen mit den Sozialpartnern vorschreiben, um ihre Durchführung sicherzustellen.“

¹⁸ Europa und Zentralasien ist auch die einzige Region, in der alle IAO-Mitgliedstaaten alle acht grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben; auch bei den vier ordnungspolitischen Übereinkommen ist hier eine hohe Ratifizierungsrate zu verzeichnen, nämlich rund 84 Prozent.

logs kam, haben sich die Gewerkschaften entweder an die Gerichte gewandt (Lettland, Rumänien und Vereinigtes Königreich) oder den Aufsichtsorganen der IAO Bemerkungen bezüglich Verstößen gegen ratifizierte Übereinkommen übermittelt (Griechenland und Rumänien). Einige wenige von der Krise betroffene EU-Mitgliedstaaten haben den sozialen Dialog fortgesetzt (z. B. Finnland und Frankreich).

62. Nach den Feststellungen der IAO ist die Weltwirtschaftskrise 2013 schließlich abgeklungen, auch wenn die Arbeitslosenquote in Griechenland und Spanien weiterhin hoch ist. Von den acht EU-Ländern, die nach 2010 eine internationale Finanzhilfe erhalten haben, steht nur noch Griechenland unter einem Kreditprogramm (das dritte Wirtschafts-anpassungsprogramm für Griechenland läuft bis Mitte 2018).¹⁹

63. Seit der Weltwirtschaftskrise sind in den EU-Ländern vier verschiedene Szenarien für den sozialen Dialog zutage getreten. Bei dem ersten ist der soziale Dialog sogar gestärkt worden; dies ist beispielsweise in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Schweden und der Slowakei der Fall. Für das zweite sind Unterbrechungen des Dialogs kennzeichnend, wie das hauptsächlich in Irland, Italien, Rumänien, Spanien, Ungarn und in geringerem Maße in Griechenland festzustellen ist. Bei dem dritten hat sich der soziale Dialog während der Krise abgeschwächt, doch weiterhin Ergebnisse gezeitigt und ist sodann nach der Krise wiederbelebt worden, wie in Belgien, Litauen, Portugal und Slowenien. Finnland steht allein für das vierte Szenario: hier blieb die Kontinuität des sozialen Dialogs während der Krise gewahrt, aber nicht mehr danach, wobei es 2015 zu einem Regierungswechsel kam.

64. Auch andere Muster lassen sich erkennen. Erstens hat der zweigliedrige soziale Dialog auf Spitzenebene (mit oder ohne Dreigliedrigkeit) z. B. in Belgien, Frankreich, Irland, der Slowakei, Slowenien und Spanien eine größere Rolle eingenommen. Zweitens wurde, unter anderem in Deutschland, Frankreich und der Slowakei, größeres Gewicht auf den Prozess des sozialen Dialogs gelegt, und nicht bloß auf die Unterzeichnung eines Sozialpakts oder einer Sozialvereinbarung. In Deutschland hat sich ein nicht formalisierter sozialer Dialog auf Ad-hoc-Basis als sehr wirksam dafür erwiesen, den durch den wirtschaftlichen Kontext bedingten Herausforderungen zu begegnen und ausgewogene Reformen zu entwickeln, mit denen der Anstieg der Ungleichheiten eingegrenzt wurde (z. B. durch die Aushandlung von Arbeitszeitverkürzungen zur Vermeidung von Entlassungen während der Weltwirtschaftskrise).²⁰ Drittens wurde in Fällen, in denen der dreigliedrige soziale Dialog abgebrochen worden war, mit der Unterzeichnung eng begrenzter Vereinbarungen über spezifische Fragen ein Weg gefunden, das Vertrauen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung wiederherzustellen, wie dies in Griechenland und Spanien geschah.²¹ Schließlich sind in Litauen, Polen und der Slowakei sowie im ost-

¹⁹ Siehe O. Molina und I. Guardiancich: „Comparative overview: National trajectories and good practices in social dialogue“, in I. Guardiancich und O. Molina (Hrsg.): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (Genf, IAA, 2017), S. 1-57.

²⁰ Siehe D. Vaughan-Whitehead (Hrsg.): „Curbing inequalities in Europe: How can social dialogue and industrial relations help to close the gap?“, in D. Vaughan-Whitehead: *Inequalities and the world of work: What role for industrial relations and social dialogue?* (Genf, IAA und Edward Elgar, 2017).

²¹ Beispielsweise haben die griechische Regierung und die Europäische Kommission 2015 eine Vereinbarung zur Behandlung der Frage der Beschäftigung in der informellen Wirtschaft unterzeichnet. Siehe IAA: „*Transition to formality: The critical role of social dialogue*“ in *Dialogue in brief*, Issue No. 1, März 2017.

deutschen Bundesland Brandenburg neue Einrichtungen für den sozialen Dialog geschaffen worden.²²

65. In Mittel- und Osteuropa sind die dreigliedrigen Partner bei den nationalen sozialen Dialogen oftmals in eine Sackgasse geraten und haben die IAO um fachlichen Rat ersucht, um ihre Standpunkte zu erhärten oder zuweilen um sie zu validieren. In der Zeit seit 2013 sind in der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, in Montenegro und in Serbien die Einrichtungen für den sozialen Dialog auf nationaler Ebene ausgebaut worden. In Montenegro und Serbien wurden technische Sekretariate eingerichtet. In Georgien wurde 2013 per Gesetz eine dreigliedrige Kommission für Sozialpartnerschaft eingesetzt. In Aserbaidschan haben die Anstrengungen, die die IAO und die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen seit 2013 gemeinsam zur Institutionalisierung eines nationalen dreigliedrigen Mechanismus für den sozialen Dialog unternommen haben, dazu geführt, dass im September 2016 eine nationale dreigliedrige Kommission für Wirtschafts- und Sozialfragen geschaffen wurde. In Tadschikistan und Usbekistan haben die Gewerkschaften ihre Ausbildungssysteme modernisiert und an von der IAO unterstützten dreigliedrigen Aktivitäten mitgewirkt. Die Sozialpartner in Usbekistan schlossen für den Zeitraum 2014–16 eine dreigliedrige allgemeine Vereinbarung über Sozial- und Wirtschaftsfragen.²³

Amerika

66. In Lateinamerika treten die einschlägigen Einrichtungen in allzu vielen Ländern nur unregelmäßig zusammen, und soweit Vereinbarungen zustande kommen, werden sie nicht ordnungsgemäß umgesetzt. Beträchtliche soziale Konflikte und starkes Misstrauen gegenüber der Regierung und den öffentlichen Institutionen sowie zwischen den Sektoren sind für mehrere Länder der Region kennzeichnend.²⁴ Der Rückgriff auf sozialen Dialog zur Verhütung oder Verringerung sozialer Konflikte ist nicht immer angemessen institutionell verankert. Zudem haben die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände wiederholt erklärt, dass gewalttätige Übergriffe gegen ihre Mitglieder die Systeme der Arbeitsbeziehungen geschwächt haben. Bei Lateinamerika und der Karibik handelt es sich um die Region, aus der die meisten Klagen beim IAO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit eingehen.

67. Dennoch sind in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern Fortschritte zu verzeichnen. So wurde z. B. in Costa Rica 2016 das Arbeitsverfahrensgesetz verabschiedet, das im Falle von gegen die Gewerkschaften gerichteter Diskriminierung beschleunigte Verfahren vorsieht. In Chile sieht ein Gesetz von 2017 zur Modernisierung des Systems der Arbeitsbeziehungen die Einrichtung eines dreigliedrigen hohen Arbeitsrats vor. In Mexiko hat die 2013 eingesetzte Nationale Kommission für Produktivität nationale Strategien zur Steigerung der Produktivität in acht Sektoren ermittelt.

68. In verschiedenen Ländern haben die nationalen dreigliedrigen Beratungen zur Annahme von Sozialpakten geführt, mit denen Fragen angegangen werden wie Umwelt (Costa Rica), Informalität (ebenfalls Costa Rica) und Arbeitsbedingungen (Nicaragua). In der Dominikanischen Republik hat die Nationale Beschäftigungskommission – ein dreigliedriges Gremium, das eine interinstitutionelle Koordinierung unter der Leitung des Arbeitsministerium ermöglicht – einen nationalen Beschäftigungsplan gebilligt, der im

²² Für Informationen über die neuen Arbeitsmarkträte in Polen siehe Eurofound: *Poland: New tripartite bodies begin operations* (Dublin, Eurofound, 2015).

²³ Siehe IAA: *Die Zukunft menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien: Chancen und Herausforderungen*, Bericht des Generaldirektors, Zehnte Europäische Regionaltagung, Istanbul, Türkei, 2.–5. Okt. 2017 (Genf, 2017); und IAA: *Decent Work Country Programme of the Republic of Uzbekistan for 2014–2016* (Genf, 2017).

²⁴ IAO: *2016 Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Lima, 2016), S. 63.

Oktober 2014 auf den Weg gebracht wurde. In Nicaragua wurde 2013 eine dreigliedrige Vereinbarung über die Stabilität von Arbeit und Produktion in AFZs geschlossen. Sie legt Gewicht auf den sozialen Dialog und die Ausbildung der Arbeitnehmer und ist seit Januar 2014 in Kraft.

Afrika

69. 2015 ist dem tunesischen Quartett für den nationalen Dialog, dem unter anderem dreigliedrige Mitgliedsgruppen angehören, der Friedensnobelpreis zuerkannt worden, und zwar „für seinen entscheidenden Beitrag zum Aufbau einer pluralistischen Demokratie in Tunesien nach der Jasmin-Revolution im Jahr 2011“. ²⁵ Eines der Ergebnisse des nationalen sozialen Dialogs in Tunesien war die Unterzeichnung eines Sozialvertrags im Jahr 2013; dieser hat dazu beigetragen, dass eine schwere politische und soziale Krise vermieden werden konnte, die nach der Revolution zu einem Bürgerkrieg hätte ausarten können. Entsprechend diesem Sozialvertrag hat die Versammlung der Volksvertreter 2017 ein Gesetz zur Errichtung eines nationalen Rats für sozialen Dialog verabschiedet. Ein weiteres Ergebnis des nationalen sozialen Dialogs war die Aushandlung einer neuen Verfassung, die im Januar 2014 angenommen wurde und die die grundlegenden Arbeitnehmerrechte gewährleistet.

70. In der Zeit seit 2013 haben mehrere Länder dreigliedrige Gremien für den sozialen Dialog geschaffen, darunter Burkina Faso und Kamerun. 2015 gab es in nahezu 40 afrikanischen Ländern solche Mechanismen. ²⁶ Es sind eine Reihe von Sozialpakten unterzeichnet worden, um so Stabilität und Frieden zu fördern. In Benin wurde 2016 ein nationaler Rat für den sozialen Dialog eingerichtet. Die Regierungen von Senegal und Togo haben 2016 die Haushaltsmittel für ihre nationalen Einrichtungen für den dreigliedrigen sozialen Dialog aufgestockt. In Côte d'Ivoire (2015) und Guinea (2016) sind die einschlägigen Einrichtungen gestärkt worden. Im Mai 2017 haben die nationalen Einrichtungen für den dreigliedrigen sozialen Dialog von 11 Ländern eine Erklärung über die Stärkung der Rolle und des Einflusses der Einrichtungen des nationalen sozialen Dialogs angenommen (Erklärung von Abidjan).

71. Es gibt jedoch weiterhin Probleme, die oftmals mit mangelnden Mitteln und Kapazitäten der Akteure, schwacher Unterstützung seitens der Verwaltungen und mangelndem politischen Willen zur Umsetzung der Vereinbarungen zusammenhängen. So konnte beispielsweise der dreigliedrige Beirat für Arbeitsfragen von Malawi zwischen 2009 und August 2016 mangels Finanzmitteln kein einziges Mal zusammentreten (im September 2016 wurde mit IAO-Unterstützung ein Treffen organisiert). In Swasiland und Simbabwe stellten sich bei der Wahrnehmung der einschlägigen Mandate Probleme institutioneller und gesetzgeberischer Natur. In einigen anderen Ländern wurden die nationalen dreigliedrigen Einrichtungen des sozialen Dialogs als ineffektiv angesehen und deshalb aufgelöst (Mauritius, 2015) oder stehen in Gefahr, aufgelöst zu werden. In Benin wurden Verfassungsänderungsvorschläge vorgelegt – wenngleich nicht gebilligt –, die auch die Auflösung des Wirtschafts- und Sozialrates des Landes umfassten. Die Regierungen von Botsuana und Sambia sollen, wie zu hören war, den sozialen Dialog umgangen haben, wenn die Sozialpartner mit einigen der von ihnen 2016 bzw. 2015 vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht einverstanden waren. In Südafrika kam dem Nationalen Rat für wirt-

²⁵ IAO: *ILO-Generaldirektor Guy Ryder gratuliert dem tunesischen Quartett für nationalen Dialog zum Friedensnobelpreis* (Genf, 2015).

²⁶ IAA: *Towards inclusive and sustainable development in Africa through decent work*, Bericht des Generaldirektors, 13. Afrikanische Regionaltagung, Addis Abeba, Äthiopien, 30. Nov.–3. Dez. 2015 (Genf, 2015).

schaftliche Entwicklung und Arbeit bei der Abänderung und Verabschiedung verschiedener Gesetze in der Zeit seit 2013 zwar eine Schlüsselrolle zu, doch stießen die einschlägigen Verfahren zuweilen auf Kritik.²⁷

72. In vielen Ländern des französischsprachigen Afrikas fiel es den dreigliedrigen Einrichtungen schwer, die Arbeitskonflikte, zu denen es in den Jahren 2015-17 in den öffentlichen Verwaltungen und Diensten gekommen ist, vorherzusehen und für sie eine Lösung zu finden. Wenn ihnen jedoch ein klares Mandat erteilt und entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt wurden, haben diese Einrichtungen der Regierung und den Sozialpartnern bei der Bewältigung externer Erschütterungen geholfen. Die tschadische Nationale Kommission für den sozialen Dialog hat 2017 eine Vereinbarung zwischen der Regierung und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes ausgehandelt, die zur Beendigung eines dreimonatigen Streiks in den öffentlichen Diensten und zur Minderung der Folgen der Ölpreiskrise beigetragen hat. Die Aufgaben des Hohen Rats für die Arbeitsbeziehungen in Senegal und des Hohen Rats für den sozialen Dialog in Burkina Faso – d.h. der nationalen Einrichtungen für den dreigliedrigen sozialen Dialog in diesen Ländern – wurden 2014 bzw. 2017 erweitert, so dass sie nunmehr auch die Verhütung und Beilegung bedeutender Arbeitsstreitigkeiten und die Förderung von Frieden und Stabilität umfassen.

73. In Benin (2016), Cabo Verde (2017) und Senegal (2014) haben die dreigliedrigen Partner Pakte für wirtschaftliche und soziale Entwicklung unterzeichnet.

Asien und Pazifik

74. Die Region Asien und pazifischer Raum ist bei der Ratifizierung wichtiger den sozialen Dialog betreffender IAO-Übereinkommen im Rückstand, etwa was die acht grundlegenden Übereinkommen (vor allem die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98) und die vier ordnungspolitischen Übereinkommen anlangt. In Anbetracht des erheblichen Anteils informell beschäftigter Arbeitskräfte in den Entwicklungsländern dieser Region sehen sich die Arbeitnehmer mit rechtlichen und praktischen Hindernissen konfrontiert, wenn sie sich organisieren wollen.

75. Seit 2013 sind in einigen Ländern weitere Fortschritte beim Aufbau eines rechtlichen und institutionellen Rahmens erzielt worden. In China haben die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen grundsatzpolitischen Dokumenten zugestimmt, die auf die Förderung und den Ausbau von Kollektivverhandlungen, insbesondere auf Sektorebene, abzielen und stärkeres Gewicht auf die qualitativen Aspekte von Kollektivvereinbarungen legen. In der Provinz Guangdong ist seit Januar 2015 eine richtungsweisende Verordnung über Kollektivverträge für Unternehmen in Kraft, die den Arbeitnehmern das Recht auf Kollektivverhandlungen zuspricht, die Arbeitgeber zur Aufnahme von Verhandlungen in gutem Glauben verpflichtet und Verfahren für eine bessere Vertretung der Arbeitnehmer sowie Bestimmungen zur Beilegung von Streitigkeiten bei Kollektivverhandlungen vorsieht. In Bangladesch wurde nach dem Rana-Plaza-Unglück vom April 2013 ein nationaler dreigliedriger Aktionsplan für Brandsicherheit und strukturelle Stabilität im Bekleidungs-gewerbe angenommen. In der Republik Korea bestehen neue Aussichten auf eine Ratifizierung der Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Die neue staatliche Politik dürfte zur Wiederherstellung des Vertrauens und zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog und die Arbeitsbeziehungen führen. In Japan konnte der Arbeitsrat aufgrund tiefgreifender Meinungsverschiedenheiten zwischen den dreigliedrigen Partnern kein Einvernehmen über eine Gesetzesvorlage erzielen,

²⁷ Siehe E. Webster, K. Joynt und A. Metcalfe, a.a.O.

mit der das Entgelt von fest und vorübergehend Beschäftigten angeglichen und eine bessere Arbeitszeitregelung eingeführt werden sollte.

76. Bemühungen um eine bessere Vertretung der Arbeitnehmer und um die Schaffung der Voraussetzungen für einen guten sozialen Dialog wurden beispielweise in Myanmar unternommen; im Anschluss an eine bei der IAO eingereichte Klage und die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses hat die Regierung dieses Landes die entsprechenden Rechtsvorschriften abgeändert und Gewerkschaften offiziell anerkannt. Seitdem sind Hunderte von Gewerkschaften gegründet worden. Eine Reihe von Gewerkschaften hat eine Einigung darüber erzielt, wie sie das Land auf den kommenden Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz vertreten werden.²⁸

77. In Vietnam (2012) und in Myanmar (2013) sind dreigliedrige Lohngremien und ein entsprechender Rechtsrahmen geschaffen worden. In Kambodscha, Malaysia und Singapur sind bei der Stärkung dreigliedriger Verfahren für die Lohnfestsetzung beachtliche Fortschritte erzielt worden (siehe auch den Abschnitt über „Löhne“).

78. In den arabischen Staaten Asiens hat sich der soziale Dialog nur langsam weiter ausgedehnt. Soweit es einen solchen Dialog gibt, ist er nicht in vollem Umfang institutionalisiert oder nachhaltig.²⁹ Die wenigen bestehenden Einrichtungen für den sozialen Dialog, z. B. in Jordanien und Libanon, spielen bei der Steuerung des Arbeitsmarktes nur eine begrenzte Rolle. In einigen anderen Ländern fehlen nach wie vor die Grundvoraussetzungen für einen sozialen Dialog.

79. Doch es gibt auch Beispiele für Fortschritte. In Oman wurde 2014 ein dreigliedriger Ausschuss zur Überprüfung der Arbeitsgesetzgebung eingesetzt, der vierteljährlich zusammentritt. In Irak war das neue Arbeitsgesetz Gegenstand ausführlicher dreigliedriger Diskussionen, ehe es 2015 verabschiedet wurde. In dem besetzten palästinensischen Gebiet ist 2016 nach dreijährigen Beratungen, bei denen die IAO den dreigliedrigen nationalen Ausschuss für soziale Sicherheit unterstützt hat, erstmals ein Gesetz über soziale Sicherheit für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft angenommen worden.³⁰ Ende 2017 hat der Ministerrat Libanons den Wirtschafts- und Sozialrat des Landes wiederbelebt und – 15 Jahre nach Ablauf des Mandats der früheren Mitglieder – 71 neue Mitglieder ernannt.

2.3.3. Herausforderungen und Chancen in den verschiedenen Themenbereichen

Beschäftigungspolitik

80. Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, das bis zum Juli 2017 von 111 IAO-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, ist eines der vier ordnungspolitischen Übereinkommen. Ihm zufolge ist der soziale Dialog als eine entscheidende Komponente bei der Ausarbeitung und Umsetzung einer aktiven innerstaatlichen Beschäftigungspolitik zur Förderung voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung zu begreifen.

81. Die Sozialpartner haben nicht nur an den Diskussionen teilgenommen, die zur Konzipierung beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen geführt haben,

²⁸ IAA: *Building an inclusive future with decent work: Towards sustainable development in Asia and the Pacific*, Bericht des Generaldirektors, 16. Regionaltagung für Asien und den Pazifik, Bali, Indonesien, 6.–9. Dez. 2016 (Genf, 2016), S. 36.

²⁹ IAO: *Rethinking economic growth: Towards productive and inclusive Arab societies* (Beirut, 2012).

³⁰ IAA: *Die Lage der Arbeitnehmer der besetzten arabischen Gebiete*, Bericht des Generaldirektors, Beilage, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017.

sondern sind auch zu deren Umsetzung und Überwachung konsultiert werden. In einigen Ländern sind sie offiziell in den institutionellen Koordinierungsgremien vertreten, etwa in Argentinien, Brasilien, China, Deutschland und der Republik Korea, wo dreigliedrige Stellen mit der Umsetzung dieser Maßnahmen betraut sind, oder in den Niederlanden und Singapur, wo der Dreigliedrigkeit bei der Behandlung allgemeiner Wirtschafts- und Sozialfragen zentrale Bedeutung zukommt.

82. In einer Reihe von Ländern (darunter die Dominikanische Republik, die Islamische Republik Iran, Panama, die Philippinen, Polen und Tadschikistan) sind in der Zeit seit 2013 eigens Mechanismen für den sozialen Dialog über sozial- und wirtschaftspolitische Fragen geschaffen worden. In anderen Ländern sind inklusive Konsultationen zu solchen Fragen aufgenommen worden, sei es auf nationaler Ebene (unter anderem in Barbados, Irland, der Republik Moldau und in Mosambik) oder auf lokaler Ebene (China, Kolumbien, Marokko und Serbien). In anderen Fällen sind verschiedene Interessensträger, darunter auch Minderheiten und besonders verletzte Gruppen, an Maßnahmen beteiligt worden (Ecuador, Kambodscha und Papua-Neuguinea). In mindestens 16 Ländern und Gebieten haben sich die Arbeitsministerien, die sich bewusst sind, dass breit angelegte Konsultationen zu einer verbesserten Informationsbasis und erhöhter Legitimität führen, in der Zeit seit 2013 für Steuerungs- oder Fachausschüsse entschieden, an denen auch andere Ministerien und staatliche Stellen sowie die Sozialpartner beteiligt sind.

83. Zwischen 2013 und Juni 2017 wurden in Europa 33 nationale jugendpolitische Maßnahmen oder nationale Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung angenommen. In einer beträchtlichen Zahl von Fällen waren Jugend- und zivilgesellschaftliche Einrichtungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an den Annahmeverfahren beteiligt. Auch bei den Verfahren zur Annahme der nationalen Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantien haben die Sozialpartner mitgewirkt, beispielsweise in Bulgarien, Deutschland und Zypern. In einigen anderen Ländern hingegen wurde der soziale Dialog in Zusammenhang mit der Jugendgarantie als bloße Formalität angesehen und fiel in der Regel eher oberflächlich aus.

Qualifikationen

84. Nach Artikel 5 des Übereinkommens (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials, 1975, das bis zum Juli 2017 von 68 IAO-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, sind bei der Entwicklung von Berufsbildungsprogrammen die Sozialpartner anzuhören. Die Niederlande und Ungarn geben hier Beispiele für einen inklusiven Ansatz ab. In Malawi, Sudan und der Vereinigten Republik Tansania haben die Sozialpartner in der Zeit seit 2013 daran mitgewirkt, Leitlinien, eine Politik und einen Rahmen für diesen Fragenbereich auszuarbeiten. Unter anderem in Bangladesch, Costa Rica und der Vereinigten Republik Tansania haben die Sozialpartner weiterhin in nationalen dreigliedrigen Fach- und Berufsausbildungsgremien sowie in Ausbildungseinrichtungen mitgearbeitet, die mit der Entwicklung solcher Politiken und Programme befasst sind, und in der Folge deren Umsetzung überwacht.

Löhne

85. In Einklang mit den Übereinkommen und Empfehlungen der IAO zu Mindestlöhnen waren die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in der Zeit seit 2013 in verschiedenen Ländern aller Regionen weiterhin an den politischen Verfahren zur Festsetzung und Anpassung der Mindestlöhne beteiligt. Eine verhältnismäßig robuste Form der Dreigliedrigkeit kennzeichnet die Systeme zur Festsetzung von Mindestlöhnen in Ländern wie z. B. Malaysia, Singapur und Vietnam. Sri Lanka hat 2016 mit Unterstützung der IAO die ersten Schritte zur Einrichtung eines solchen Mechanismus unternommen.

86. In Cabo Verde kam der Dreigliedrigkeit eine Rolle zu, als im Januar 2014 erstmals in dem Land ein Mindestlohn eingeführt wurde. In Südafrika war die Dreigliedrigkeit von grundlegender Bedeutung, was die geplante Einführung einer neuen Lohnpolitik im Jahr 2018 anbelangt, die auch Kollektivverhandlungen und eine landesweite Mindestlohnpolitik umfasst. In Uruguay hat die Dreigliedrigkeit dazu geführt, dass im April 2016 die Mindestlöhne auf Hausangestellte ausgedehnt wurden. Dem war im Juni 2012 die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, vorausgegangen, was für sich genommen bereits ein beachtliches Ergebnis des dreigliedrigen Dialogs in dem Land darstellte.

87. In Mexiko hat die Dreigliedrigkeit eine grundlegende Rolle bei den Bestrebungen gespielt, den Mindestlohn als ein Instrument zur Bekämpfung von Erwerbsarmut und zur Verringerung der in den letzten zwei Jahrzehnten immer mehr zunehmenden Einkommensungleichheit einzusetzen. Nach langwierigen Dialogen und Verhandlungen, die die Mitglieder des dreigliedrigen nationalen Ausschusses für die Mindestlöhne 2012 eingeleitet hatten, ist der Mindestlohn in Mexiko seit 2012 real um rund 7 Prozent gestiegen, während es seit Ende der 1990er Jahre zu keinem Lohnwachstum gekommen war.

Arbeitsaufsicht und Arbeitsschutz

88. Das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, und das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft) 1969, fordern einen sozialen Dialog zur Förderung von Arbeitsaufsichtsmaßnahmen, mit denen die arbeitsrechtlichen Vorschriften durchgesetzt und die Arbeitsplatzrisiken weitest möglich reduziert werden. Die beiden Übereinkommen sind entscheidende Instrumente für die Verwirklichung des Ziels 8 der SDGs. In der Zeit seit 2013 haben die Unterausschüsse der nationalen dreigliedrigen Arbeitsräte, die Arbeitsschutzräte sowie zur Behandlung einschlägiger Fragen einberufene Ad-hoc-Tagungen anderer Gremien zunehmend als Plattform für den Informationsaustausch über fachliche, politische und rechtliche Fragen gedient. In vielen europäischen Ländern haben auf Fragen der Arbeitsaufsicht spezialisierte dreigliedrige Strukturen für einen solchen Informationsaustausch Sorge getragen. Die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtsämtern und den Sozialpartnern erfolgt auch im Wege dreigliedriger Ad-hoc-Vereinbarungen zu Arbeitsschutzfragen, wie dies etwa in Bangladesch, Portugal und der Slowakei der Fall ist.

89. Auf Sektorebene kommt es häufig zu einer dreigliedrigen Zusammenarbeit, um die Arbeitsaufsichtsämter bei der Behandlung branchenspezifischer Fragen anzuleiten. Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsinspektoren, Arbeitnehmern, Arbeitgebern und ihren Verbänden ist auch in Form einer direkten Zusammenarbeit mit den Ausschüssen für Sicherheit am Arbeitsplatz erfolgt. In Marokko beispielsweise müssen seit 2014 Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten zweigliedrige Arbeitsschutzausschüsse einrichten und Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten der Arbeitsaufsicht melden. Ähnliche Regelungen wurden in der chinesischen Sonderverwaltungsregion Hongkong getroffen.

Soziale Sicherheit und Rentenreform

90. Sozialer Schutz ist ein wesentlicher Bestandteil der nationalen Strategien für inklusives Wachstum und nachhaltige Entwicklung mit gerechten sozialen Ergebnissen. Ein wirksamer sozialer Dialog ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Strategien und Systemen des sozialen Schutzes, einschließlich des sozialen Basisschutzes. Verschiedene Übereinkommen über soziale Sicherheit, etwa das Übereinkommen (Nr. 102) über soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, verlangen eine dreigliedrige Mitwirkung in den Verwaltungsräten von Programmen der sozialen Sicherheit, und die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, fordert, dass die Sozialpartner an der Entwicklung sozialer Basisschutzniveaus, einschließlich nationaler Strategien zur Ausdeh-

nung der sozialen Sicherheit, beteiligt werden. In Kamerun, Indonesien, Lesotho, Mosambik, Nepal, Oman, Peru, Thailand und Timor-Leste sind dementsprechend im Wege dreigliedriger Verfahren neue Rechtsvorschriften oder Vorschläge für soziale Basisschutzniveaus ausgearbeitet worden.

91. Zwischen 2010 und 2016 wurden in 155 Ländern 979 Sozialschutzreformen angekündigt.³¹ In den Jahren 2014–17 waren die Sozialpartner an verschiedenen Reformen beteiligt, z. B. in Indien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten an der Neufestsetzung des Rentenalters, in Argentinien an der Ausdehnung des Deckungsbereichs der allgemeinen Krankenversicherung, in Kenia und Südafrika an der Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung und von Steuerbefreiungen zum Schutz von Arbeitnehmern mit niedrigem Einkommen und in Singapur an Gesetzesänderungen zum Schutz von Arbeitnehmern über 60. In einigen anderen Ländern haben die Regierungen Reformen eingeführt, zu denen sie die Sozialpartner kaum oder überhaupt nicht angehört haben. Diese Reformen waren hauptsächlich auf Sparmaßnahmen zurückzuführen und konnten in der Regel die Mängel bei der Rentenversorgung und ihrem Deckungsbereich nicht ausräumen.

Geschlechterfragen

92. Durch sozialen Dialog können Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung in der Arbeitswelt gefördert werden. Die gesammelten Daten bestätigen, wenngleich sie auf globaler Ebene noch lückenhaft sind, dass Frauen in den nationalen Einrichtungen für den sozialen Dialog nur schwach vertreten sind, in der Regel mit einer Quote von weniger als 20 Prozent, was ein Hindernis für die Förderung der Geschlechtergleichstellung bildet. Es sind aber auch eine Reihe ermutigender Entwicklungen festzustellen: so hat sich z. B. in einer steigenden Zahl afrikanischer und europäischer Länder die Vertretung der Frauen in den nationalen Einrichtungen des sozialen Dialogs erhöht und macht nun eine Quote von rund 20–30 Prozent aus.³² Einige Länder haben seit 2013 gesetzliche Maßnahmen ergriffen: Algerien und Chile haben 2016 gesetzlich festgelegt, dass mindestens ein Drittel der Mitglieder dieser Einrichtungen Frauen sein müssen. Der Hohe Rat für die Arbeitsbeziehungen von Senegal hat 2015 einen ständigen Unterausschuss für Geschlechtergleichstellung eingesetzt, und im selben Jahr wurde in Vietnam durch eine nationale dreigliedrige Vereinbarung ein Verhaltenskodex zur Bekämpfung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz eingeführt.

Informelle Wirtschaft

93. In Costa Rica (wo 44,7 Prozent der Arbeitnehmer informell beschäftigt sind) haben die Regierung und die Sozialpartner 2016 eine dreigliedrige Vereinbarung unterzeichnet, die den Weg dafür bereitet hat, dass sodann im März 2017 ein dreigliedriger Ausschuss zur Formalisierung der Beschäftigungsverhältnisse und Wirtschaftseinheiten eingerichtet wurde. In Griechenland ist das Ausmaß informeller Beschäftigung sehr hoch für ein europäisches Land und macht schätzungsweise 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Nach einem partizipatorischen Verfahren und unter Berücksichtigung eines Diagnoseberichts der IAO konnte im Oktober 2016 ein dreigliedriger Konsens über Empfehlungen für eine Strategie erreicht werden, die Anreize und Durchsetzungsmaßnahmen kombiniert, um so gegen Informalität vorzugehen. In Senegal, wo die informelle Wirtschaft rund 97 Prozent der Arbeitsplätze stellt, hat der Hohe Rat für die Arbeitsbeziehungen seine sechste Plenartagung dem Übergang zu formellen Wirtschaftsverhältnissen gewidmet. In Burkina Faso,

³¹ IAA: *Social Protection Monitor*, 2017.

³² A. Müller: *National social dialogue institutions: A global overview* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

Ghana, Mexiko und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden unter dreigliedriger Beteiligung gemeinsame Untersuchungen zu den hauptsächlichen Herausforderungen für den Übergang zur formellen Wirtschaft durchgeführt und Vereinbarungen über einschlägige Maßnahmen oder Fahrpläne erreicht. Die Mitgliedsgruppen haben auch Strategien entwickelt, mit denen jeweils Folgendes gefördert werden soll: die Einhaltung der Arbeitsvorschriften und Regelungen am Arbeitsplatz im Interesse eines sicheren und produktiven Arbeitsumfelds, was auch Arbeitsrechtsreformen einschloss (Ukraine und besetztes palästinensisches Gebiet); die Festlegung nationaler Arbeitsschutzmaßnahmen und -profile (Samoa); und die Stärkung von Arbeitsaufsicht und -verwaltung (Bangladesch und Kolumbien).

94. Was Hausangestellte angeht, eine Tätigkeit, die weitgehend informell erfolgt, so fordert das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, dass die Mitgliedstaaten das Recht der Hausangestellten auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen schützen, und sieht vor, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bei der Umsetzung des Übereinkommens angehört werden. So hat beispielsweise der Plurinationale Staat Bolivien einen entsprechenden Mustervertrag für Hausangestellte aufgesetzt.

Ländliche Wirtschaft

95. Nahezu 80 Prozent der erwerbstätigen Armen auf der Welt sind in der ländlichen Wirtschaft beschäftigt. Mangelnder sozialer Dialog stellt eines der Hauptprobleme dar, wenn es gilt Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit anzugehen. In den ländlichen Gebieten sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände oftmals aufgesplittert und verfügen nur über wenige Mitglieder. Mit der Abgelegenheit der ländlichen Gemeinschaften und den hier anzutreffenden Kategorien von Arbeitskräften, bei denen es sich hauptsächlich um selbständig Erwerbstätige, Saison- und Gelegenheitsarbeiter und Arbeitsmigranten handelt, hängen auch verschiedene rechtliche und praktische Probleme zusammen, die durch Armut und Informalität noch verschärft werden.³³ Es bedarf hier starker und unabhängiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, damit sie am sozialen Dialog und an der Politikgestaltung mitwirken können. Wichtig ist auch, die Position der Frauen in ländlichen Gebieten zu stärken und das Problem ihrer unzureichenden Vertretung unter den Sozialpartnern anzugehen sowie die Gleichstellung der Geschlechter im Wege von Kollektivverhandlungen zu fördern. Einige Länder ergreifen bereits Maßnahmen in diesem Sinn, etwa Slowenien, die Tschechische Republik, Mexiko³⁴ und Marokko³⁵.

Arbeitsmigranten

96. Die Arbeitsmigration nimmt in allen Regionen zu: In bestimmten Migrationskorridoren, etwa zwischen Asien und den arabischen Staaten und in Südostasien, hat sich die Zahl internationaler Migranten, bei den es sich zum größten Teil um Arbeitsmigranten handelt, seit 1990 verdreifacht.³⁶ Nach dem Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, der Empfehlung (Nr. 86) betreffend Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und der Empfehlung (Nr. 151) betreffend Wanderarbeitnehmer, 1975, haben die Mitgliedstaaten die Sozialpartner bei der Erbringung von

³³ AA: „[Promoting social dialogue in the rural economy](#)“, *Decent work in the rural economy policy guidance note* (Genf, 2015).

³⁴ Siehe IAA: *Giving a voice to rural workers: General Survey concerning the right of association and rural workers' organizations instruments*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015.

³⁵ Siehe IGB: *Nearly 1,000 agriculture workers in Morocco celebrate first bargaining pact*, 2015.

³⁶ IAA: *Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017, Abs. 9.

Dienstleistungen für Arbeitsmigranten einzubeziehen und zur Frage der internationalen Arbeitsmigration anzuhören.³⁷ In einigen Ländern (darunter Bangladesch, Chile und Südafrika) wurden im Wege dreigliedriger Beratungen internationale migrationspolitische Maßnahmen entwickelt. Bei einer im Jahr 2016 durchgeführten Befragung von Migrations- und Mobilitätsfachleuten von über 210 Organisationen aus den verschiedensten Regionen und Wirtschaftszweigen weltweit gaben jedoch lediglich 17 Prozent an, dass sie in der Lage gewesen seien, die nationale Migrationspolitik zu beeinflussen.³⁸ Der CEACR hat festgestellt, dass einige Arbeitgeber- und Arbeitgeberverbände kaum oder überhaupt nicht zur Frage der Arbeitsmigration konsultiert wurden oder nicht in den mit dieser Frage befassten innerstaatlichen Ausschüssen vertreten waren.³⁹ Außerdem werden diese Verbände nur selten zu Verhandlungen über bi- und multilaterale Abkommen zu Arbeitsfragen eingeladen.

97. Ein großes Problem ist auch, dass sich die Arbeitsministerien nicht an den Debatten über die internationale Migration beteiligen und es zwischen Innen- und Außenministerium und dem für Zuwanderung zuständigen Ministerium keine Tradition des dreigliedrigen sozialen Dialogs gibt. Außerdem liegen der gegenwärtigen politischen Diskussion über Migration oftmals falsche Annahmen zugrunde, was es noch schwieriger macht, dass die Argumente für eine geordnete Arbeitsmigration Gehör finden.

98. Angesichts der syrischen Flüchtlingskrise haben Jordanien, Libanon und die Türkei gewaltige Anstrengungen unternommen, und einige europäische Länder haben ihre Politik angepasst, um mehr Flüchtlinge aufzunehmen. So haben z. B. die Regierung und die Sozialpartner in Dänemark 2016 eine Vereinbarung über eine flexible Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt geschlossen. In Deutschland waren die Sozialpartner 2016 an der Ausarbeitung des Integrationsgesetzes beteiligt, mit dem die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt beschleunigt werden soll. In Norwegen wurde im Mai 2016 eine dreigliedrige Vereinbarung geschlossen, die Flüchtlingen mit gesuchten Qualifikationen einen beschleunigten Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen soll. Außerhalb Europas hat Brasilien zwischen 2011 und 2016 rund 85.000 Flüchtlinge aus Haiti aufgenommen, nachdem im nationalen dreigliedrigen Ausschuss ein Konsens über die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen erreicht worden war.

Automatisierung und digitale Arbeit

99. Automatisierung und Digitalisierung prägen die laufende Entwicklung der Arbeit und bringen weltweit eine weitere Diversifizierung der Beschäftigungsformen mit sich. Diese Veränderungen können Möglichkeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben bieten (z. B. Telearbeit), die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen steigern und für eine höhere Erwerbsbeteiligung sorgen (z. B. durch Arbeit auf Abruf im Rahmen sogenannter „Gig“-Jobs). Mit ihnen erhöht sich allerdings auch die Wahrscheinlichkeit von atypischen Beschäftigungsformen – bei denen es den Beschäftigten häufiger von Rechts wegen oder in der Praxis an Schutz mangelt⁴⁰ – und informeller Beschäftigung.

³⁷ Siehe IAA: *Promoting fair migration: General Survey concerning the migrant workers instruments*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, Genf, 2016, Abs. 618.

³⁸ A.T. Fragomen, Jr.: „The business case for migration: The GFMD business mechanism’s position paper and recommendations for presentation at the Ninth GFMD Summit“, Bangladesch, Dez. 2016, S. 3-21, zitiert in IAA: *Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen*, a.a.O., Abs. 59.

³⁹ IAA: *Promoting fair migration: General Survey concerning the migrant workers instruments*, a.a.O., Abs. 136.

⁴⁰ IAA: *Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Genf, 16.-19. Febr. 2015), Abs. 2, S. 50.

100. Zu den Fragen von Automatisierung und Digitalisierung sind offenbar keine förmlichen Sozialpakte geschlossen worden. Doch haben beispielsweise in Australien, Dänemark, Deutschland, Italien, der Russischen Föderation, Singapur und Spanien die Mitgliedsgruppen gemeinsam die Folgen der sogenannten vierten industriellen Revolution untersucht. Der Europäische Gewerkschaftsbund hat im Juni 2016 eine Entschließung mit dem Titel „Für eine faire digitale Arbeit“ angenommen.⁴¹ In mehr als 113 Ländern haben dreigliedrige Dialoge dem politischen Dialog in Zusammenhang mit der Initiative der IAO zur Zukunft der Arbeit (Kasten 2.3) auf nationaler und subregionaler Ebene (etwa in der Karibischen Gemeinschaft) neuen Auftrieb gegeben. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen das auf Politik und Regelungsrahmen haben wird.

Kasten 2.3

Nationale Dialoge über die Zukunft der Arbeit: eine kurzer Überblick

Bei den nationalen Dialogen über die Zukunft der Arbeit wurde unter anderem die Rolle der Akteure und Einrichtungen des sozialen Dialogs vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklungen und sich wandelnder Geschäftsmodelle erörtert. Ausgehend von dem Befund, dass der soziale Dialog insgesamt an die neuen die Arbeitswelt prägenden Gegebenheiten angepasst werden muss, wurden Vorschläge zu folgenden Punkten gemacht:

- ❑ Es sollte auf einen dreigliedrigen sozialen Dialog zurückgegriffen werden, um Übergangsprozesse zu erleichtern und eine gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen sowie sozialstaatliche Unterstützungsleistungen sicherzustellen (Italien, Kamerun, Niederlande und Ruanda).
- ❑ Es sollte ein dreigliedriger sozialer Dialog über die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingeleitet werden, um zu neuen, doch flexiblen Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer zu gelangen (Panama und Senegal).
- ❑ Kollektivverhandlungen sollten für die Behandlung der Herausforderungen genutzt werden, die die Technologien, die Digitalisierung und die neuen Arbeitsorganisationsformen mit sich bringen, und es gilt zu verhindern, dass die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit untergraben oder umgangen werden (Belgien, Deutschland, Kenia, Schweiz und Spanien).
- ❑ Die Sozialpartner sollten für eine stärkere Vertretung der Akteure aus den Bereichen Sozialwirtschaft (Genossenschaften), KMUs und informelle Wirtschaft Sorge tragen (Frankreich).
- ❑ Es gilt neue Mechanismen (unter anderem Einsatz von Informationstechnologien und Rückgriff auf virtuelle Gemeinschaften) zu ermitteln, die es ermöglichen, die selbstständig Erwerbstätigen, die unabhängigen Auftragnehmer und die in der digitalen Plattformwirtschaft Beschäftigten jeweils nach Art der Tätigkeit oder nach Region zu organisieren und ihnen eine Vertretung zu sichern (Japan).

Quelle: IAA: *Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work* (Genf, 2017), S. 61-64.

Ökologisierung der Wirtschaft

101. In einigen Ländern arbeiten die Sozialpartner in Projektlenkungsausschüssen mit, die Arbeitsprogramme festlegen und Vorhaben für grüne Arbeitsplätze steuern und überwachen. Seit der Annahme des Pariser Abkommens zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen sind auf diesem Gebiet erneuerte Anstrengungen zu beobachten und wird größeres Gewicht auf die umwelt- und klimapolitischen Aufgabenstellungen gelegt. Es ist hervorzuheben, dass im Pariser Abkommen auf das Erfordernis gerechter Übergangsbedingungen für die Arbeitskräfte und die notwendige

⁴¹ Siehe <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-digitalisation-towards-fair-digital-work#.WmiIw610zct>.

Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze von guter Qualität Bezug genommen wird und dass in den *IAO-Leitlinien für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle* die Bedeutung des sozialen Dialogs in den Blick gerückt wird. Die Sozialpartner sind nicht nur Empfänger von Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit, sondern wirken auch als Partner bei der Konzeption der entsprechenden Programme mit. Hier ist beispielsweise das Programm für grüne Arbeitsplätze in Sambia zu nennen, dessen Lenkungsmodell die Mitwirkung zahlreicher öffentlicher, privater und nichtstaatlicher Partner sowie der Vereinten Nationen vorsieht.⁴²

102. Ähnlich schließt auch der Lenkungsausschuss für das Projekt für einen gerechten Übergang auf den Philippinen die Sozialpartner ein. Gestützt auf die *IAO-Leitlinien für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle* haben die Arbeitnehmerverbände auf den Philippinen einen Vorschlag für einen umfassenden Rahmen und weitere Vorschläge für einen gerechten Übergang vorgelegt; dies geschah in Zusammenhang mit der Schließung von Bergwerken, die das Ministerium für Umwelt und natürliche Ressourcen im Februar 2017 angeordnet hatte. Einer der Vorschläge sieht auch die Einsetzung eines dreigliedrigen Rates für die Bergbaubranche vor. Ein weiteres Beispiel sind die Evaluierungen, die auf nationaler und sektoraler Ebene zu der Frage der grünen Arbeitsplätze durchgeführt werden; dabei werden der Umfang der Entwicklung des grünen Sektors und dessen Investitionsbedarf, das Potenzial für die Schaffung und den Ausbau nachhaltiger Unternehmen und Wertschöpfungsketten sowie die für grüne Arbeitsplätze erforderlichen Qualifikationen in den Blick genommen. In der Zeit seit 2013 sind die Ergebnisse solcher Evaluierungen in Mauritius, Mexiko und Uruguay bei der Ausarbeitung nationaler Strategien berücksichtigt worden, mit denen die Schaffung menschenwürdiger und grüner Arbeitsplätze sowie der soziale Dialog beim Übergang zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft gefördert werden sollen.⁴³

Genossenschaften

103. Genossenschaften sind Unternehmen im Besitz und unter der demokratischen Leitung ihrer Mitglieder. Nach der Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung von Genossenschaften, 2002, ist eine Genossenschaft „eine eigenständige Vereinigung von Personen, die sich freiwillig zusammengeschlossen haben, um durch ein in Gemeinschaftseigentum befindliches und demokratisch geleitetes Unternehmen ihre gemeinsamen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Bestrebungen zu erfüllen“. Die Regierungen sind angehalten, einen förderlichen politischen und rechtlichen Rahmen für die Entwicklung nachhaltiger, demokratischer Genossenschaften zu schaffen.

104. Laut der Allgemeinen Erhebung zu den Instrumenten, die das Vereinigungsrecht und die Verbände ländlicher Arbeitskräfte betreffen, haben viele Mitgliedstaaten angegeben, dass sich ländliche Arbeitskräfte zu Genossenschaften zusammengeschlossen haben.⁴⁴ In China beispielsweise gab es nach den Angaben der Regierung Ende 2013 980.000 spezialisierte landwirtschaftliche Genossenschaften, mit Mitgliedern aus über 74 Millionen Haushalten und in einer wachsenden Zahl von Branchen.

105. Mit der Erosion der herkömmlichen Standardarbeitsverhältnisse bieten sich Genossenschaften als eine alternative Organisationsform für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberver-

⁴² Für mehr Informationen zu dem Programm für grüne Arbeitsplätze in Sambia siehe <http://www.zambiagreenjobs.org/>.

⁴³ Siehe <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/assessments/lang--en/index.htm>.

⁴⁴ IAA: *Giving a voice to rural workers: General Survey concerning the right of association and rural workers' organizations instruments*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015.

bände an. Sie tragen zur Vertretung der Arbeitnehmer bei, vor allem der Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft und in Bereichen, in denen andere Organisationsformen nur begrenzt zur Verfügung stehen. Für selbständig Erwerbstätige und in „Gig“-Jobs Beschäftigte kann etwa eine Plattformgenossenschaft eine Option darstellen. So bedient sich z. B. eine zunehmende Zahl von Taxifahrer-genossenschaften dieser Methode, um die Fahrtenvermittler zu umgehen, die mitunter ihren Fahrern Rechte und Leistungen vorenthalten.

2.4. Zweigliedriger sozialer Dialog

106. Die Förderung guter, inklusiver und produktiver Arbeitsbeziehungen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor ist von zentraler Bedeutung für das Ziel menschenwürdiger Arbeit. Zweigliedriger sozialer Dialog bleibt die beste Methode, wie Arbeitsbeziehungen dieser Art gefördert werden können; dieser Dialog erfolgt, indem die Arbeitgeber und ihre Verbände mit den Arbeitnehmerverbänden Kollektivvereinbarungen aushandeln und die Führungskräfte mit den Vertretern der Arbeitnehmer im Betrieb zusammenarbeiten und sie konsultieren, unter anderem auch im Interesse einer erfolgreichen Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten. Bei diesen Verfahren haben sich in den letzten Jahren bedeutende Veränderungen vollzogen.

2.4.1. Kollektivverhandlungen

107. Kollektivverhandlungen sind für Millionen von Arbeitnehmern auf der ganzen Welt wichtig für die Festlegung der Löhne und der Arbeitsbedingungen. Doch von Land zu Land unterscheiden sich der Erfassungsbereich und die Struktur der Kollektivverhandlungen sowie ihre thematische Reichweite und ihr Inhalt beträchtlich.

108. Kollektivverhandlungen erfüllen verschiedenen Funktionen, wozu unter anderem zählen: Verteilung (Teilhabe an den Gewinnen infolge gesteigerter Produktivität), Schutz (Gewährleistung angemessener Bezahlung und Begrenzung der Tages- und Wochenarbeitszeit, als Ergebnis der gemeinsamen Überwachung der Rechtsansprüche oder erworbener Rechte), Mitsprache (Mitwirkung auf Branchen- oder Betriebsebene) und Arbeitsfrieden (Beilegung von Streitigkeiten und Legitimierung gemeinsamer Regeln).⁴⁵

Erfassungsbereich und Struktur

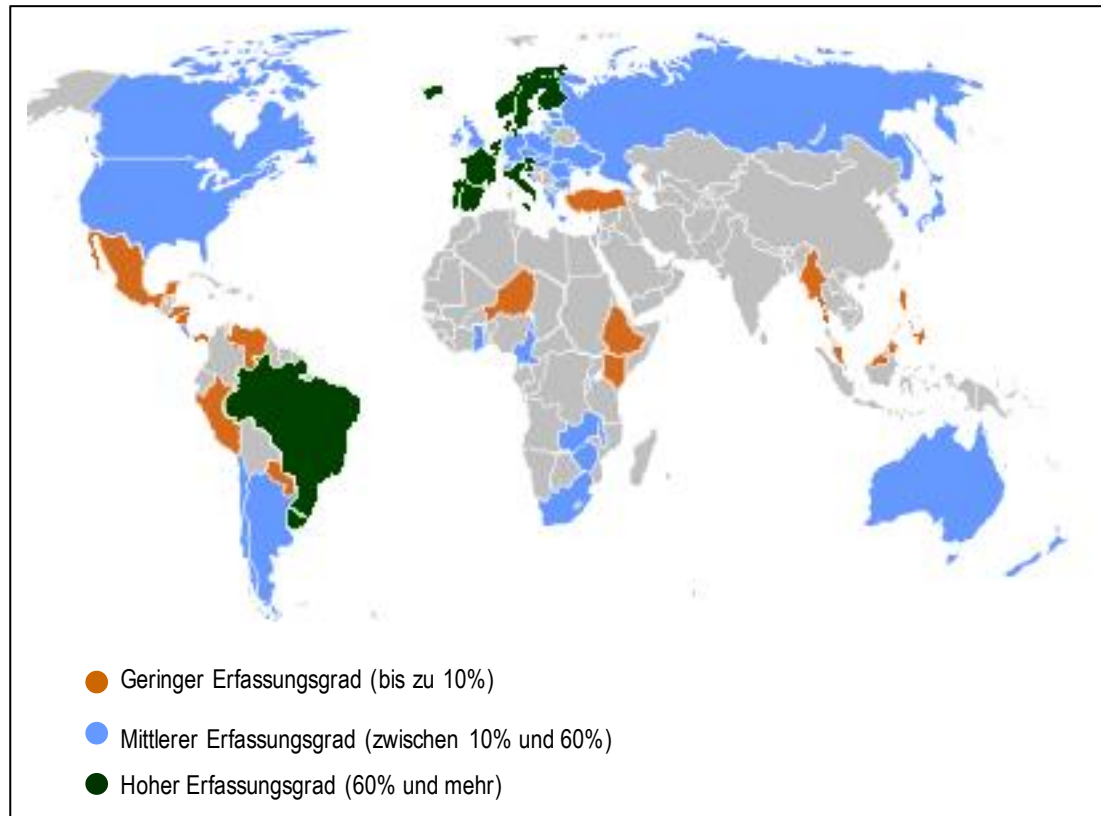
109. Der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen fällt je nach Land, Region und Entwicklungskontext sehr unterschiedlich aus; er reicht von 1 oder 2 Prozent in Malaysia, Panama und auf den Philippinen bis zu beinahe 100 Prozent in Belgien, Frankreich und Österreich.⁴⁶ Wie die Abbildung 2.1 zeigt, weisen einige Regionen tendenziell einen geringen Erfassungsgrad auf (beispielsweise Asien), andere wiederum einen hohen (Westeuropa). In Ländern mit einem hohen Anteil selbständig Erwerbstätiger in der informellen Wirtschaft können die Zahlen für den Erfassungsbereich unter Umständen täuschen, da die Kollektivvereinbarungen womöglich nur für eine bestimmte Kategorie von Arbeitnehmern gelten, die lediglich einen geringen Anteil der Arbeitskräfte insgesamt darstellt. In Kamerun z. B. machte die unselbständige Erwerbstätigkeit (in der formellen und der informellen Wirtschaft) im Jahr 2014 nur 24,6 Prozent der Gesamtbeschäftigung aus, während es sich bei 68 Prozent um auf eigene Rechnung tätige Arbeitskräfte und bei den restlichen 7,4 Prozent um mithelfende Familienarbeitskräfte und sonstige Arbeitskräfte

⁴⁵ Visser, a.a.O. (2016).

⁴⁶ Mit dem Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen ist der Anteil von Beschäftigten gemeint, für die eine Kollektivvereinbarung gilt. Für die Anteilswerte bei den verschiedenen Kollektivvereinbarungen siehe die Datenbank der IAO zu den Arbeitsbeziehungen (IRData), aufrufbar unter www.ilo.org/ilostat.

handelte. Der Erfassungsgrad der Kollektivvereinbarungen liegt in Kamerun mit 58,6 Prozent in einem mittleren Spektrum, doch er bezieht sich auf Arbeitnehmer, die weniger als ein Viertel der Beschäftigten ausmachen. Auf eigene Rechnung tätige Arbeitskräfte, die nahezu zwei Drittel der Beschäftigten stellen, treten nicht in Kollektivverhandlungen ein.

Abbildung 2.1. Grad der Erfassung der Beschäftigten durch Kollektivverhandlungen (unselbständige Erwerbstätigkeit, 2016 oder letztes Jahr, zu dem Daten vorliegen)



Quelle: IAA: Datenbank zu den Arbeitsbeziehungen (IRData).

110. Kollektivverhandlungen finden auf verschiedenen Ebenen statt, nämlich auf branchenübergreifender (nationaler oder zentraler) Ebene, auf Ebene des Sektors oder der Branche und auf Betriebsebene. In manchen Ländern erfolgen sie nur auf einer Ebene und in anderen auf mehreren, wobei die Verknüpfung der behandelten Themen und die Koordinierung seitens der Sozialpartner auf den verschiedenen Ebenen mehr oder weniger ausgeprägt sein können.

111. Branchenübergreifende Vereinbarungen haben in Belgien und Finnland seit vielen Jahren die allgemeine Entwicklung der Löhne und Arbeitsbedingungen geprägt. In Frankreich sind solche Vereinbarungen vor kurzem zu den Fragen persönliche Ausbildungskonten und Teilzeitarbeit getroffen worden.

112. Für einige Länder sind Verbandsverhandlungen (also mit mehreren Arbeitgebern) auf Sektorebene kennzeichnend (darunter Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden). Diese Art von Verhandlungen ist nicht auf entwickelte Länder beschränkt, denn auch in afrikanischen Ländern sind in letzter Zeit Sektorvereinbarungen unterzeichnet worden, etwa in Malawi (Wasser und Sanitärversorgung), Niger (Verkehr), Ruanda (öffentlicher Sektor), Sambia (Landwirtschaft und Plantagen), Simbabwe (Fleischverarbeitung, Reinigungsmittel und Lebensmittel).

telverarbeitung), der Vereinigten Republik Tansania (Tee und Tabak) und Tunesien (Landwirtschaft). Sektorverhandlungen sind auch ein Merkmal der Verhandlungsstrukturen in Argentinien, Südafrika und Uruguay.

113. In anderen Ländern, etwa in Nordamerika (mit Ausnahme einer Reihe von Sektoren in Kanada), Zentralamerika und der Andensubregion, in Asien und im pazifischen Raum sowie in Mittel- und Osteuropa finden die Kollektivverhandlungen nahezu ausschließlich auf Betriebsebene statt.⁴⁷

114. In einer Reihe von Ländern, einschließlich Ländern mit Verhandlungen auf Verbandsebene, werden die Kollektivverhandlungen immer häufiger dezentral auf Betriebsebene geführt (z. B. in Australien, Griechenland, Irland, Neuseeland, Rumänien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich). Dieser Dezentralisierungsprozess, der in den 1980er Jahren begonnen und sich in den 1990er Jahren beschleunigt hat, hat sich nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise noch weiter verstärkt. In anderen Ländern resultiert diese Tendenz daraus, dass im Zuge von Sektorvereinbarungen für die Entscheidungen über bestimmte Fragen (wie etwa Lohnzuschläge und Arbeitszeit) zusätzliche Verhandlungen auf Betriebsebene vorgesehen wurden (beispielsweise in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien).

115. Verhandlungen auf mehreren Ebenen können in unterschiedlicher Weise erfolgen: mit einer Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen unter der Leitung derselben Gewerkschaften, die die Sektorvereinbarung ausgehandelt haben; oder aber ohne Koordinierung und unter Beteiligung anderer Akteure als der Gewerkschaften auf der Betriebsebene – in diesem Fall wird durch allgemeine Öffnungsklauseln vorgesehen, dass auf Betriebsebene besondere Lohn- und Arbeitszeitvereinbarungen (vom Sektorstandard nach oben oder unten abweichend) getroffen oder, soweit aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder höherrangiger Kollektivvereinbarungen zulässig, Abweichungen vom Sektorstandard ausgehandelt werden können. Nach der Weltwirtschaftskrise wurde in einigen europäischen Ländern häufiger auf zeitweilige Öffnungsklauseln zurückgegriffen, die unter bestimmten Voraussetzungen wie etwa bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten Abweichungen von den Mindeststandards zulassen, und auch in Uruguay⁴⁸ und Südafrika⁴⁹ wurden solche Klauseln verwendet.

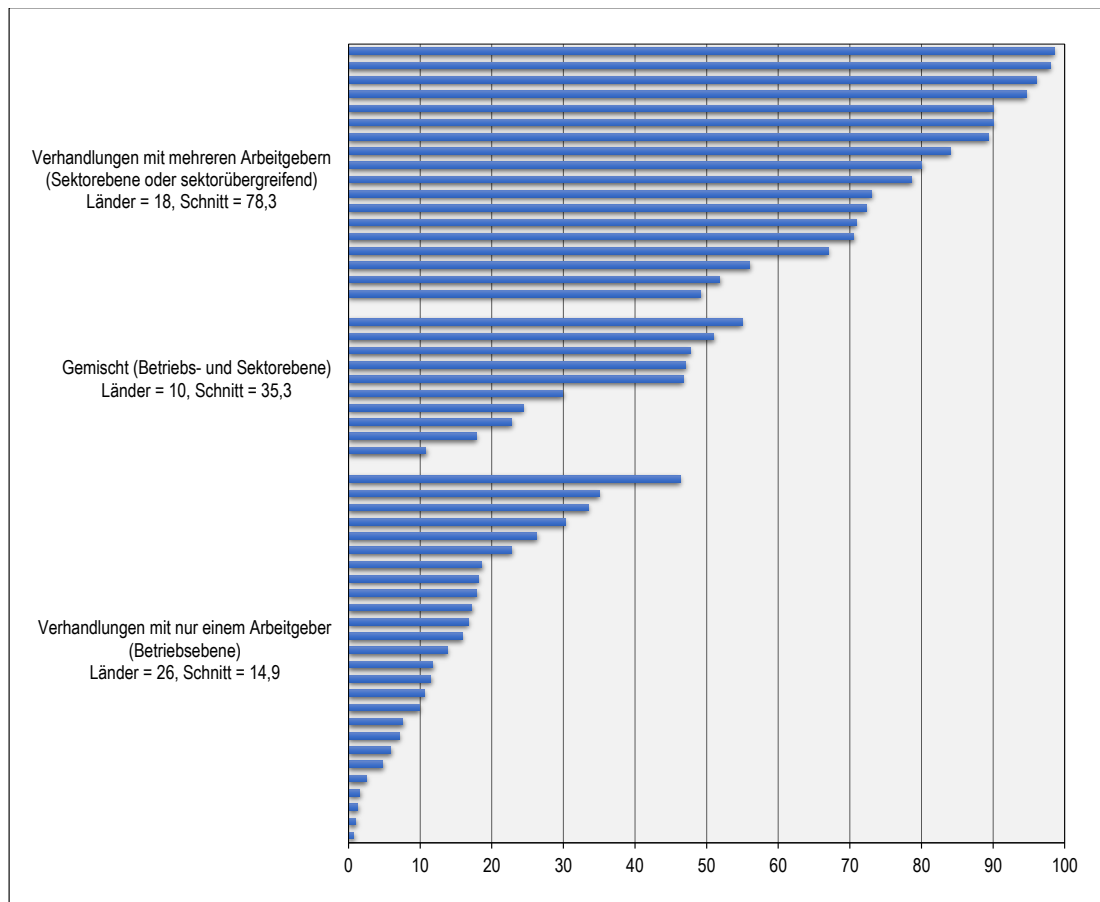
116. Die Struktur der Verhandlungen – auf Verbands- oder auf Betriebsebene – hängt eng mit dem Erfassungsbereich und dem mehr oder weniger inklusiven Charakter der Kollektivvereinbarungen zusammen, d.h. dem Anteil der Beschäftigten, für die diese Vereinbarungen gelten, und der Einbeziehung von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitsmigranten und unselbständig Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft. In den Ländern, zu denen Daten vorliegen und für die sektorale oder sektorübergreifende Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern, also auf Verbandsebene kennzeichnend sind (oberste Gruppe in Abbildung 2.2), beträgt der Grad der Erfassung durch Kollektivverhandlungen im Schnitt 78,3 Prozent (18 Länder); in Ländern mit gemischten Systemen liegt der Erfassungsgrad bei 35,3 Prozent (zehn Länder); und in Ländern, in denen Verhandlungen mit nur einem Arbeitgeber vorherrschen, beläuft er sich auf 14,9 Prozent (26 Länder).

⁴⁷ Siehe J. Visser, S. Hayter und R. Gammarano: „[Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?](#)“, in *Labour Relations and Collective Bargaining*, Issue Brief No. 1 (Genf, IAA, Febr. 2017).

⁴⁸ Siehe Visser, a.a.O. (2016); und G. Mazzuchi. *La negociación colectiva en el sector textil vestimenta en Uruguay* [Kollektivverhandlungen im Textil- und Bekleidungsgewerbe in Uruguay] (Genf, IAA, erscheint demnächst).

⁴⁹ S. Godfrey. *Multi-Employer collective bargaining in South Africa* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

Abbildung 2.2. Grad der Erfassung durch Kollektivverhandlungen je nach vorherrschender Verhandlungsebene (in Prozent), 2016 oder letztes Jahr, zu dem Daten vorliegen



Quelle: IRData.

117. Nach den Daten zur Entwicklung des Erfassungsgrads der Verhandlungen zwischen 2012 und 2016 ist hier weiterhin eine allgemein rückläufige Tendenz zu verzeichnen, auch wenn die Erfassungsrate in einigen Ländern stabil geblieben und in anderen angestiegen ist (etwa in Brasilien, Chile und Costa Rica). Angesichts des Zusammenhangs zwischen Kollektivverhandlungen und einer gerechteren Lohnverteilung wird zunehmend befürchtet, dass diese rückläufige Erfassungsrate zu erhöhter Lohnungleichheit beitragen könnte.⁵⁰

118. In einigen Ländern (darunter Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten) ist dieser Rückgang Teil eines längerfristigen Abwärtstrends und spiegelt zum Teil die rückläufigen Mitgliedszahlen und die verminderte Verhandlungsmacht der Gewerkschaften, größere rechtliche Hürden für die Organisation sowie den verstärkten Rückgriff auf Öffnungsklauseln und Veränderungen bei den Mitgliedschaftsformen (z. B. Mitgliedschaft ohne Tarifbindung, bei der das Mitglied nicht durch Kollektivvereinbarungen gebunden ist, in Deutschland) wider. In jüngerer Zeit ist der Erfassungsgrad in bestimmten europäischen Ländern, die im Gefolge der Weltwirtschaftskrise um internationale Finanzhilfe ersucht hatten, stark gesunken (Griechenland, Irland, Lettland, Portu-

⁵⁰ S. Hayter: „Unions and collective bargaining“, in J. Berg (Hrsg.): *Labour market institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Genf, IAA und Edward Elgar, 2015).

gal, Rumänien und Zypern). Die die Darlehenspakete begleitenden Programme haben oftmals Änderungen bei den Lohnfestsetzungsmechanismen verlangt. Dabei wurden auch Änderungen an dem Rahmen für Kollektivverhandlungen vorgenommen: Vereinbarungen auf Betriebsebene wurde gegenüber sektoralen oder nationalen Vereinbarungen Vorrang eingeräumt, es wurde die Anerkennung anderer als gewerkschaftlicher Arbeitnehmervertreter auf Betriebsebene vorgesehen, die weitere Anwendung von Kollektivvereinbarungen über ihre Laufzeit hinaus wurde eingegrenzt, und Ausweitungsbestimmungen wurden entweder ausgesetzt oder ihre Anwendung wurde erschwert.⁵¹

119. Stabil geblieben oder größer geworden ist der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen in den Ländern, in denen eine Reihe von Maßnahmen ergriffen wurden, um Kollektivverhandlungen im Allgemeinen und Verhandlungskoordinierung im Besonderen zu fördern. Zu diesen Maßnahmen zählen der Abschluss von Sozialpakten oder nationalen allgemeinen Vereinbarungen (wie 2016 in Finnland); die Senkung der Schwellen für eine Ausweitung und die Berücksichtigung von Erwägungen des öffentlichen Interesses bei Entscheidungen über die Ausweitung einer Kollektivvereinbarung, wie etwa die Berücksichtigung des Anteils von atypischen Arbeitskräften und Arbeitsmigranten in einem bestimmten Sektor (2017 in der Schweiz und in Südafrika); Maßnahmen, mit denen die Anwendung von Kollektivvereinbarungen auf entsandte Arbeitnehmer (Beschäftigte, die von ihrem Arbeitgeber zur Erbringung einer Dienstleistung vorübergehend ins Ausland entsandt werden) erleichtert wird (2015 in Norwegen); und eine Reform der Rechtsvorschriften über Kollektivverhandlungsverfahren und Gewerkschaften, mit der Hindernisse für die Einrichtung einer Verhandlungseinheit oder für die Wahrnehmung von Organisationsrechten ausgeräumt wurden (2016 in Chile).

120. In einigen Ländern werden kleine und mittlere Unternehmen bei den Vorkehrungen für Verhandlungen besonders berücksichtigt. In Südafrika z. B. decken die Räte für Sektorverhandlungen auch die KMUs ab und müssen gemäß dem Arbeitsrecht für eine angemessene Vertretung der KMUs im Verhandlungsrat Sorge tragen. Wenn Kollektivvereinbarungen auch für KMUs gelten oder auf sie ausgeweitet werden, ist zuweilen auch vorgesehen, dass die KMUs beantragen können, von der Vereinbarung insgesamt oder von Teilen davon ausgenommen zu werden.⁵²

Thematische Reichweite der Kollektivvereinbarungen

121. In einigen Unternehmen, Branchen und Ländern hat sich der Fächer von Problemen und Themen, die in Kollektivvereinbarungen behandelt werden, seit 2013 noch erweitert, und in anderen hingegen ist er begrenzt geblieben oder nicht über oberflächliche Fragestellungen hinausgegangen (oder beides).

122. Die Löhne sind in vielen Ländern weiterhin das Hauptthema. Wo sich die Bedrohung, die die Weltwirtschaftskrise für die Arbeitsplätze darstellte, auf die Lohnverhandlungen mäßigend auswirkte, dienten Kollektivverhandlungen als ein Mittel zur Vermeidung von Arbeitsplatzverlusten. In Europa hat 2013 eine Erholung der kollektiv ausgehandelten Löhne eingesetzt, ohne dass jedoch der zuvor und während der Krise erfolgte Lohnrückgang bislang wettgemacht worden wäre.⁵³ Der sich abschwächende Einfluss von Kollektivverhandlungen auf die Lohnentwicklung hat Länder wie Deutschland (2015) und Südafrika (2017) dazu veranlasst, die Einführung eines nationalen Mindestlohns mit Maßnah-

⁵¹ Visser, Hayter und Gammarano, a.a.O.

⁵² S. Hayter und J. Visser: *Inclusive labour protection: The application and extension of collective agreements* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

⁵³ Eurofound: [Developments in collectively agreed pay 2016](#).

men zur Förderung und zum Ausbau von Kollektivverhandlungen zu kombinieren, um so die Lohnpolitik zu stärken. In anderen Ländern wie Indonesien, Kambodscha und Vietnam wurde mit Kollektivvereinbarungen kaum mehr als eine Bestätigung des gesetzlichen Mindestschutzes erreicht, sei es mit oder ohne Bezugnahme auf einen Mindestlohn. In solchen Fällen dienen Kollektivverhandlungen in erster Linie zum Konfliktmanagement und zur Sicherung der Rechtsbefolgung statt zur Lohnfestsetzung und zur Verteilung der wirtschaftlichen Gewinne.⁵⁴

123. Die Bedeutung von Arbeitszeitfragen ist je nach Land, Region und Sektor unterschiedlich und schwankt auch innerhalb der Länder, Regionen und Sektoren. Kollektivverhandlungen haben zu einer Reihe innovativer Vereinbarungen geführt; dazu zählen ein Zuschlag für Teilzeitbeschäftigte, die ihre vertraglich vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit um mehr als fünf Stunden überschreiten, in der Schweiz, Mindeststundengarantien und Mindestkündigungsfristen für Beschäftigte in der Schnellgastronomie in Neuseeland und Vorkehrungen für Arbeitsplatzteilung in Südafrika. In Mexiko wurden für die Wintermonate in Anbetracht anderer Schulzeiten Änderungen bei den Arbeitszeiten vereinbart.

124. Produktivität, Leistung und Qualität standen ebenfalls auf der Tagesordnung der Verhandlungen, da die Unternehmen um Produktivitätsgewinne bemüht sind und die Gewerkschaften eine Verbindung zwischen Produktivitätszuwachs und Löhnen aufrechterhalten wollen. In Japan – einem Land mit Verhandlungen auf Betriebsebene, wobei eine starke Koordinierung durch die Gewerkschaften erfolgt – haben die Sozialpartner vereinbart, eine neutrale Drittpartei, das Japanische Zentrum für Produktivität, als Quelle für die Angaben zur Produktivität zu benutzen. Bis Anfang der 1990er Jahre hielten die Löhne mit dem Produktivitätswachstum Schritt, doch in Japans „verlorenem Jahrzehnt“ (1992–2002) begannen Prämienzahlungen statt Lohnerhöhungen der Hauptgegenstand von Lohnverhandlungen zu werden, und die Löhne sind inzwischen hinter das Produktivitätswachstum zurückgefallen.⁵⁵ In Brasilien ist gesetzlich vorgesehen, dass im Wege von Kollektivverhandlungen eine Beteiligung an den Gewinnen und Geschäftsergebnissen ausgehandelt wird. Damit soll ein Anreiz für Produktivitätssteigerungen geboten und die Verteilung der Gewinne verbessert werden. Rund ein Fünftel der Kollektivvereinbarungen schließen eine Gewinnbeteiligung der Beschäftigten ein, auch wenn damit jeweils recht unterschiedliche Ziele verfolgt werden, von der Verringerung der Fehlzeiten bis zu Maßnahmen im Bereich der materiellen Produktion. Ähnliche Initiativen sind auf den Philippinen und in Südafrika im Gange.

Kasten 2.4

Sri Lanka: Neue Bestimmungen über Produktivität in der Kollektivvereinbarung für Plantagenarbeiter

Eine Kollektivvereinbarung für Plantagenarbeiter in Sri Lanka gilt für alle regionalen Plantagenbetriebe und wird alle zwei bis fünf Jahre neu ausgehandelt. In die Vereinbarung von 2016 wurde erstmals eine Bestimmung über Produktivität aufgenommen. Mit ihr wurde auch eine Verpflichtung der Gewerkschaften eingeführt, eine Erhöhung der Produktivität der Branche und auf Ebene der einzelnen Plantagen zu unterstützen, unter anderem indem zu einer an die Produktivität gekoppelten Lohnregelung übergegangen wird, die sich auf Einnahmenaufteilungs- und Zulieferermodelle gründet. Mit diesem Ziel

⁵⁴ J. Besamusca und K. Tijdens: „Comparing collective bargaining agreements for developing countries“, in *International Journal of Manpower* (2015, Bd. 36, Nr. 1), S. 86–102.

⁵⁵ Siehe T. Kato: *Productivity, wages and union in Japan* (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 73, 2016).

im Blick haben die Parteien vereinbart, sich während der Laufzeit der Vereinbarung erneut zu treffen, um die Durchführungsmodalitäten zu erörtern.

Quelle: S. Ranaraja: *Multi-employer bargaining in the plantation sector in Sri Lanka* (IAA, 2017), unveröffentlicht.

125. Auch bei der Verbesserung der Löhne und der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen haben Kollektivverhandlungen eine wichtige Rolle gespielt. Durch die immer häufigeren atypischen Formen von Beschäftigung werden die Reichweite und die Wirksamkeit der herkömmlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Frage gestellt. Die Aufsichtsorgane der IAO haben die bislang von einigen wenigen Ländern durchgeführten Reformen begrüßt, mit denen auch bestimmte Kategorien selbständig Erwerbstätiger Zugang zu Kollektivverhandlungsmechanismen erhalten (Irland) oder es den Gewerkschaften erleichtert wird, in Sektoren mit einem hohen Anteil von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen Kollektivverhandlungen zu führen (Südafrika).

126. Nach einer Vereinbarung auf den Philippinen sind vorübergehend oder gelegentlich Beschäftigte, die während 156 Tagen innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten die gleiche Arbeit wie ein regulärer Arbeitnehmer verrichten, als reguläre Arbeitnehmer anzusehen. Die Sozialpartner haben Kollektivverhandlungen auch dazu genutzt, Lohngleichheit zwischen Arbeitskräften mit verschiedenen Arten von Beschäftigungsverträgen herzustellen (Indien, Mauritius und Norwegen) und dafür Sorge zu tragen, dass alle Arbeitskräfte im selben Betrieb eine angemessene Schulung zu Arbeitsschutzfragen erhalten (Mauritius und Spanien). In der Republik Korea verlangt eine Kollektivvereinbarung, dass der Arbeitgeber im Betriebsrahmen tätige Unterauftragnehmer überwacht, um Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten vorzubeugen, und im Einklang mit dem Arbeitsschutzgesetz geeignete Schulungsmaßnahmen vorsieht.

127. Kollektivverhandlungen wurden auch mit Nutzen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter eingesetzt, vor allem in Kombination mit anderen Regelungsinstrumenten wie Rechtsvorschriften und Maßnahmen auf Betriebsebene. Dank der Mitwirkung von Frauen in Verhandlungsteams wurde die Liste der bei Kollektivverhandlungen zu behandelnden Themen auf für Frauen besonders wichtige Fragen ausgeweitet, wie das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern, Mutterschutz, ein ausgewogenes Verhältnis von Arbeit und Privatleben und geschlechtsspezifische Gewalt.⁵⁶

Kasten 2.5 **Sozial verantwortungsvolles Management von Unterauftragnehmern** **in der deutschen Stahlindustrie**

Dass durch Kollektivvereinbarungen gebundene Unternehmen Arbeiten auslagern und an oftmals nicht organisierte Unterauftragnehmer vergeben, ist einer der Gründe, warum der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen in Deutschland zurückgegangen ist. 2010 haben die Metallarbeitergewerkschaft IG Metall in Nordrhein-Westfalen und der Arbeitgeberverband der Stahlindustrie eine Kollektivvereinbarung zur Frage der Unterauftragnehmer geschlossen, der zufolge alle Leiharbeitskräfte für die gleiche Arbeit das gleiche Entgelt erhalten. 2014 wurden bei der ThyssenKrupp Steel Europe AG, einem der

⁵⁶ J. Pillinger, V. Schmidt und N. Wintour: *Negotiating for gender equality* (Genf, IAA, Labour Relations and Collective Bargaining, Issue Brief No. 4, 2015).

größten Stahlerzeuger in Deutschland, Normen für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Leiharbeitskräften vereinbart. Der Personalleiter von ThyssenKrupp hatte den Aufsichtsrat auf die besonders hohe Unfallquote bei Leiharbeitern und auf die Haftungsrisiken und die Gefährdung des guten Rufs, die damit verbunden sind, aufmerksam gemacht. Als Folge hiervon wurde eine neue Stelle für ein verantwortungsvolles Management von Unterauftragnehmern eingerichtet; sie hat mit Schulungsmaßnahmen und einer Überprüfung der Ankaufspraktiken dafür Sorge zu tragen, dass in den Betrieben der Unterauftragnehmer die sozialen Normen beachtet werden, und die Einhaltung dieser Normen zu überwachen und gegebenenfalls deren Durchsetzung zu erwirken. Dies hat zu einem starken Rückgang der Unfallzahlen geführt, und die IG Metall hat ihre Anstrengungen verstärkt, die mit den ausgelagerten Tätigkeiten befassten Betriebe zu organisieren, unter anderem auch durch Rechtsberatung für Leiharbeiter.

Quelle: G. Bosch: „Social dialogue in Germany: Innovation or erosion?“, in D. Vaughan-Whitehead (Hrsg.): *Inequalities in the world of work: What role for industrial relations and social dialogue?* (Genf, IAA und Edward Elgar, 2017).

Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor: ausgewählte Entwicklungen

128. Trotz der Wirtschaftskrisen im Eurogebiet und weltweit haben einige europäische Länder, darunter Deutschland, Malta, die Niederlande, Norwegen und Schweden, die Löhne im öffentlichen Sektor nicht eingefroren und auch nicht die Bedeutung von Kollektivverhandlungen in diesem Sektor geschmälert. In anderen Ländern haben sich die Einrichtungen für die Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor seit 2013 zum Teil von den Krisenfolgen erholt. Deutschland hat seine Praxis fortgesetzt, für öffentliche Angestellte ausgehandelte Lohn erhöhungen auf Beamte auszudehnen, eine Praxis, die 2015 in Montenegro erstmals angewandt wurde. In Dänemark hat sich das langsame Lohnwachstum mit einer 2015 unterzeichneten Kollektivvereinbarung beschleunigt. In Irland sah eine 2015 getroffene landesweite Vereinbarung über die Stabilität des öffentlichen Dienstes zum ersten Mal seit 2010 Lohn erhöhungen vor, die 2016 zur Anwendung kamen. Auch in Kroatien, Serbien, Slowenien, Ungarn und Zypern wurden in den Jahren 2016 und 2017 Kollektivvereinbarungen geschlossen. In Montenegro und der Tschechischen Republik kam es 2015 zu erstmaligen Branchenvereinbarungen. In Italien (2015), Litauen (2013), Portugal (2013, 2014 und 2015) und Rumänien (2014) haben die Gerichte Lohnkürzungen oder Kollektivverhandlungsverbote rückgängig gemacht. In Griechenland hat die Regierung im Mai 2015 den Rückgriff auf zivile Mobilmachungsbefehle eingestellt, nachdem sie zwischen 2011 und 2014 viermal solche Befehle erlassen hatte, um den Streiks staatlicher Bediensteter Einhalt zu gebieten.

129. In den Vereinigten Staaten, in denen Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor in erster Linie auf Ebene der einzelnen Bundesstaaten und auf lokaler Ebene geführt werden, hat sich die Tendenz zu einer Abänderung der Rechtsvorschriften über Kollektivverhandlungen fortgesetzt. 2016 hat der Oberste Gerichtshof es für zulässig befunden, dass in lokalen Kollektivvereinbarungen für den öffentlichen Sektor eine finanzielle Beteiligung von Nichtgewerkschaftsmitgliedern an den Verhandlungskosten vorgesehen wird.⁵⁷ Einer Untersuchung zufolge hatten verschiedene Aspekte von Kollektivvereinbarungen weit geringere Auswirkungen auf die Löhne als gesetzliche Verbote von Vereinbarungen,

⁵⁷ *Friedrichs gegen California Teachers Association*, 578 US (2016).

mit denen die Stellung der Gewerkschaften im Betrieb gesichert wird („union security“).⁵⁸

130. Mehrere andere Länder haben die Konsultations- und Verhandlungsmechanismen für den öffentlichen Sektor gestärkt. In Kolumbien wurden im Mai 2013 durch einen Erlass Verhandlungen im öffentlichen Sektor vorgesehen, und in den Jahren 2013, 2015 und 2017 wurden Kollektivvereinbarungen mit staatlichen Gewerkschaften unterzeichnet. Der südafrikanische Rat für Kollektivverhandlungen im öffentlichen Dienst hat auf eine Reihe von Streiks im öffentlichen Dienst hin vereinbart, in Partnerschaft mit der IAO gemeinsame Untersuchungen zu den Fragen Auslagerung von Tätigkeiten und Sicherstellung menschenwürdiger Arbeit durchzuführen. Der australische Senat hat 2016 die 2015 beschlossene Politik für Verhandlungen am Arbeitsplatz überarbeitet, um den Abschluss von Kollektivvereinbarungen zu erleichtern. In der Folge sind in den Ministerien für Sozialleistungen (2015), Landwirtschaft (2017) und Verteidigung (2017) sowie in der australischen Steuerverwaltung (2017) Kollektivvereinbarungen geschlossen worden. Ebenfalls im Jahr 2016 hat die Regierung des Bundesstaats Queensland Rechtsvorschriften zur Förderung von Verhandlungen im öffentlichen Dienst in diesem Bundesstaat angenommen. In Peru hat der Verfassungsgerichtshof 2015 öffentlichen Bediensteten das Recht auf Lohnverhandlungen zugesprochen. In Puerto Rico hingegen hat die Regierung im Januar 2017 die Verhandlungen über Finanzbestimmungen in Kollektivvereinbarungen ausgesetzt, und zwar auf Druck eines Finanzkontrollgremiums hin, das die Regierung der Vereinigten Staaten in Reaktion auf die Finanzkrise der Insel eingesetzt hatte.

2.4.2. Betriebliche Zusammenarbeit

131. Betriebliche Zusammenarbeit ist eine Form des zweigliedrigen sozialen Dialogs auf Betriebsebene. Sie kann vielfältige Formen annehmen, unter anderem die eines Informationsaustauschs, von Konsultationen oder zuweilen von aktiveren Formen der Zusammenarbeit wie Mitbestimmung oder anderer Arten gemeinsamer Entscheidungsfindung.

132. Entsprechend den einschlägigen internationalen Arbeitsnormen soll die betriebliche Zusammenarbeit die Kollektivverhandlungen ergänzen, wobei klar zwischen den beiden zu unterscheiden ist.⁵⁹ Bei der Annahme der Normen war die IAO darauf bedacht, dass durch die Verfahren für Kommunikation, Konsultation und Kollektivverhandlungen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivvereinbarungen nicht untergraben und die Stellung der Gewerkschaften, auch in Entwicklungsländern mit noch schwachen und stärkungsbedürftigen Gewerkschaften, nicht geschwächt wird.⁶⁰

133. Jüngere Untersuchungen bestätigen, dass zwischen Informations- und Konsultationsstrukturen einerseits und Wohlbefinden der Arbeitnehmer und Unternehmensleistung andererseits ein positiver Zusammenhang besteht, nicht zuletzt im Sinne verbesserten

⁵⁸ B. Frandsen: *The effects of collective bargaining rights on public employee compensation: evidence from teachers, firefighters, and police* (Brigham Young University, 2014).

⁵⁹ Siehe hierzu vor allem die Empfehlung (Nr. 94) betreffend Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952, die Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikation im Betrieb, 1967, das Übereinkommen (Nr. 135) über Arbeitnehmervertreter, 1971, und die Empfehlung (Nr. 143) betreffend Arbeitnehmervertreter, 1971.

⁶⁰ Siehe IAA: *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 54. Tagung, Genf, 1970, Nr. 639.

Arbeitsschutzes⁶¹ und erhöhter Produktivität.⁶² Eine Evaluierung des von der IAO und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) durchgeführten Programms für bessere Arbeit in Haiti, Indonesien, Jordanien, Nicaragua und Vietnam ergab, dass ein gut funktionierender Ausschuss auf Fabrikebene (mit ausgewogener Vertretung von Frauen und Männern und frei gewählten Arbeitnehmervertretern) in vielerlei Hinsicht positive Auswirkungen zeitigen kann (Kasten 2.6).

Kasten 2.6 **Bewertung der Auswirkungen des Programms für bessere Arbeit** **der IAO und der IFC**

Bei dem Programm für bessere Arbeit, das im August 2006 auf den Weg gebracht wurde, handelt es sich um eine Partnerschaft der IAO und der IFC mit dem Ziel, die Beachtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie der nationalen Rechtsvorschriften in den globalen Lieferketten des Bekleidungsgebietes zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit in den Entwicklungsländern zu fördern. Sozialer Dialog – Kollektivverhandlungen und betriebliche Zusammenarbeit – ist ein Schlüsselement aller Programmteile.

Nach einer 2016 durchgeführten unabhängigen Ergebnisevaluierung, die sich auf die Befragung von 15.000 Arbeitnehmern und von 2.000 Führungskräften in den von dem Programm erfassten Fabriken stützt, hat das Programm signifikante, messbare positive Auswirkungen auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen und innerstaatlichen Vorschriften, auf das subjektive Wohlbefinden der Arbeitnehmer, auf das geschäftliche Endresultat und auf die Indikatoren für die soziale und menschliche Entwicklung im Allgemeinen. In der Zeit zwischen 2009 und 2015 hat sich in den erfassten Fabriken beispielsweise das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern verringert (um 17 Prozent in Haiti), sexuelle Belästigung ist zurückgegangen (um 18 Prozent in Jordanien), und die Frauen haben verstärkt Zugang zu Schwangerenberatung erhalten (Anstieg um 26 Prozent in Haiti). Dank dem Programm haben sich auch die Produktivität (um bis zu 22 Prozent) und die Rentabilität der Fabriken (bis zu 25 Prozent) erhöht.

Quelle: IAA und IFC: *Progress and potential: How Better Work is improving garment workers' lives and boosting factory competitiveness: A summary of an independent assessment of the Better Work Programme* (Genf, 2016).

134. Die Wirkung ist stärker, wenn Zusammenarbeit und Konsultationen in einem Kontext mit gewerkschaftlicher Organisation erfolgen⁶³ und wenn die Arbeitnehmervertreter in unabhängiger Weise einem kollektiven Standpunkt Gehör verschaffen können.⁶⁴ In Kontexten ohne gewerkschaftliche Organisation hängt die Wirkung in hohem Maße davon ab, inwieweit die Betriebsleitung sich für die einschlägigen Maßnahmen engagiert und sie materiell unterstützt.⁶⁵ Dies geht auch aus der Evaluierung des Programms für bessere

⁶¹ D. Walters und E. Wadsworth: *Worker participation in the management of occupational safety and health: qualitative evidence from ESENER-2*, Überblicksbericht der Europäischen Beobachtungsstelle für Risiken, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2017).

⁶² S. Mueller: „*Works councils and labour productivity: Looking beyond the mean*“, in *British Journal of Industrial Relations* (2015, Bd. 53, Nr. 2, Juni), S. 308-325.

⁶³ Siehe P. Ellguth, H.D. Gerner und J. Stegmaier: „*Wage effects of works councils and opening clauses: The German case*“, in *Economic and Industrial Democracy* (2014, Bd. 35, Nr. 1), S. 95-113.

⁶⁴ Siehe M. Hall et al.: „*Trade union approaches towards the ICE regulations: Defensive realism or missed opportunity?*“, in *British Journal of Industrial Relations* (2015, Bd. 53, Nr. 2, Juni), S. 350-375.

⁶⁵ Siehe R. Markey und K. Townsend: „*Contemporary trends in employee involvement and participation*“, in *Journal of Industrial Relations* (2013, Bd. 55, Nr. 4, Sept.), S. 475-487.

Arbeit hervor; bei ihr wurde nämlich festgestellt, dass die Tätigkeiten von auf Betriebs-ebene eingerichteten Ausschüssen noch stärkere Wirkung zeitigen, wenn eine Kollektivvereinbarung besteht.⁶⁶ Die betriebliche Zusammenarbeit ist offenbar am erfolgreichsten, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber aktiv zusammenarbeiten und sich nicht auf bloße Kommunikation beschränken. Die meisten Gesetze, Erlasse und Verordnungen zur Förderung betrieblicher Zusammenarbeit werden in einem Kontext verabschiedet, für den eine rückläufige Gewerkschaftsdichte, eine Verlagerung der Arbeitsbeziehungen von der Sektor- auf die Betriebsebene sowie der Wunsch kennzeichnend sind, Konflikte am Arbeitsplatz zu bewältigen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu steigern.

135. In manchen Arbeitsbeziehungssystemen kann die betriebliche Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgen, doch in vielen anderen ist dies durch Vorschriften geregelt. In Myanmar und Ruanda z. B. sowie in vielen französischsprachigen Ländern Afrikas besteht eine Pflicht zur Einrichtung von Gremien für die betriebliche Zusammenarbeit, zuweilen vorbehaltlich einer Mindestzahl von Beschäftigten in dem Unternehmen. In anderen Ländern müssen solche Gremien auf Antrag oder mit Zustimmung der Arbeitnehmer (etwa in Serbien) oder der Gewerkschaften (in Brasilien und der Vereinigten Republik Tansania) eingerichtet werden. Oft ist auch das Verhältnis zwischen den Gewerkschaften und dem Gremium gesetzlich geregelt. Wo neben den Gremien für die betriebliche Zusammenarbeit auch Gewerkschaften präsent sind, haben die Gewerkschaften gewöhnlich das Recht, einen Teil der Arbeitnehmervertreter oder sämtliche zu ernennen (etwa in Indonesien, Lettland und Myanmar), oder stehen die Arbeitnehmer, die sich bei den Wahlen zum Betriebsausschuss oder Betriebsrat bewerben, auf einer Gewerkschaftsliste (Deutschland, Frankreich und Ruanda).

Tendenzen und Entwicklungen

136. In einigen Teilen Asiens sind bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen, was die Initiativen für die betriebliche Zusammenarbeit betrifft; so sind in Bangladesch und Myanmar in letzter Zeit entsprechende Systeme eingerichtet (oder angepasst) worden. Dies ging nicht ohne Schwierigkeiten vonstatten: in Myanmar blieb die Umsetzung sehr begrenzt,⁶⁷ und in Bangladesch haben die IAO-Aufsichtsorgane Probleme festgestellt.⁶⁸ Auf den Philippinen wurde ein Ausschuss für Produktivitätssteigerung und Produktivitätsanreize eingerichtet, der auf Betriebsebene eine Politik entwickeln soll, mit der das Entgelt an die Produktivität gekoppelt wird. Doch die Unternehmensleitungen, die Produktivität als eine reine Managementfrage betrachteten, waren abgeneigt, in einen sozialen Dialog einzutreten, ebenso wie die Gewerkschaften, in deren Augen die Strukturen betrieblicher Zusammenarbeit Instrumente sind, mit denen die Unternehmensführung gewerkschaftliche Vertretung und Kollektivverhandlungen ausschalten will.⁶⁹ Eine ähnliche Kritik,

⁶⁶ Siehe C. McLaughlin: „[The role of productivity coalitions in building a ‘high road’ competitive strategy: The case of Denmark and Ireland](#)“, in *European Journal of Industrial Relations* (2013, Bd.19, Nr. 2, Juni), S. 127-143.

⁶⁷ Siehe L. Ediger und C. Fletcher: *Labor disputes in Myanmar: From the workplace to the Arbitration Council: An overview of Myanmar's labor dispute resolution process in practice* (BSR, San Francisco, 2017).

⁶⁸ Bemerkung des CEACR zu Übereinkommen Nr. 87 (Bangladesch, 2017); Bemerkung des CEACR zu Übereinkommen Nr. 98, (Bangladesch, 2017).

⁶⁹ M. Serrano: „[The \(missing\) link between wages and productivity in the Philippines: What role for collective bargaining in the new two-tier wage system?](#)“ (Genf, IAA, Conditions of Work and Employment Series Nr. 59, 2016).

wonach die Gremien für betriebliche Zusammenarbeit in Wettbewerb mit den Gewerkschaften stehen oder deren Rolle untergraben, wurde auch in der Republik Korea⁷⁰ und in Sri Lanka⁷¹ geäußert.

137. In Südafrika, wo der Rahmen für Betriebsgremien schon seit mehr als 20 Jahren besteht und gesetzlich verankert ist, sind solche Gremien zwar entstanden, doch nur in einigen wenigen Unternehmen, und es wird nur in begrenztem Maß auf sie zurückgegriffen.⁷² In vielen afrikanischen Ländern, insbesondere im französischsprachigen Afrika, gibt es Rechtsvorschriften zur Einrichtung von Gremien für die betriebliche Zusammenarbeit entsprechend dem traditionellen französischen Modell der Arbeitnehmervertretung. In Côte d'Ivoire z. B. sind Arbeitnehmervertreter gesetzlich vorgesehen. In Ruanda ist gesetzlich geregelt, wie bei den Wahlen im Einzelnen zu verfahren ist, welche Erleichterungen den Arbeitnehmervertretern einzuräumen sind und welche Informationen die Unternehmensleitung zu erteilen hat.

138. In Europa gelten für alle EU-Mitgliedstaaten ein allgemeiner Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer sowie die Richtlinie des Rates über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats. Bei einer Überprüfung wurde jedoch vor kurzem festgehalten, dass die Europäischen Betriebsräte die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt haben⁷³ und dass der Schwerpunkt auf Informationsaustausch gelegt wird statt auf eine aktivere Zusammenarbeit.⁷⁴ Obgleich zwischen gut funktionierenden Strukturen betrieblicher Zusammenarbeit und wirksamen Arbeitsschutzsystemen nachweislich ein Zusammenhang besteht, zeigte eine von der EU und der Arbeitsschutzverwaltung der Vereinigten Staaten unlängst durchgeführte Untersuchung auf, dass die Tendenz besteht, auf Vorkehrungen für eine Mitwirkung der Arbeitnehmer beim Arbeitsschutz zu verzichten; als mögliche Gründe hierfür werden in der Untersuchung die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die rückläufige Gewerkschaftspräsenz und die Zunahme von kleinen und mittleren Unternehmen genannt. Ähnliche Herausforderungen haben die Sozialpartner bei der Allgemeinen Erhebung von 2017 zu den Arbeitsschutzinstrumenten in Zusammenhang mit dem Förderrahmen, dem Baugewerbe, dem Bergbau und der Landwirtschaft angeführt; zur Sprache gebracht wurden dabei unter anderem Ausnahmeregelungen für KMUs oder ganze Sektoren, fehlende, schwache oder mangelhafte Durchsetzung der Vorschriften und spezifische Umsetzungsprobleme wie z. B. Einmischung bei der Wahl von Arbeitnehmervertretern.⁷⁵

139. Nach den argentinischen Rechtsvorschriften können Arbeitnehmervertreter, interne Ausschüsse und ähnliche Gremien eingesetzt werden, die regelmäßig mit dem Arbeitgeber

⁷⁰ Siehe J.W. Kim: „[Employment relations in non-unionized workplaces](#)“, in K.S. Bae (Hrsg.): *Employment Relations in South Korea* (2017).

⁷¹ Siehe S.H. Ranaraja: [Emerging trends in employee participation in Sri Lanka](#), Arbeitspapier Nr. 46 (IAA, 2013); Bemerkung des CEACR zu Übereinkommen Nr. 98 (Sri Lanka, 2017).

⁷² S. Hayter, und N. Pons-Vignon, „Industrial relations and inclusive development in South Africa: A Dream deferred?“, in S. Hayter und C.H. Lee, *Industrial relations in emerging economies: The quest for inclusive development* (Genf, IAA und Edward Elgar, erscheint demnächst).

⁷³ Siehe D. Hann, M. Hauptmeier und J. Waddington: „[European Works Councils after two decades](#)“ in *European Journal of Industrial Relations* (2017, Bd. 23, Nr. 3), S. 209-224.

⁷⁴ Siehe N. Cullinane u.a.: „[Triggering employee voice under the European Information and Consultation Directive: A non-union case study](#)“, in *Economic and Industrial Democracy* (2017, Bd. 38, Nr.4, Juni), S. 629-655.

⁷⁵ IAA: [Working together to promote a safe and healthy working environment: General Survey on the occupational safety and health instruments concerning the promotional framework, construction, mines and agriculture](#), Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017.

oder seinem Vertreter zusammentreffen und die Forderungen der Arbeitnehmer vorbringen, in deren Namen sie vorbehaltlich der Zustimmung der jeweiligen Gewerkschaft handeln. In Brasilien sieht das konsolidierte Arbeitsgesetz vor, dass durch eine Kollektivvereinbarung ein gemeinsamer Ausschuss für Konsultationen und Zusammenarbeit auf Betriebsebene eingerichtet werden kann. Die Zusammensetzung des Ausschusses, seine Aufgaben, seine Arbeitsweise und ein etwaiger Mitarbeiterbeteiligungsplan sind Fragen, deren Regelung den Verhandlungspartnern überlassen bleibt.

2.5. Grenzüberschreitender Sozialdialog: maßgebliche Entwicklungen

140. Grenzüberschreitender Sozialdialog findet immer häufiger statt, was in Zusammenhang zu sehen ist mit neuen Formen internationaler Produktion, zunehmender Handelsintegration, verstärkten ausländischen Direktinvestitionen und der Delegation mancher Aspekte der wirtschaftlichen und politischen Souveränität der Staaten an regionale Integrationseinrichtungen und multilaterale Organisationen.

141. In dem Bericht für die wiederkehrende Diskussion über den sozialen Dialog im Jahr 2013 (Absätze 210-240) wurden die Initiativen erörtert, die internationale private Akteure (z. B. Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen und multinationale Unternehmen) und öffentliche Akteure (wie Staaten und multilaterale Organisationen) ergriffen haben, um die negativen Seiten der Globalisierung im Wege eines grenzüberschreitenden sozialen Dialogs anzugehen.⁷⁶ Aus der Sicht der IAO sind solche Initiativen besonders dann zu begrüßen, wenn die Sozialpartner sich gemeinsam – unter Achtung ihrer Eigenständigkeit – um die Förderung von menschenwürdiger Arbeit und der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für alle Arbeitnehmer bemühen, beispielsweise im Rahmen von Wirtschaftsintegrationsgemeinschaften, die von bilateralen Handels- und Investitionsabkommen oder den weltweiten Tätigkeiten multinationaler Unternehmen betroffen sind.

142. In den nachstehenden drei Abschnitten werden eine Reihe neuer, in der Zeit seit 2013 eingeleiteter Initiativen für einen grenzüberschreitenden Sozialdialog erläutert.

2.5.1. Grenzüberschreitender Sozialdialog mit Unterstützung der IAO

143. Dreigliedriger Sozialdialog über die Grenzen hinweg ist für den Verfassungsauftrag der IAO und ihre Tätigkeiten von grundlegender Bedeutung. Er spielt eine entscheidende Rolle bei den ordentlichen Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz und des Verwaltungsrats sowie bei den IAO-Tagungen zu bestimmten Regionen, Themen und Sektoren. Grenzüberschreitender Sozialdialog ist auch eine Schlüsselkomponente vieler Programme und Entwicklungszusammenarbeitsprojekte der IAO, unter anderem des Programms für bessere Arbeit.⁷⁷ Sozialer Dialog ist auch ein fester Bestandteil der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung). Mit der letzten Überarbeitung dieses Instruments wurde die Rolle von sozialem Dialog und Dreigliedrigkeit gestärkt sowie größerer Nachdruck auf das Übereinkommen Nr. 144 gelegt, und es wurden operative Instrumente zur Förderung des grenzüberschreitenden und innerstaatlichen dreigliedrigen Sozialdialogs vorgesehen. Diese Initiative ist zu begrüßen, da die nationalen Einrichtungen für den sozialen Dialog

⁷⁶ Außerdem ist Ende 2018 eine Sachverständigentagung über grenzüberschreitenden Sozialdialog vorgesehen.

⁷⁷ Siehe IAA: *International Framework Agreements and other forms of cross-border social dialogue in the food retail, garment and chemicals sectors: Good practices and lessons learned* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

wie die Wirtschafts- und Sozialräte und ähnliche Institutionen (Kasten 2.7) die Möglichkeiten, die die MNU-Erklärung eröffnet, noch nicht in vollem Umfang genutzt haben.

Kasten 2.7
Multinationale Unternehmen und Einrichtungen für den sozialen Dialog auf Spitzenebene

Die IAO hat 2015 viele Regierungen sowie die Sozialpartner um Rückmeldungen zu der Umsetzung der MNU-Erklärung gebeten.¹ Die Ergebnisse dieser Befragung bestätigten im Allgemeinen die Ansicht, dass die Wirtschafts- und Sozialräte und ähnliche Einrichtungen den Fragen in Zusammenhang mit den Tätigkeiten multinationaler Unternehmen und weltweiter Beschaffung wenig Aufmerksamkeit geschenkt und insbesondere auswärtige Investitionen nicht umfassend genutzt haben.

Bei der Analyse der Umfrageergebnisse wurden unter anderem folgende mögliche Gründe für diese beschränkte Berücksichtigung ermittelt:

- ❑ unzureichende Vertretung der multinationalen Unternehmen in den Wirtschafts- und Sozialräten und ähnlichen Einrichtungen oder den nationalen Arbeitgeberverbänden;
- ❑ Beschränkungen aufgrund der Mandate der Wirtschafts- und Sozialräte und ähnlicher Einrichtungen in einigen Fällen;
- ❑ mangelnde Fähigkeit zur Behandlung allgemeinerer Fragen aufgrund nicht ausreichenden Fachwissens und unzureichender Mittelausstattung;
- ❑ Neigung zu oder Präferenz für bilaterale Gespräche und Verhandlungen zwischen Regierung und multinationalen Unternehmen unter Rückgriff auf andere Kanäle als den sozialen Dialog.²

72 Prozent der Befragten gaben jedoch an, dass Diskussionen oder Konsultationen zu der Frage, wie die entwicklungsfördernden Auswirkungen globaler Liefer- oder Wertschöpfungsketten und/oder der Tätigkeiten multinationaler Unternehmen in ihrem Land optimiert werden können, unter die Aufgabenstellung ihrer Wirtschafts- und Sozialräte und ähnlicher Einrichtungen fallen. Das deutet darauf hin, dass Wirtschafts- und Sozialräte und ähnliche Einrichtungen zwar vielleicht über ein hinreichend weit gestecktes Mandat verfügen, um sich mit Fragen in Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen und multinationalen Unternehmen zu befassen, sie aber nur beschränkt fähig sind, dies tatsächlich zu tun. Die Regierungen könnten die Rolle der Wirtschafts- und Sozialräte und ähnlicher Einrichtungen stärken, indem sie sie bei der Entscheidungsfindung in sozialen und wirtschaftlichen Fragen anhören und einbeziehen.

¹ Die Befragung erstreckte sich auf neun afrikanische Entwicklungsländer, vier EU-Länder, vier nicht der EU angehörende Balkanländer, vier lateinamerikanische Entwicklungsländer, drei große asiatische Länder, zwei asiatische Entwicklungsländer und zwei Länder des Nahen Ostens.

² F. Pyke: *Multinational enterprises and inclusive development: Harnessing national social dialogue institutions to address the governance gap* (Genf, IAA, 2017).

2.5.2. Bi- und multilaterale Abkommen und regionale Integrationsinitiativen

144. In den letzten 20 Jahren wurde eine Vielzahl bi- und multilateraler Freihandelsabkommen geschlossen, und bei einer Reihe regionaler und subregionaler Handelsabkommen ist eine Fortentwicklung zur Bildung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften festzustellen, mit jeweils unterschiedlichem Grad der Integration auf politischer und Steuerungsebene.⁷⁸

145. Der soziale Dialog hat seit 2013 immer öfter im Rahmen solcher Abkommen Berücksichtigung gefunden; damit wird anerkannt, dass handelspolitische und regionale

⁷⁸ Nach der Begriffsbestimmung der WTO sind regionale Handelsabkommen wechselseitige Handelsvereinbarungen zwischen zwei oder mehr Partnern. In der Datenbank der WTO sind regionale Handelsblöcke sowie bilaterale Freihandelsabkommen (zwischen zwei Ländern) erfasst.

Integration sich nicht allein auf Handels- und Wirtschaftsfragen beschränken kann und soziale Fragen ebenfalls eine wichtige Komponente darstellen. Das ist insbesondere in der EU der Fall, während andere regionale Zusammenschlüsse – wie der Verband südost-asiatischer Nationen (ASEAN), der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR), die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) und die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC) – den sozialen Dialog stärken und sozial- und arbeitspolitische Maßnahmen fördern, indem sie nationale Mechanismen und grenzüberschreitende (supranationale) dreigliedrige Strukturen miteinander kombinieren oder solche Kombinationen weiter ausbauen.

Europa

146. Im Rahmen keiner anderen multilateralen regionalen Vereinbarung wurden so tiefgreifende Erfahrungen auf dem Gebiet des sozialen Dialogs gemacht wie innerhalb der Europäischen Union; sie verfügt über Einrichtungen für einen regelmäßigen sozialen Dialog, und die Rolle der Sozialpartner ist in ihrem Rechtsrahmen und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert. Bis zum Oktober 2017 wurden eine branchenübergreifende Rahmenvereinbarung zum Thema aktives Altern und ein generationenübergreifender Ansatz sowie verschiedene Erklärungen (unter anderem über Digitalisierung und die Zukunft Europas) angenommen. Im Rahmen der Ausschüsse für den sozialen Dialog in den einzelnen Sektoren wurden rund 195 sektorspezifische EU-Texte ausgearbeitet (wie etwa zu den entsandten Arbeitnehmern im Baugewerbe und zum aktualisierten Seerechtsübereinkommen, 2006), womit nunmehr insgesamt über 600 solcher Texte erstellt worden sind.

147. Als Reaktion auf die Schwächung des sozialen Dialogs und das sich ausweitende wirtschaftliche und soziale Gefälle im Gefolge der Weltwirtschaftskrise haben die EU-Behörden in der Zeit seit 2013 Schritte unternommen, um die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken. Eine dieser neuen Anstrengungen, den Raum für den sozialen Dialog zu erweitern, betrifft die wirtschaftspolitische Koordinierung unter den EU-Mitgliedstaaten, die auch als „Europäisches Semester“ bezeichnet wird. Während in einigen Mitgliedstaaten die Sozialpartner an der Gestaltung dieser Koordinierung mitwirkten oder sogar zu deren Durchführung beigetragen haben (unter anderem in Belgien, Finnland, Malta, den Niederlanden und Schweden),⁷⁹ blieb in anderen Mitgliedstaaten ihre Einflussnahme begrenzt.⁸⁰

148. Die EU-Institutionen und die europäischen Sozialpartner sind sich darin einig, dass eine stärkere Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an den Prozessen auf europäischer wie einzelstaatlicher Ebene erforderlich ist. In einer Stellungnahme von 2014 hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss erklärt:

„Die Sozialpartner müssen sich auch weiterhin um eine Stärkung ihrer Autonomie und den Ausbau ihrer Kapazitäten für die Tarifverhandlungen bemühen. Ihre gemeinsame Erklärung über die wirtschaftspolitische Steuerung vom Oktober 2013 muss von den europäischen Institutionen berücksichtigt werden. Diesen Institutionen und insbesondere der Kommission obliegt es, den

⁷⁹ I. Guardiancich und O. Molina (Hrsg.): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*, a.a.O.

⁸⁰ Eurofound: *Role of the social partners in the European Semester* (Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016), S. 2.

europäischen sozialen Dialog zu erleichtern und die konkrete Umsetzung seiner Errungenschaften sowohl branchenübergreifend als auch in einzelnen Branchen zu unterstützen.“^{81, 82}

In einer 2016 von den Sozialpartnern in der EU, dem Vorsitz des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission unterzeichneten gemeinsamen Erklärung unter dem Titel „Neubeginn für den sozialen Dialog“ wurde das gemeinsame Engagement dafür bekräftigt, die Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog sowie seine Wirksamkeit und Qualität auf allen Ebenen, ungeachtet beträchtlicher Probleme auf nationaler Ebene, zu verbessern.⁸³

149. Im November 2017 haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission die Europäische Säule sozialer Rechte proklamiert. Sie enthält 20 Grundsätze, und nach Grundsatz 8 sind die Sozialpartner bei der Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik anzuhören, unter anderem auch beim Übergang, der Umstrukturierung und der Fusion von Unternehmen und bei Massenentlassungen.⁸⁴

Asien

150. In Asien sind die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber, im Unterschied zu anderen regionalen Zusammenschlüssen, selten in regionalen und subregionalen Einrichtungen vertreten, obgleich der ASEAN beispielsweise nunmehr stärker von den globalen Investitions- und Handelsströmen und der weltweiten Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte erfasst wird.⁸⁵ In diesem Zusammenhang war die erste gemeinsame Tagung des ASEAN-Arbeitgeberverbands und des ASEAN-Gewerkschaftsrats 2016 in Bangkok ein wichtiges Ereignis.⁸⁶ Auf der Tagung wurde festgehalten, dass es folgende Fragen mit Vorrang gemeinsam anzugehen gilt: die wechselseitige Anerkennung der Qualifikationen von Arbeitnehmern mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsgrad, der soziale Schutz von Arbeitsmigranten und ethisch vertretbare Anwerbepraktiken sowie der Schutz der Arbeitsmigranten während des gesamten Migrationszyklus.⁸⁷ Im August 2015 haben der ASEAN-Gewerkschaftsrat, der Südasiatische regionale Gewerkschaftsrat und der Arabische Gewerkschaftsbund eine Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen zur Herstellung sicherer, auf Rechten basierender Rahmenbedingungen für Arbeitsmigranten unterzeichnet; dabei verständigten sie sich unter anderem auf eine Reihe von Schlüsselmaßnahmen zum Ausbau ihrer gegenseitigen Zusammenarbeit zum Schutz der Arbeitsmigranten und auf die Errichtung eines Systems für eine regelmäßige Koordinierung, Überwachung

⁸¹ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: *Stellungnahme zum Thema Struktur und Organisation des sozialen Dialogs im Rahmen einer echten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)*, Stellungnahme des EWSA (SOC/507), Brüssel, 2014, Abs. 1.4.

⁸² Die europäischen Sozialpartner haben im Oktober 2013 zehn Grundsätze angenommen, um ihre Mitwirkung an der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU zu untermauern; siehe https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout_declaration_governance_21_10_13_clean_3.pdf.

⁸³ Europäische Kommission: *Neubeginn für den sozialen Dialog* (Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2017).

⁸⁴ Europäische Kommission: *Europäische Säule sozialer Rechte* (Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2017).

⁸⁵ IAA: *Strengthening social dialogue for inclusive and sustainable growth*, Hintergrundpapier für die besondere Plenardebatte, 16. Regionaltagung für Asien und den Pazifik (Bali, Indonesien, Dez. 2016), Abs. 24.

⁸⁶ Siehe IAA: *ASEAN TRIANGLE Project: First Joint Meeting of the ASEAN Confederation of Employers and the ASEAN Trade Union Council*, Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Bangkok, 8.–9. März 2016.

⁸⁷ Siehe <http://aseantuc.org/2016/03/first-ace-atuc-dialogue-inks-joint-actions-to-protect-migrant-workers/>.

und Evaluierung, wofür ein aus sechs Vertretern zusammengesetzter Ausschuss vorgesehen wurde. Ferner haben die Mitgliedstaaten der Südasiatischen Vereinigung für regionale Zusammenarbeit auf einem Seminar im Mai 2016 in Kathmandu einen Aktionsplan für eine Zusammenarbeit in Fragen der Arbeitsmigration angenommen. Auch Vertreter von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden haben hierzu Beiträge beigesteuert.

Lateinamerika

151. 2015 haben die Präsidenten der MERCOSUR-Mitgliedstaaten eine Neufassung ihrer Erklärung zu Sozial- und Arbeitsfragen unterzeichnet, in die Beiträge der Sozialpartner eingeflossen sind.⁸⁸ In Artikel 2 wird gefordert, dass die MERCOSUR-Mitgliedstaaten sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit bei der Ausarbeitung aktiver Politiken für menschenwürdige Arbeit fördern, und Artikel 20 stellt gezielt auf sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit ab, unter anderem auch auf die Einrichtung wirksamer Mechanismen für ständige Konsultationen zwischen den Vertretern der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer.⁸⁹

152. Auf der XX. Interamerikanischen Konferenz der Arbeitsminister der Organisation amerikanischer Staaten im Jahr 2017 haben sich Arbeitsbehörden, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie internationale Organisationen zusammengefunden, um über die Zukunft der Arbeit, die Umsetzung des Ziels für nachhaltige Entwicklung Nr. 8, Geschlechtergleichstellung und Arbeitsrechte zu diskutieren und in diesen Fragen zu einem Konsens zu finden. Mit der auf der Konferenz angenommenen Erklärung von Bridgetown (2017) wurde anerkannt, dass der soziale Dialog das grundlegende Instrument für strategische und dauerhafte Partnerschaften sowie einen grundlegenden Mechanismus für die Verhütung und Lösung von Problemen in der Arbeitswelt darstellt.

Nordamerika

153. Im März 2017 hat die Regierung der Vereinigten Staaten erklärt, dass sie das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) neu verhandeln will, um seine arbeitsrechtlichen Bestimmungen mit den arbeitsrechtlichen Auflagen in Einklang zu bringen, die die Vereinigten Staaten allen seit der Unterzeichnung des NAFTA geschlossenen Handelsabkommen beigefügt haben. Der Großteil aller arbeitsrechtlichen Klagen in Zusammenhang mit dem NAFTA betrifft in allen drei Unterzeichnerländern – Kanada, Vereinigte Staaten und Mexiko – die Vereinigungsfreiheit, und Hindernisse für die Registrierung von Gewerkschaften stellten schon immer den Hauptklagepunkt im Rahmen des NAFTA-Prozesses dar. Entsprechend den gegenwärtigen Vorkehrungen für die Beilegung von Streitigkeiten wurden solche Fälle jedoch lediglich bei den Ministerkonsultationen im Rahmen des NAFTA zur Sprache gebracht, ohne Rückgriff auf Schiedsverfahren oder Sanktionen.⁹⁰

Afrika

154. Afrika weist die größte Zahl von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften auf, die eine Integration anstreben. Von den acht von der Afrikanischen Union anerkannten Gemeinschaften haben mehrere versucht, die wirtschaftliche Komponente um eine soziale zu ergänzen, darunter die UEMOA, die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten, die SADC und die Ostafrikanische Gemeinschaft. Die UEMOA z. B. hat im sozialen

⁸⁸ I. Da Costa: *Cross-border social dialogue and industrial relations: Recent trends and issues*, unveröffentlicht.

⁸⁹ Siehe <https://issuu.com/divulgacionmercosur/docs/sociolaboral-v2-final-ing>.

⁹⁰ K.A. Nolan García: „Labor rights under NAFTA: A potential renegotiation“, in *Forbes* (8. Mai 2017).

Dialog einen wichtigen Mechanismus für die Förderung von sozialem Frieden und Sicherheit erkannt, und dementsprechend wurden ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, Maßnahmen zum Ausbau des sozialen Dialogs zu ergreifen und hierzu die Mechanismen und Einrichtungen für Zusammenarbeit und Konsultationen zwischen den Behörden und den Sozialpartnern zu stärken oder solche Mechanismen und Einrichtungen zu schaffen.

Freihandelsabkommen

155. In bilaterale Freihandelsabkommen werden zunehmend arbeitsrechtliche Bestimmungen aufgenommen. Besonders häufig sind solche Bestimmungen in den Freihandelsabkommen, die in jüngerer Zeit von den Vereinigten Staaten, Kanada und der EU unterzeichnet wurden. Im Dezember 2015 gab es 76 (sich auf 135 Volkswirtschaften erstreckende) Handelsabkommen mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen, von denen nahezu die Hälfte nach 2008 geschlossen wurden. Mehr als 80 Prozent der zwischen 2013 und 2015 in Kraft getretenen Abkommen enthielten arbeitsrechtliche Bestimmungen.

156. Positiv ist festzustellen, dass nach einer Untersuchung der IAO die meisten an Freihandelsabkommen beteiligten Länder im Dezember 2015 ständige Konsultativstrukturen mit festen Teilnehmern und inklusiven Mechanismen zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft, einschließlich Gewerkschaften und gesellschaftlicher Interessensträger und zuweilen unter Mitwirkung der IAO, eingerichtet hatten; hier ist etwa das Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Kolumbien und Peru von 2013 zu nennen.⁹¹ Negativ hingegen ist, dass der Untersuchung zufolge viele dieser Konsultativmechanismen in der Praxis wenig Wirkung zeigten und die meisten beteiligten Interessenträger kaum zufrieden waren, was die Transparenz und die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit angeht.

Internationale Investitionsabkommen

157. Nach dem *World Investment Report* der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen ist die Zahl internationaler Investitionsabkommen bis zum Dezember 2016 auf 3.324 angestiegen.⁹² Eine neue Generation von Abkommen bezieht soziale Fragen ein und fördert verantwortungsbewusste Investitionen: in 12 der 18 Abkommen, die 2016 unterzeichnet wurden, wird auf den Schutz der Arbeitnehmerrechte Bezug genommen.⁹³ In dem Bericht wird auch hervorgehoben, dass die MNU-Erklärung eine weltweite Norm darstellt, die für Investitionstätigkeiten relevant ist.

2.5.3. Freiwillige Initiativen unter Beteiligung multinationaler Unternehmen und globaler Gewerkschaften

Transnationale Betriebsvereinbarungen

158. Unter den zahlreichen freiwilligen Initiativen multinationaler Unternehmen zur Förderung einer sozial verantwortungsvollen Unternehmensführung, zum Engagement für internationale Prinzipien, zur Überwachung von Lieferketten und zur Beilegung von Streitigkeiten am Arbeitsplatz stellen transnationale Betriebsvereinbarungen – insbesondere zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsbünden ausgehandelte internationale Rahmenvereinbarungen – die bei weitem ausgefeiltesten Instrumente für einen grenzüberschreitenden Sozialdialog dar. Internationalen Rahmenvereinbarungen

⁹¹ IAA: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, Studies on Growth with Equity* (Genf, 2016).

⁹² UNCTAD: *World Investment Report 2017: Investment and the digital economy* (Genf, 2017), S. xii.

⁹³ Ebda., S. 119.

enthalten gewöhnlich die Verpflichtung zur Beachtung der Prinzipien und grundlegenden Rechte, wie sie Gegenstand der zentralen IAO-Übereinkommen sind, und ferner Mechanismen, mit deren Hilfe die Gewerkschaften und die Unternehmensseite die Umsetzung der internationalen Rahmenvereinbarung überprüfen können. Sie umfassen auch Bestimmungen, mit denen die Organisation der Arbeitnehmer und Kollektivverhandlungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette der multinationalen Unternehmen erleichtert werden sollen. Mehr und mehr wird in internationalen Rahmenvereinbarungen auf die MNU-Erklärung Bezug genommen.

159. 2016 gab es 115 internationale Rahmenvereinbarungen,⁹⁴ was gemessen an den rund 80.000 multinationalen Unternehmen natürlich einen recht geringen Anteil darstellt. Die multinationalen Unternehmen, die mit globalen Gewerkschaftsbünden internationale Rahmenvereinbarungen geschlossen haben, haben ihren Hauptsitz in einem von 24 Ländern, hauptsächlich in Europa (94) und vor allem in Deutschland, Frankreich und Spanien;⁹⁵ bei 21 davon handelt es sich indes um außereuropäische Unternehmen.⁹⁶ Bislang sind internationale Rahmenvereinbarungen in erster Linie in produzentengetriebenen Sektoren – Metall-, Bau-, Lebensmittel- und Dienstleistungssektor – ausgehandelt worden; nur fünf wurden im Bekleidungs Gewerbe, d.h. einem käufergetriebenen Sektor, geschlossen.

160. Da allgemein nur wenig einschlägige Daten verfügbar sind, lässt sich schwer beurteilen, inwieweit internationale Rahmenvereinbarungen zum Abbau von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit entlang der Wertschöpfungsketten multinationaler Unternehmen beitragen. Einer Untersuchung zufolge, die 29 Fallstudien zu bis zum Jahr 2015 geschlossenen internationalen Rahmenvereinbarungen in den Blick nahm, haben diese Vereinbarungen nur begrenzten Einfluss auf die Zulieferer und Unterauftragnehmer, da die Überwachung ein Problem darstellt. Nichtsdestoweniger sind gute Praktiken durchaus zu finden, wie eine Reihe von Feldstudien beispielsweise im Fall der Vereinigten Republik Tansania, der Türkei und der Vereinigten Staaten zeigen.⁹⁷ Internationale Rahmenvereinbarungen betreffen hauptsächlich die Tätigkeiten der Unternehmen selbst, während ihre Anwendung auf Zulieferer und Unterauftragnehmer oftmals von bereits bestehenden Verhaltenskodizes und Überwachungssystemen der Unternehmen abhängt.

Branchendialog mit mehreren Unternehmen und einschlägige Vereinbarungen

161. In Reaktion auf das Rana-Plaza-Unglück 2013 in Bangladesch haben Verhandlungen mit mehreren Unternehmen im Mai 2013 zur Unterzeichnung der Vereinbarung über Brandschutz und Gebäudesicherheit geführt, einer bindenden Branchenrahmenvereinbarung mit einer Laufzeit von fünf Jahren zwischen den globalen Gewerkschaften IndustriALL und UNI und mehreren multinationalen Unternehmen mit Produktionsstätten in dem Land.⁹⁸ Seither ist es in den unter die Vereinbarung fallenden Fabriken, in denen ein Aktionsplan zur Beseitigung von Arbeitsschutzdefiziten durchgeführt wurde oder in Durchführung ist,

⁹⁴ F. Hadwiger: „Contracting international employee participation: Global framework agreements“, Doktorarbeit (erscheint demnächst), S. 43.

⁹⁵ Ebda.

⁹⁶ In Australien (eins), Brasilien (vier), Indonesien (eins), Japan (drei), Kanada (eins), Katar (eins), Neuseeland (eins), der Russischen Föderation (eins), Südafrika (drei) und den Vereinigten Staaten (vier).

⁹⁷ F. Hadwiger: „Global framework agreements achieving decent work in global supply chains“, Hintergrundpapier (Genf, IAA, 2015), S. 45-46.

⁹⁸ IAA: *Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, Genf, 2016, Abs. 164-166.

zu keinen Todesfällen aufgrund von Brand, Stromschlag oder baulichen Gefahrenquellen gekommen. Bis April 2017 lag in der Mehrheit der Fabriken die Durchführung der Aktionspläne jedoch hinter den zeitlichen Vorgaben zurück, was zeigt, dass verstärkte Anstrengungen erforderlich sind. Bis Oktober 2017 hatten nahezu 50 Markenunternehmen, die mit 1.173 Konfektionskleidungsfabriken zusammenarbeiten, zugesagt, mit den globalen Gewerkschaften IndustriALL und UNI eine neue Vereinbarung mit dreijähriger Laufzeit zu schließen.⁹⁹ Während die erste Vereinbarung nur Konfektionskleidungsfabriken betraf, würde die überarbeitete Vereinbarung auch die Einbeziehung von Zulieferern ermöglichen, die Heimtextilien, Garn, Tuch und ähnliche Erzeugnisse herstellen.¹⁰⁰

⁹⁹ IndustriALL: „[Leading fashion brands join with unions to sign new Bangladesh Accord on Fire and Building Safety](#)“ (29. Juni 2017).

¹⁰⁰ IndustriALL: „[Global unions urge more brands to sign new Bangladesh Accord](#)“ (9. Okt. 2017).

Kapitel 3

Maßnahmen der IAO zum sozialen Dialog: Antworten auf die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen

3.1. Hintergrund

162. Dieses Kapitel liefert anhand ausgewählter Beispiele einen Überblick über die Maßnahmen, die die IAO durchführt, um ihren Mitgliedsgruppen gemäß dem Aktionsplan zum sozialen Dialog (2014–17) dabei zu helfen, die Herausforderungen des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit auf allen Ebenen zu meistern und deren Chancen zu nutzen. Dies erfolgt auf Grundlage von Berichten über die Durchführung des Programms der IAO seit 2013 und des vom IAA-Evaluierungsbüro (EVAL) erstellten Berichts von 2017, der die Ergebnisse einer zusammenfassenden Überprüfung der Maßnahmen der IAO auf dem Gebiet des sozialen Dialogs in den Jahren 2013 bis 2016 vorstellt.¹

3.2. Unterstützung für die Hauptakteure des sozialen Dialogs

163. Ein wichtiger Tätigkeitsschwerpunkt der IAO ist die Entwicklung der Kapazitäten ihrer Mitgliedsgruppen in Bezug auf alle Aspekte des sozialen Dialogs. Dies beinhaltet die Schärfung des Bewusstseins für die Vorteile des sozialen Dialogs als ordnungspolitisches Instrument, den Aufbau der institutionellen Kapazitäten der Mitgliedsgruppen zur wirksamen Teilnahme am sozialen Dialog und an der Politikgestaltung, die Bereitstellung der dazu erforderlichen Schulungen sowie die Weiterentwicklung der vorhandenen Strukturen für Kollektivverhandlungen und die Einhaltung des Arbeitsrechts. Ein solcher Kapazitätsaufbau bildet den Kernbestandteil vieler Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) und von Projekten zur Entwicklungszusammenarbeit – die Hauptinstrumente der Dienstleistungen der IAO auf Länderebene.

3.2.1. Arbeitsverwaltungen

164. Eines der Ziele der Politikberatung, der Fachdienste und des Kapazitätsaufbaus des IAA seit 2013 bestand in der Steigerung der Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltungen, z. B. durch Einführung neuer Managementmethoden, die Stärkung der Leistungsmessung oder die Verbesserung der Politikevaluierung. Das Amt hat zudem Kontakte zu Hochschulen für öffentliche Verwaltung und anderen akademischen Einrichtungen gepflegt bzw. aufgebaut. Seit 2013 führten drei überregionale Workshops zur

¹ IAA: *Social dialogue interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review 2013–2016* (Genf, 2017).

Arbeitsverwaltung Fachleute aus der Arbeitswelt, Wissenschaftler und Experten des IAA zusammen. Die Ergebnisse dieser Workshops wurden als Grundlage für die Politikberatung und anwaltschaftliche Tätigkeit auf internationalen, regionalen und nationalen Foren sowie zur Wissensverbreitung genutzt.

165. Im Zeitraum 2013–17 wurde für eine Reihe von Ländern und Gebieten auf Grundlage einer gründlichen Bewertung der Kapazitäten ihrer Arbeitsverwaltung besondere Unterstützung bereitgestellt. In der Folge wurde mit den betreffenden Regierungen vereinbart, dass die Empfehlungen der Bewertungen (die in der Regel auch die Auffassungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände umfassten) durch Aktionspläne umgesetzt werden. Im gleichen Zeitraum wurden auch umfassende Bewertungen konzipiert, die in den besetzten palästinensischen Gebieten, Botsuana, Griechenland, Lesotho, Malawi, Mauretanien, Oman, Saudi-Arabien, Südafrika und Uganda durchgeführt wurden, und in Japan wurde eine umfassende Studie über die Arbeitsverwaltung erstellt.

166. 2016–17 unterstützte das IAA dreigliedrige Mitgliedsgruppen in mehreren Ländern und Gebieten bei der Entwicklung nationaler Strategien, um die Einhaltung von Vorschriften in den Betrieben zu verbessern und um sichere und produktive Arbeitsumgebungen zu schaffen, unter anderem durch Arbeitsrechtsreformen (besetzte palästinensische Gebiete, Guyana und Ukraine), die Festlegung nationaler Arbeitsschutzpolitiken oder -profile (Grenada und Samoa) und die Stärkung der Arbeitsaufsicht und -verwaltung (Bangladesch und Kolumbien).

3.2.2. Arbeitgeberverbände

167. Starke und repräsentative Arbeitgeberverbände, die den Unternehmen im politischen Dialog eine Stimme verleihen, sind eine wesentliche Voraussetzung für einen wirksamen sozialen Dialog. Das IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) spielte eine führende Rolle bei der Stärkung der technischen und institutionellen Kapazität der Arbeitgeberverbände, um sie in die Lage zu versetzen, sich am sozialen Dialog zu beteiligen und entsprechend ihren Erfordernissen und strategischen Prioritäten Einfluss auf die Politik zu nehmen

168. Seit 2012 wurde das Analyse- und Politikentwicklungsinstrument der IAO, die als Förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen (ESEE) bezeichnete Methodik, von den Arbeitgeberverbänden zunehmend genutzt, um das wirtschaftliche Umfeld zu bewerten und Agenden oder Vorschläge für die nationale Wirtschaft zu entwickeln.² Als Resultat der ESEE-Bewertungen nahmen die Arbeitgeberverbände wirtschaftliche Agenden an, um gemeinsam mit der Regierung und in manchen Fällen den Gewerkschaften Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung einzuleiten. Die ESEE-Methodik wurde in über 40 Ländern in allen Regionen angewendet. Laut einer kürzlich durchgeführten Überprüfung hat sie zu positiven Veränderungen geführt, darunter ein robusterer politischer Dialog mit Kommunalverwaltungen und Gewerkschaften sowie neue oder überarbeitete Gesetze in einer Reihe von Ländern.³

169. In den Jahren 2014 und 2015 unterstützte das Amt weiterhin die Arbeitgeberverbände bei der Entwicklung und beim Einsatz von Instrumenten, um Mitgliedsunternehmen bei der Bewältigung von Fragen im Bereich der Beschäftigung und der Arbeitsbeziehun-

² Siehe <http://www.ilo.org/empent/units/boosting-employment-through-small-enterprise-development/eese/lang--en/index.htm>.

³ IAA: *Review of the ESEE programme* (Genf, erscheint 2018).

gen in Ländern wie der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Indien, Marokko, Nepal und den Philippinen zu helfen.

170. Das Amt stellte Fachberatung sowie Forschungs- und Kommunikationskapazitäten zur Unterstützung von Arbeitgeberverbänden bereit, die an Arbeitsrechtsreformen beteiligt sind, wie in den besetzten palästinensischen Gebieten, Jordanien, Malawi und Sri Lanka. Die vietnamesische Industrie- und Handelskammer ist in einen umfassenden Prozess zur Reform des Arbeitsrechts eingebunden, der durch arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen angestoßen wurde, die zentrale Veränderungen des nationalen Rechts im Bereich der grundlegenden Arbeitsnormen vorschreiben. Mit Unterstützung des IAA bildeten die Arbeitgeberverbände eine Taskforce zur Förderung nachhaltiger und verantwortungsbewusster Geschäftspraktiken in der Sportartikelherstellung in Sialkot in Pakistan sowie eine Taskforce zur Förderung sozial verantwortlicher Arbeitspraktiken im Elektroniksektor in Vietnam, um in diesen Sektoren menschenwürdige Arbeit durch eine Verbesserung des sozialen Dialogs unter Beteiligung von Marken und Einkäufern zu fördern. Die Arbeitgeberverbände bemühen sich, ihre Mitglieder bei der Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung und arbeitsrechtlichen Vorschriften zu unterstützen. Zahlreiche Arbeitgeberverbände haben mit Unterstützung des IAA Dienstleistungen, Instrumente und Ressourcen entwickelt und eingeführt, um ein besseres Verständnis und eine bessere Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen an die Unternehmen, einschließlich der individuellen und kollektiven Arbeitsbeziehungen, zu fördern. Dazu zählten ein neuer Leitfaden für Ausbildungsdienstleistungen und Arbeitgeber in der Demokratischen Volksrepublik Laos, eine Strategie für anwaltschaftliche Tätigkeit im Zusammenhang mit der Überprüfung des Arbeitsgesetzbuchs in St. Kitts und Nevis und ein Kompendium der Arbeitsgesetze der SADC-Mitgliedstaaten.

171. Die Lohnpolitik ist ein weiterer Bereich, in dem Arbeitgeberverbände um die Unterstützung des IAA ersucht haben, um analytische Kapazitäten aufzubauen, die ihnen die Beteiligung am politischen Dialog zur Einflussnahme auf die einschlägige Politik ermöglichen, wie in China, Jordanien, Kambodscha und Sri Lanka.

172. Die Arbeitgeberverbände räumten dem sozialen Dialog mit der Regierung, den Arbeitnehmerverbänden und anderen Stakeholdern zum Thema Qualifizierungspolitik hohe Priorität ein. Das IAA unterstützte Arbeitgeberverbände bei der Erhebung und Auswertung von Daten über Qualifikationserfordernisse auf nationaler und sektoraler Ebene, auch im Hinblick auf die Erarbeitung eines qualifikationspolitischen Rahmens in Oman und auf den Philippinen.

173. In Partnerschaft mit der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) und dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO (ITC-ILO) in Turin wurde 2015 ein Schulungspaket für Arbeitgeberverbände bereitgestellt, um die Beteiligung der Arbeitgeber an Diskussionen über die Sozialschutzpolitik zu fördern.

3.2.3. Arbeitnehmerverbände

174. Das IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) unterstützte Arbeitnehmerorganisationen durch Fachberatung und die Durchführung von Projekten zur Entwicklungszusammenarbeit.

175. Die Arbeitnehmerverbände erhielten Hilfe zur Förderung der internationalen Arbeitsnormen und der MNU-Erklärung als Grundpfeiler des sozialen Dialogs, insbesondere im Hinblick auf die Ratifizierung und korrekte Umsetzung der Übereinkommen Nr. 87 und 98. In Europa und Zentralasien wurde das Übereinkommen Nr. 87 dank erfolgreicher Gewerkschaftskampagnen und technischer Unterstützung des IAA 2016 von Usbekistan ratifiziert, womit eine flächendeckende Ratifizierung der acht grundlegenden

Übereinkommen in der Region erfolgt ist. In Afrika wurden in Ländern wie Mosambik und Sambia Tätigkeiten in Zusammenhang mit den internationalen Arbeitsnormen entwickelt. In Asien und im Pazifik unterstützte das IAA Gewerkschaftskampagnen zur Ratifizierung und Umsetzung der grundlegenden Arbeitsübereinkommen und zur Förderung der Durchsetzung nationaler Gesetze und internationaler Arbeitsnormen in Indien, Malaysia, Nepal, Thailand und Vietnam.⁴

176. ACTRAV trug dazu bei, die Unterstützung der Arbeitnehmer zu mobilisieren und Stellungnahmen im Hinblick auf die Annahme internationaler Arbeitsnormen zu sammeln, wie der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, die im Juni 2015 angenommen wurde. Das Büro unterstützte auch in zahlreichen Ländern die Teilnahme von Arbeitnehmerverbänden an Konferenzen und Rundtischgesprächen zur „Zukunft der Arbeit“.

177. Wissensgenerierung und Verbreitungstätigkeiten zum Thema Arbeitsbeziehungen und Beilegung von Arbeitskonflikten richteten sich an Arbeitnehmerorganisationen in Ländern wie Botsuana, Kasachstan, Russische Föderation und Südafrika. In Botsuana wurde eine Studie über die Stärken und Schwächen des sozialen Dialogs durchgeführt, auf deren Grundlage der Gewerkschaftsbund Botsuanas ein Positionspapier erarbeitete. Der Gewerkschaftsdachverband Namibias gab eine entsprechende Studie für Namibia in Auftrag, die zu einem gemeinsamen Positionspapier von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zum Stand des sozialen Dialogs führte.

178. Im Rahmen neu eingerichteter dreigliedriger Räte wurden Politikberatung und Fachdienstleistungen für Gewerkschaften bereitgestellt, wie beispielsweise in Aserbaidschan und Georgien. Entsprechend den von Arbeitnehmerverbänden zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen hat das IAA den Kapazitätsaufbau in mehreren Bereichen unterstützt, darunter auch in Ländern, die umfassende Reformen des Arbeitsrechts durchführen. In Peru unterstützte das Amt das Aktionsprogramm zur Förderung des sozialen Dialogs in der Versorgungswirtschaft, das 2011 auf den Weg gebracht worden war, und 2015 führten die beteiligten Parteien eine gemeinsame Untersuchung zur Umsetzung des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, sowie des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, durch. Damit sollte das Ausmaß des geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Lohngefälles in diesem Sektor ermittelt werden.

179. In mehreren Ländern wurden in verschiedenen einschlägigen Bereichen Schulungen für Arbeitnehmerverbände sowie maßgeschneiderte Unterstützung auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen bereitgestellt. In Partnerschaft mit gewerkschaftlichen Forschungsinstituten unterstützte das IAA außerdem den Kapazitätsaufbau bei Gewerkschaften im Bereich von Forschung und Politikentwicklung und verbesserte so die Fähigkeit zum sozialen Dialog.

⁴ Siehe IAA: *Trade Unions for Social Justice: Independent evaluation of outcome 10: Workers have strong, independent and representative organizations* (Genf, 19. Nov. 2014).

3.3. Arbeitsrechtsreformen sowie Prävention und Beilegung von Streitigkeiten

3.3.1. Arbeitsrechtliche Beratungsdienste

180. In den Jahren 2014–17 bot das Amt 25 Ländern und Gebieten arbeitsrechtliche Beratungsdienste zum Thema Arbeitsbeziehungen und Kollektivverhandlungen und sieben Ländern zum Thema dreigliedriger sozialer Dialog. Das Amt unterhält auch die Datenbank für Beschäftigungsschutzgesetze (EPLex), die Informationen über die Kündigungsgesetze von 95 Ländern enthält.⁵ Die EPLex-Daten dienen der vergleichenden arbeitsrechtlichen Beratung von Mitgliedstaaten und als Grundlage für von der IAO und anderen Organisationen durchgeführte Forschungsarbeiten. Im Zeitraum 2013–17 wurden auf Grundlage der Datenbank vier Papiere veröffentlicht: eines zur rechtlichen Regelung von Massenentlassungen; zwei zu Methoden zur Messung der relativen Stärke der Beschäftigungsschutzgesetze; und eines zur Prävalenz und rechtlichen Regelung von befristeten Arbeitsverträgen.

181. Auf der Grundlage der Forschungsarbeiten des Amtes über den Beitrag des Arbeitsrechts zur Linderung von Armut und zur wirtschaftlichen und menschlichen Entwicklung wurde ein Buch zu diesem Thema veröffentlicht.⁶ Die Forschungsergebnisse werden derzeit für die operative Nutzung durch das Amt aufbereitet. Zudem entwickelt das Amt derzeit ein Toolkit für Arbeitsrechtsreformen, das als Orientierung für die Unterstützung von Reformen des Arbeitsrechts dienen soll. Es führt überdies Untersuchungen zur Rechtsvergleichung und Praxis im Bereich der rechtlichen Regelung von Arbeitsverhältnissen und deren Entwicklung in ausgewählten Jurisdiktionen durch, insbesondere als Reaktion auf die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen.⁷ Weitere Untersuchungen betreffen private Arbeitsvermittler und die rechtliche Regelung von Massenentlassungen.

3.3.2. Prävention und Beilegung von Streitigkeiten

182. Im Zeitraum 2014–17 stellte das Amt Fachberatung zur Verbesserung der Konzeption oder Anwendung von Systemen zur Prävention und Beilegung von Arbeitskonflikten in 38 Ländern bereit. Das ITC-ILO veranstaltete für 42 Teilnehmer aus 18 Ländern Zertifizierungsschulungen zu Schlichtungs- und Vermittlungskompetenzen. Außerdem führte es in fünf Ländern landesspezifische Ausbildungsmaßnahmen durch. Das Amt hat seine Partnerschaften mit Streitbeilegungsstellen ausgebaut, die das Amt bei der Bereitstellung von Fachberatung oder beim Kapazitätsaufbau in sechs Ländern unterstützten. Diese Stellen beteiligten sich auch an der jährlichen Schulung am Sitz des ITC-ILO zum Thema Aufbau wirksamer Systeme zur Prävention und Beilegung von Arbeitskonflikten. Im Zeitraum 2014–17 wurde die Schulung von Teilnehmern aus 24 Ländern besucht.⁸

183. Das Amt unterstützte den Aufbau von Plattformen für den Austausch von Wissen und guter Praxis auf subregionaler Ebene, die den Mitgliedsgruppen Gelegenheit zur Erörterung gemeinsamer Interessen und Herausforderungen gaben. 2016 wurde ein Netzwerk für Agenturen für die friedliche Beilegung von Arbeitskonflikten gegründet, das neun

⁵ Siehe <http://www.ilo.org/dyn/epl/termmain.home>.

⁶ S. Marshall und C. Fenwick (Hrsg.): *Labour regulation and development: Socio-legal perspectives* (IAA und Edward Elgar, 2016).

⁷ IAA: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Genf, 2016).

⁸ Die ITC-ILO-Veröffentlichung *Labour dispute systems: Guidelines for improved performance* (die in 12 Sprachen vorliegt) bildete den Rahmen für die Schulung.

Länder in Mittel- und Osteuropa abdeckt. Ein vergleichbares Netzwerk wurde 2017 für die SADC-Länder eingerichtet.

184. Die Untersuchungen des Amtes deuten darauf hin, dass die Konzeption und Anwendung der einzelnen Systeme zur Beilegung von Arbeitskonflikten dadurch beeinträchtigt sein könnte, dass es kein einheitliches IAO-Instrument gibt, das kohärente und umfassende Grundsätze für Systeme zur Beilegung von Arbeitskonflikten festlegt. Einige Grundsätze für Mechanismen zur kollektiven Streitbeilegung, für Arbeitsaufsichtsbehörden sowie für betriebliche Mechanismen zur Beschwerderegulierung werden durch IAO-Instrumente und Aufsichtsorgane vorgegeben. Gleichwohl sind diese Leitlinien auf unterschiedliche Instrumente verteilt und nicht klar genug formuliert.

185. Ergebnisse aus Untersuchungen des Amtes liefern ferner Input für Fachberatungsdienste in Ländern wie Albanien, China, Montenegro, Vereinigte Arabische Emirate und Vereinigte Republik Tansania. Im Zuge der Untersuchungen wurden auch die weltweiten Entwicklungen bei der Förderung des Zugangs zur Justiz im Rahmen der SDGs analysiert und die Grundsätze geprüft, die aus dem vorhandenen Korpus internationaler Arbeitsnormen abgeleitet werden können. Auf dieser Grundlage werden derzeit Vorschläge für Leitlinien erarbeitet.

3.4. Dreigliedriger sozialer Dialog auf Spitzenebene

186. Im Zeitraum 2014–17 war das Amt gemäß dem Aktionsplan zum sozialen Dialog mit einer Reihe von Tätigkeiten befasst, die dazu dienten, die Mitgliedstaaten bei der Nutzung und Stärkung der Institutionen und Verfahren für den sozialen Dialog auf Spitzenebene zu unterstützen. Diese Bemühungen umfassen die Generierung und den Austausch von Wissen durch die Entwicklung von Politik-, Analyse- und Ausbildungsinstrumenten, durch Kapazitätsaufbau sowie durch weltweite und regionale Foren zur Förderung des gegenseitigen Lernens und des Austauschs von Erfahrungen und guter Praxis.

187. Ein Leitfaden zum nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog, der in sieben Sprachen übersetzt wurde, und ein Leitfaden zur Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960,⁹ wurden zum einen genutzt, um ein Fundament für die Politikberatung und für Schulungsmaßnahmen zu schaffen, die darauf abzielen, in zwölf Ländern Institutionen für die dreigliedrige Zusammenarbeit aufzubauen, und zum anderen, um die Fähigkeiten und den Einfluss von vorhandenen Institutionen im Bereich der Politikgestaltung in über 20 Ländern und in vier afrikanischen regionalen Gruppen zu verbessern – der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, der UEMOA, der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten und der SADC. In Tunesien trug die Unterstützung des Amtes für den Prozess des nationalen sozialen Dialogs dazu bei, dass dem tunesischen Quartett für den nationalen Dialog im Oktober 2015 der Friedensnobelpreis verliehen wurde. Die Bemühungen des Amtes zum Aufbau von Rahmenstrukturen für den sozialen Dialog erstreckten sich außerdem auf fragile Staaten wie die Zentralafrikanische Republik und Haiti sowie politisch instabile Staaten wie Mali.

188. Eine gemeinsam von der IAO und der Internationalen Vereinigung der Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbarer Einrichtungen (AICESIS) entwickelte Datenbank für dreigliedrige Institutionen, die 142 Länder abdeckt, wurde 2016 online gestellt und dient als Grundlage für die Politikberatung und den Kapazitätsaufbau nationaler Organe für den

⁹ IAA: *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved governance* (Genf, 2013); und IAA: *Voice Matters: Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960 (No. 113)* (Genf, 2017).

sozialen Dialog.¹⁰ Die Datenbank baut auf der Sammlung von Gesetzen und Vorschriften für dreigliedrige Institutionen auf und stellt umfangreiche Informationen über die Struktur dieser Organe und ihre wichtigsten Kompetenzen und Leistungen bereit.

189. Im Rahmen eines EU-finanzierten Projekts wurde ein Peer Review der Funktionsweise von Wirtschafts- und Sozialräten in den westlichen Balkanländern im Zeitraum 2016–17 durchgeführt, und die betreffenden dreigliedrigen Organe verpflichteten sich zur Durchführung von Maßnahmen, die ihren Einfluss auf die Politikgestaltung erhöhen.

190. Das Amt unterstützte die Mitgliedsgruppen weiterhin beim Aufbau und bei der Aktualisierung der Rahmenstrukturen für den dreigliedrigen sozialen Dialog, unter anderem durch die Förderung der Ratifizierung und effektiven Umsetzung des Übereinkommens Nr. 144 und der Empfehlung (Nr. 152) betreffend dreigliedrige Beratungen (Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation), 1976. Bis Juli 2017 war das Übereinkommen Nr. 144 von 139 Ländern ratifiziert worden, von denen sechs die Ratifizierung nach der wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Dialog auf der 102. Tagung (2013) der Konferenz vornahmen. Im Jahr 2017 intensivierte das Amt seine Maßnahmen zur Förderung der universellen Ratifizierung dieses Übereinkommens bis 2019, rechtzeitig zum hundertjährigen Bestehen der IAO.¹¹

Kasten 3.1

Maßnahmen der IAO in Griechenland zur Förderung des sozialen Dialogs während der Strukturanpassungen

Seit 2010 herrschen in Griechenland sehr schwierige politische, soziale und wirtschaftliche Verhältnisse. Nach der Schuldenkrise und den Bedingungen, die die Gläubiger des Landes (die Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und IWF) für das finanzielle Rettungspaket vorgaben, wurden mehrere Aspekte der Arbeitsschutzgesetzgebung, des Rahmens für Kollektivverhandlungen und der Arbeitsbeziehungen geändert, wodurch der Raum für den sozialen Dialog abrupt beschnitten wurde.

Unter Berücksichtigung aufeinanderfolgender Bemerkungen der IAO-Aufsichtsorgane seit 2011, die einen kontinuierlichen und intensiven sozialen Dialog über die griechischen Arbeitsmarktreformen forderten, sowie auf Ersuchen der griechischen Regierung stellte das Amt umfassende technische Unterstützung und Politikberatung bereit, die zu folgenden Ergebnissen führte:

- eine dreigliedrige Vereinbarung über Reformen des Arbeitsrechts im September 2014 (dank der Bemühungen des Generaldirektors des IAA);
- eine Vereinbarung zwischen den fünf Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Dezember 2015 über Wege zu einem verbesserten Umfeld für den sozialen Dialog; und
- eine dreigliedrige Vereinbarung über einen Fahrplan zur Bekämpfung informeller Beschäftigung gemäß der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, und zur Stärkung der Arbeitsaufsicht mittels eines von IAO und EU finanzierten Projekts im Jahr 2015.

Im Zeitraum von 2013 bis 2016 wurde die Beratung und Unterstützung des IAA vor Ort durch einen Senior Liaison Officer des IAA für Zypern und Griechenland mit Standort Athen unterstützt.

¹⁰ Siehe <http://www.aicesis.org/database>.

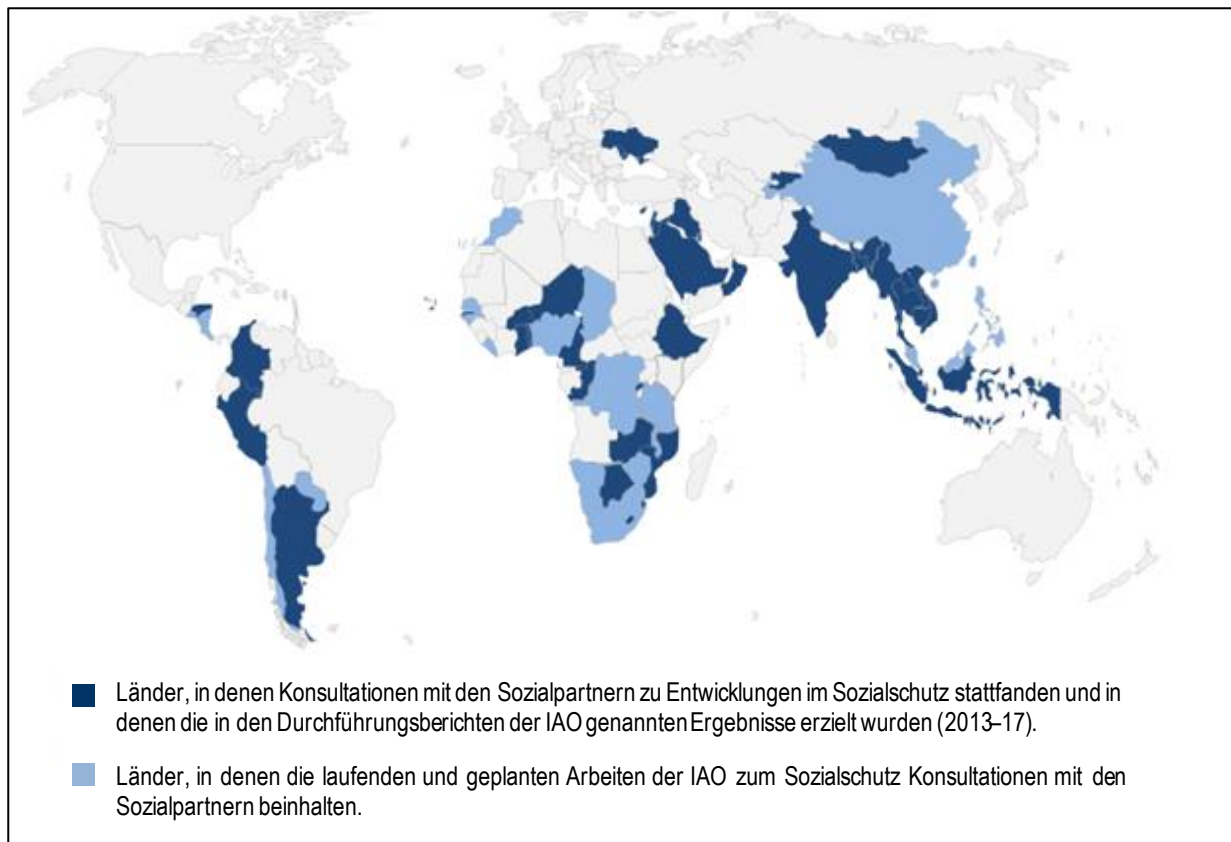
¹¹ Siehe IAA: *Towards the universal ratification of Convention No. 144 on Tripartite Consultation by the ILO centenary in 2019* (Genf, 2017).

191. Obwohl nahezu alle IAO-Mitgliedstaaten institutionelle Rahmen für die nationale oder sektorale Zusammenarbeit auf Spitzenebene geschaffen haben, bleibt die Wirksamkeit vieler dieser Rahmen fraglich. Seit 2013 haben einige Regierungen auf eigene Initiative das Rentensystem, den Arbeitsmarkt, ihre makroökonomische Politik sowie den Rechtsrahmen für die Arbeitsbeziehungen reformiert. In mehreren Ländern, insbesondere in den krisengebeutelten Staaten Afrikas und Lateinamerikas, hatten die dreigliedrigen Institutionen Mühe, Spannungen zu entschärfen und die großen Arbeitskonflikte zu verhindern, zu denen es im öffentlichen Sektor, wie im Bildungs- und Gesundheitswesen, gekommen ist. Einige andere Länder, wie beispielsweise Griechenland, haben den Dialog fortgesetzt und dazu die Hilfe der IAO in Anspruch genommen (Kasten 3.1).

192. Das Amt stellte technische Unterstützung und Politikberatung für die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bereit, um bei der Entwicklung nationaler und sektoraler Strategien zu helfen, die den sozialen Dialog auf Spitzenebene im Zuge der Durchführung von Arbeitsrechtsreformen stärken (z. B. in Guyana und der Ukraine); um das Thema Arbeit in der informellen Wirtschaft anzugehen und schwer organisierbare Arbeitnehmer oder Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen gewerkschaftlich zu organisieren (in Burkina Faso und Mexiko); und um die Ratifizierung von IAO-Instrumenten zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen vorzubereiten (in Irak und Oman). In Tunesien wurden im Rahmen der zweiten Phase (2014–17) eines umfassenden, von Norwegen finanzierten Projekts Reformen in den Bereichen Regionalentwicklung, Beschäftigungspolitik und sozialer Schutz gefördert, während die dritte Phase (ab 2017) auf die Stärkung der Arbeit des Nationalen Rats für den sozialen Dialog abzielt (der auf Grundlage des im Jahr 2013 unterzeichneten Sozialvertrags geschaffen wurde). In dem Bemühen, den Sozialdialog generell in die Fachberatung für die Mitgliedstaaten zu integrieren, unterstützt die IAO-Methodik des bewertungsbasierten nationalen Dialogs, die von mehreren UN-Organisationen gebilligt wurde, die Entwicklung von Sozialschutzstrategien und -reformen durch dreigliedrige Beteiligung. Sie trägt dazu bei, für ein ausreichendes Maß an politischem Willen und sozialem Konsens für nachhaltigere und angemessenere Reformen zu sorgen, die der SDG-Zielvorgabe 1.3 entsprechen, welches die Umsetzung von den nationalen Gegebenheiten entsprechenden Sozialschutzsystemen und -maßnahmen für alle vorsieht – einschließlich eines Basisschutzes und einer breiten Versorgung der Armen und Schwachen bis 2030.

193. In den meisten Fällen wurden die IAO-Maßnahmen ergänzt durch einen geschlechtersensiblen Kapazitätsaufbau, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände separat anging, oder in einem dreigliedrigen Rahmen, häufig getrennt nach Region oder Sprache.

194. Seit 2013 hat das Amt seine Forschung und Wissensgenerierung sowie seine Bemühungen zur Wissensverbreitung durch Bücher, Leitfäden, Politikinstrumente und Websites weiter intensiviert – unter anderem auch in thematischen Schlüsselbereichen, die für den sozialen Dialog relevant sind, wie zum Beispiel die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Arbeitsbeziehungen in Irland und Südeuropa (2014); der soziale Dialog in der ländlichen Wirtschaft (2015); der soziale Dialog in der EU-28 in der Nach-Krisen-Zeit (2017); der soziale Dialog und der Übergang in die formelle Wirtschaft (2017); MNUs und Institutionen des nationalen sozialen Dialogs (2017); neue Herausforderungen und Themen im sozialen Dialog (2017); und die wirtschaftlichen Argumente für den sozialen Dialog (2017).

Abbildung 3.1. Entwicklungen im Sozialschutz unter Beteiligung der Sozialpartner, 2013–17

Quelle: IAA-Hauptabteilung Sozialschutz.

195. Im Zuge des Ausbaus der Partnerschaften mit der AICESIS fanden vier jährliche internationale Treffen statt, die die Rolle und Wirkung der nationalen Institutionen des sozialen Dialogs zu Fragen in Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit stärken sollten. Im Jahr 2017 kamen Vertreter von 37 Wirtschafts- und Sozialräten sowie vergleichbarer Institutionen in Athen zusammen, um die Rolle des sozialen Dialogs bei der Gestaltung der Zukunft der Arbeit zu erörtern; dabei nahmen sie eine Erklärung an, in der sie sich verpflichteten, damit verbundene neue Herausforderungen und Chancen anzugehen bzw. zu nutzen.

196. Das ITC-ILO veranstaltete 2014 und 2016 zwei Akademien zu den Themen sozialer Dialog und Arbeitsbeziehungen, die von 150 Teilnehmern aus 68 Ländern besucht wurden. Das Ausbildungszentrum integrierte den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit auch in andere Akademien, die es zu den Themen sozialer Schutz, geschlechtsspezifische Fragen, Migration und Beschäftigung abhielt.

197. Partnerschaften mit EU-Institutionen (insbesondere Eurofound und Europäische Kommission) führten zu gemeinsamen Tätigkeiten mit dem Ziel, die Kapazitäten der nationalen Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs zu stärken, um ihre Wissensbasis zu erweitern und die politischen Dialoge zu fördern.¹²

¹² Siehe K. Papadakis und Y. Ghellab (Hrsg.): *The governance of policy reforms in Southern Europe and Ireland: Social dialogue actors and institutions in times of crisis* (IAA, Genf, 2014); I. Guardancich und O. Molina (Hrsg.): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (Genf, IAA 2017).

198. 2016 und 2017 nahmen 113 IAO-Mitgliedstaaten an nationalen oder supranationalen dreigliedrigen Dialogen über die Zukunft der Arbeit teil, die sich im Wesentlichen mit vier Themen befassten: Arbeit und Gesellschaft, menschenwürdige Arbeitsplätze für alle, die Organisation von Arbeit und Produktion und Steuerung der Arbeit.

3.5. Zweigliedriger sozialer Dialog

199. Seit 2013 waren 16 Ratifizierungen der Übereinkommen zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu verzeichnen (Tabelle 3.1), was überwiegend der Förderung des Amtes geschuldet war.

Tabelle 3.1. Ratifizierung der IAO-Übereinkommen zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen seit 2013

Übereinkommen Nr. 87	Übereinkommen Nr. 98	Übereinkommen Nr. 151	Übereinkommen Nr. 154
Malediven, Somalia und Usbekistan	Kanada, Malediven und Somalia	Bosnien und Herzegowina, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Marokko, Philippinen, Russische Föderation und Tunesien	Bosnien und Herzegowina, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Tschechische Republik und Tunesien

200. Der Bereich Arbeitsbeziehungen war nicht nur Gegenstand von Fördertätigkeiten des Amtes, sondern es wurden auch verschiedene Produkte und technische Unterstützung zu diesem Thema bereitgestellt. 2015 wurde eine Datenbank mit Daten zu Arbeitsbeziehungen (IRData) auf den Weg gebracht, die Informationen zur Gewerkschaftsdichte und Reichweite von Kollektivvereinbarungen in 110 Ländern enthält. Eine weitere Datenbank zu Arbeitsbeziehungen (IRLex), die die einschlägigen Rechtsrahmen in 41 Mitgliedstaaten zusammenfasst, wurde im März 2016 als Pilotvorhaben eingerichtet. Untersuchungen wurden durchgeführt zu Trends und Entwicklungen in Schwellenländern bezüglich der Auswirkungen von Arbeitsrechtsreformen auf Kollektivverhandlungen und Arbeitsbeziehungen sowie zum Thema menschenwürdige Arbeit in Griechenland und Rumänien. Ferner wurde eine Ergänzung zum *Manual on collective bargaining and dispute resolution in the Public Service* (Handbuch zu Kollektivverhandlungen und Streitbeilegung im öffentlichen Dienst) veröffentlicht.

201. Kollektivverhandlungen wurden in Maßnahmen integriert, mit denen die Geschlechtergleichstellung auf Länderebene in südamerikanischen und afrikanischen Ländern erreicht werden soll, wozu auch Leitfäden veröffentlicht wurden. Auf internationaler Ebene wurde ein Themenpapier zu Verhandlungen für die Geschlechtergleichstellung und zur diesbezüglichen Rolle von Kollektivverhandlungen veröffentlicht. Das Amt erstellte ferner Themenpapiere zu Trends bei der Reichweite von Kollektivvereinbarungen und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Hausangestellten.

202. Ein Politikleitfaden zu Kollektivverhandlungen wurde 2015 vor der Veröffentlichung im Dezember desselben Jahres in Ruanda und Sri Lanka im Rahmen eines Pilotvorhabens getestet. Auf Grundlage dieses Leitfadens wurde im Dezember 2016 im ITC-ILO ein neues Schulungsprogramm eingeführt. Außerdem bot das ITC-ILO weiterhin seinen Ausbildungslehrgang über Verhandlungskompetenzen für die Arbeitswelt an, der dreimal pro Jahr stattfindet.

203. Im Rahmen der Kampagne zur Förderung der Ratifizierung und Umsetzung der Übereinkommen über Kollektivverhandlungen wurde im April 2015 ein kommentierter

Leitfaden mit dem Titel *Promoting Collective Bargaining* (Förderung von Kollektivverhandlungen) zum Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, und zu seiner Empfehlung Nr. 163 erstellt.

204. Außerdem veröffentlichte das Amt Faktenblätter über Kollektivverhandlungen, über Repräsentativität und Anerkennung für Kollektivverhandlungen, über Themen im Zusammenhang mit Kollektivverhandlungen sowie über die Anwendung von Kollektivvereinbarungen. Das Amt hat ferner ein Arbeits- und ein Themenpapier zur betrieblichen Zusammenarbeit veröffentlicht, in denen aktuelle Trends und der Zusammenhang zwischen betrieblicher Zusammenarbeit und anderen Prozessen des sozialen Dialogs untersucht werden.

205. Im Rahmen des Programms für bessere Arbeit wurden im Zeitraum 2013–17 mindestens 4.000 Bewertungen vorgenommen, wie Fabriken die nationalen Arbeitsgesetze und grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einhalten. Das Amt setzte seine Zusammenarbeit mit den Fabrik-Arbeitgebern und -Arbeitern fort, um Verbesserungspläne zu erarbeiten und Fortschritte bei deren Umsetzung zu überwachen; außerdem bot es Schulungen und Kooperation mit den Regional- und Landesämtern der IAO an, um die Mitgliedsgruppen bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Beseitigung der Ursachen von Nichteinhaltung zu unterstützen. Die Politikberatung, Fachberatungsdienste und Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau im Rahmen des Programms, darunter auch die direkte Zusammenarbeit mit den Mitgliedsgruppen z. B. in Bangladesch, Haiti, Indonesien, Jordanien, Kambodscha, Nicaragua und Vietnam, führten zur Einrichtung von zweigliedrigen betrieblichen Ausschüssen. Eine unabhängige, 2016 abgeschlossene Bewertung des Programms für bessere Arbeit ergab, dass ein gut funktionierender sozialer Dialog im Betrieb ein entscheidendes Element für Verbesserungen bei der Einhaltung von Vorschriften, den Arbeitsbedingungen und dem Wohlergehen der Arbeitnehmer ist.¹³

206. Das Amt hat InfoStories zu Kollektivverhandlungen und atypischer Beschäftigung, ein Arbeitspapier über die Gig Economy und ein Themenpapier zu Kollektivverhandlungen und atypischer Beschäftigung erstellt. Es hat Mitgliedsgruppen bei der Überprüfung oder Entwicklung von evidenzbasierten Politiken und Maßnahmen zur Förderung von Kollektivverhandlungen und betrieblicher Zusammenarbeit in mehr als 18 Ländern unterstützt.

207. Im Jahr 2017 veranstalteten das Amt und das ITC-ILO in Äthiopien und Bangladesch maßgeschneiderte Workshops zum Thema Behandlung von Beschwerden. 2016 und 2017 wurden in Georgien 82 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in Tiflis und 102 in anderen Regionen mittels dreitägiger Programme für die Förderung des betrieblichen Dialogs geschult.

208. 2015 richteten das IAA und die Deutsche Agentur für Internationale Zusammenarbeit einen regionalen dreigliedrigen Workshop in Bangkok zum Thema Mindestlöhne und Kollektivverhandlungen im Bekleidungssektor in Asien aus, um den Wissensaustausch zwischen Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie Regierungsvertretern aus sieben asiatischen Ländern mit Bekleidungsindustrie zu unterstützen. Ferner fand 2017 in Bangkok ein dreigliedriger regionaler Workshop zu Konsultation, Zusammenarbeit und Kollektivverhandlungen im Bekleidungssektor in Asien statt, der vom IAA und vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gemeinsam ausgerichtet wurde. Das Amt war außerdem an Projekten zur Entwicklungszusammenarbeit beteiligt, die von den Regierungen Dänemarks und Schwedens und einem schwedischen

¹³ IAA und IFC: *Progress and potential: How Better Work is improving garment workers' lives and boosting factory competitiveness: A summary of an independent assessment of the Better Work Programme* (Genf, 2016).

MNU finanziert wurden, um gute Arbeitsbeziehungen im Bekleidungs- und Textilsektor in Äthiopien, Bangladesch, Kambodscha und Myanmar zu fördern.

3.6. Grenzüberschreitender sozialer Dialog

209. Die IAA-Sektortagungen – die selbst eine Form des grenzüberschreitenden sozialen Dialogs darstellen – bieten ein Forum, das zu wichtigen und neuen Fragen in ausgewählten Sektoren einen sozialen Dialog zwischen Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus vielen verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglicht. Im Zeitraum 2013 bis 2017 wurden eine Reihe von Sektortagungen abgehalten, auf denen die Mitgliedsgruppen der IAO Einvernehmen über wichtige Themen erzielten, darunter Fragen im Zusammenhang mit der Dynamik von Lieferketten und der Bedeutung des grenzüberschreitenden sozialen Dialogs.¹⁴ Dreigliedrige Mitgliedsgruppen verabschiedeten Konsenspunkte und Empfehlungen, beispielsweise zu Löhnen und Arbeitszeiten in der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie (2014);¹⁵ zur Arbeitssicherheit und Gesundheit in der Öl- und Gasindustrie im Afrika südlich der Sahara (2017);¹⁶ zu Fragen im Zusammenhang mit Arbeitsmigranten in der Fischerei;¹⁷ und zur Anpassungsfähigkeit von Unternehmen beim Umgang mit Nachfragefluktuation und zur Inzidenz von Zeitarbeit und anderen Beschäftigungsformen in der Elektronikindustrie (2014).¹⁸

210. Die überarbeitete MNU-Erklärung stärkt den grenzüberschreitenden sozialen Dialog. Die operativen Instrumente der Erklärung nehmen jetzt direkt auf das Übereinkommen Nr. 144 Bezug und eröffnen weiteren Raum für einen – auf Ersuchen durch das IAA unterstützten – Dialog zwischen Unternehmen und Gewerkschaften. Die Erklärung regt die Mitgliedstaaten ferner dazu an, auf dreigliedriger Grundlage nationale Anlaufstellen zu benennen, die der Förderung der Grundsätze der MNU-Erklärung auf Landesebene, der Förderung des sozialen Dialogs zu Fragen, die mit den Tätigkeiten der MNUs zusammenhängen, und der Bereitstellung von Plattformen für einen „Tripartite-plus“-Dialog für die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und die MNUs dienen. Ein solcher Dialog könnte den Dialog zwischen Heimat- und Gastländern der MNUs beinhalten und damit die grenzüberschreitende Komponente dieses Instruments einschließen. Mehrere Mitgliedstaaten der IAO haben bereits nationale Anlaufstellen benannt oder sind dabei, dies zu tun.

211. Das Amt hat zahlreiche Schulungen zur Anwendung der Grundsätze der Erklärung (auch per E-Learning) für dreigliedrige Mitgliedsgruppen und Unternehmen durchgeführt, strategische Leitlinien erstellt und Partnerschaften zur Stärkung des sozialen Dialogs im Rahmen der Tätigkeiten der MNUs entwickelt – unter anderem im Bergbau in Sambia, in der Sportartikelindustrie in Pakistan und in der Elektronikindustrie in Ausfuhr-Freizonen in Vietnam.

¹⁴ Eine Liste aller sektoralen Tätigkeiten seit 2013 ist abrufbar unter <http://ilo.ch/sector/activities/sectoral-meetings/lang--en/nextRow--0/index.htm>.

¹⁵ IAA: *Points of consensus: Global Dialogue Forum on wages and working hours in the textiles, clothing, leather and footwear industries* (Genf, 23.–25. Sept. 2014).

¹⁶ IAA: *Points of consensus, Sub-Saharan African Tripartite Workshop on occupational safety and health in the oil and gas industry* (Maputo, 17.–18. Mai 2017).

¹⁷ IAA: *Conclusions on the promotion of decent work for migrant fishers*, Tripartite Meeting on Issues relating to Migrant Fishers (18.–22. Sept. 2017).

¹⁸ IAA: *Points of consensus, Global Dialogue Forum on the adaptability of companies to deal with fluctuating demands and the incidence of temporary and other forms of employment in electronics* (Genf, 9.–11. Dez. 2014).

212. Auf globaler Ebene bekräftigte die Internationale Arbeitskonferenz 2017, dass der soziale Dialog für eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung von zentraler Bedeutung ist.¹⁹ Auf subregionaler Ebene beinhalteten einige Initiativen, mit denen die Grundsätze des sozialen Dialogs in der Arbeitsmigrationssteuerung verankert werden sollten, den Kapazitätsaufbau von Institutionen und Sozialpartnern. Seit 2013 wurden mit Unterstützung des IAA vier globale, 55 regionale oder subregionale sowie sieben interregionale dreigliedrige Tagungen über Arbeitsmigration abgehalten.

213. Das Amt hat zudem weitere Untersuchungen durchgeführt, um die Arbeitsbestimmungen in Handels- und Investitionsvereinbarungen zu bewerten, einschließlich der Aspekte, die mit dem sozialen Dialog zusammenhängen.²⁰

214. Ende 2013 wurde in Partnerschaft mit der Europäischen Kommission eine Online-Datenbank auf den Weg gebracht, die alle transnationalen Unternehmensvereinbarungen aufführt, die zwischen MNU und europäischen und globalen Gewerkschaften unterzeichnet wurden; sie enthält Informationen zum Inhalt, zur Reichweite und zu den Unterzeichnern dieser Vereinbarungen.²¹ 2016 wurden zwei Forschungsprojekte zu internationalen Rahmenvereinbarungen lanciert, die sich mit den Ursprüngen und der Weiterentwicklung solcher Vereinbarungen und ihrer Wirksamkeit entlang der Wertschöpfungsketten ausgewählter MNUs befassen. Die Projektergebnisse sollen Anfang und Mitte 2018 veröffentlicht werden.

215. Im Hinblick auf den Branchendialog unter Beteiligung mehrerer Unternehmen hat das Amt technische Unterstützung für globale Gewerkschaftsbünde, MNUs, Sozialpartner und Arbeitsverwaltungen bereitgestellt, um den grenzüberschreitenden sozialen Dialog in der Lieferkette des Konfektionssektors zu fördern. So unterstützte das Amt beispielsweise die Unterzeichner der Vereinbarung über Brandschutz und Gebäudesicherheit in Bangladesch bei der Aushandlung der Vereinbarung, bot Fachberatung in Durchführungsfragen und förderte Bemühungen zur Koordinierung mit nationalen Mitgliedsgruppen und der Allianz für Arbeitssicherheit in Bangladesch. Das Amt stellte ferner Fachberatung zur Unterstützung einer neuen Initiative mit der Bezeichnung „Action, Collaboration, Transformation“ bereit, in die mehrere MNUs und globale Gewerkschaftsbünde eingebunden sind. Die Initiative hat zum Ziel, Kollektivverhandlungen und existenzsichernde Löhne in der Bekleidungs- und Textilindustrie durch branchenweite Kollektivverhandlungen in Verbindung mit Einkaufspraktiken zu fördern.²²

3.7. Generelle Berücksichtigung des sozialen Dialogs in den SDGs

216. Menschenwürdige Arbeit ist ein wichtiger Aspekt der Bemühungen um strategische Kohärenz im multilateralen System und spielt eine bedeutende Rolle bei der Verwirklichung der nationalen Entwicklungsziele in einer Vielzahl von Politikbereichen.²³ Vor

¹⁹ IAA: *Entschließung über eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung*, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017.

²⁰ IAA: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, Studies on Growth with Equity (Genf, 2016).

²¹ Siehe <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978>.

²² Siehe <https://actonlivingwages.com>.

²³ IAA: *Decent Work and inclusive sustainable growth: Challenges for global policy*, Verwaltungsrat, 326. Tagung, Genf, März 2016, [GB.326/INS/5](#).

2015 stützte man sich dabei auf Landesebene in der Regel auf die UN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen (UNDAFs), die die strategischen Programmrahmen für die Unterstützung durch die Vereinten Nationen festlegten und Einblicke in die Fortschritte, Ergebnisse und Ziele der Länder im Kontext der Millenniums-Entwicklungsziele gewährten. Seit 2015 geben die Agenda 2030 und ihre Ziele einen Rahmen zur Verbesserung der Kohärenz der sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Maßnahmen vor.

217. Die Agenda 2030 ruft die Staaten dazu auf, die Arbeitsrechte zu schützen und sichere Arbeitsumgebungen für alle Arbeitnehmer zu fördern (Zielvorgabe 8.8), insbesondere Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, wie durch Indikator 8.8.2 beschrieben; die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene zu fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz zu gewährleisten (Zielvorgabe 16.3); leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen aufzubauen (Zielvorgabe 16.6) und dafür zu sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist (Zielvorgabe 16.7).

3.7.1. Die Rolle des sozialen Dialogs in der Agenda 2030

218. Die Initiative der IAO zur Beendigung der Armut bietet den Rahmen, um alle einschlägigen IAO-Tätigkeiten zur Verwirklichung der SDGs zusammenzuführen. Ersuchen um die Unterstützung des IAA bezogen sich vor allem auf den Kapazitätsaufbau dreigliedriger Organe sowie auf Politikberatung zu nationalen Prozessen und auf Überwachungs- und Berichterstattungssysteme für die SDGs.²⁴ Diese Bereiche bestimmen die Entwicklung der DWCPs nach 2015.

219. Das IAA hat technische Unterstützung bereitgestellt, um die Sozialpartner in die Konsultationen zu den UN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen (UNDAFs) einzubeziehen, und hat mit seiner Arbeit die UN-Länderteams dabei unterstützt, UNDAFs auf die SDGs, und hier insbesondere auf das Ziel 8, abzustimmen.²⁵ Das Amt und der IGB haben ein gemeinsames Forschungsprojekt durchgeführt, um mehr Erkenntnisse über den Beitrag des sozialen Dialogs zu den SDGs in Ghana, Indonesien und Uruguay (im Jahr 2016) und über die Rolle des sozialen Dialogs beim Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft in Argentinien, Costa Rica und Kenia (im Jahr 2017) zu gewinnen.

3.7.2. Bewertung der Auswirkungen des sozialen Dialogs

220. Wie bereits mehrfach in diesem Bericht aufgezeigt, findet der soziale Dialog zumeist auf Landesebene statt. Die freiwilligen nationalen Überprüfungen der Umsetzung der SDGs ab 2016, die dem Hochrangigen Politischen Forum der Vereinten Nationen zu nachhaltiger Entwicklung auf seiner jährlichen Tagung von einigen Mitgliedstaaten vorgelegt wurden, liefern Erkenntnisse dazu, wie der soziale Dialog im Rahmen der Agenda 2030 genutzt wird. Der Synthesebericht zu den freiwilligen nationalen Überprüfungen des Jahres 2016, der 22 Länder umfasst, und der Bericht über die Überprüfungen des Jahres 2017, der 43 Länder abdeckt, zeigen, dass so unterschiedliche Länder wie Ägypten, China, Finnland, die Philippinen, Samoa und die Schweiz die Bedeutung des Engagements unterschiedlicher Stakeholder bei der Verwirklichung der SDGs betonten.²⁶ Es hat sich auch

²⁴ IAA: *The ILO and the United Nations Development System*, Verwaltungsrat, 329. Tagung, Genf, März 2017, [GB.329/INS/7](#).

²⁵ UN Development Operations Coordination Office: *2016 United Nations Development Assistance Framework*, Schreibtischüberprüfung (New York, Nov. 2016).

²⁶ UN-Hauptabteilung wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, Abteilung nachhaltige Entwicklung: *Synthesis of Voluntary National Reviews: 2016 and 2017 Voluntary National Reviews: Synthesis Report*.

gezeigt, dass die SDGs sogar den sozialen Dialog neu beleben können (Kasten 3.2). Allerdings berichteten nur wenige Länder, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in die Gestaltung oder in die Vorbereitungsphasen der freiwilligen nationalen Überprüfungen oder in Maßnahmen zur Verwirklichung der SDGs einbezogen wurden.²⁷ Die freiwilligen nationalen Überprüfungen, die 2017 beispielsweise in Belgien, Portugal und Schweden durchgeführt wurden, beschreiben jedoch eine solche Beteiligung.

Kasten 3.2
Wie die SDGs den sozialen Dialog neu beleben können:
der Fall Costa Rica

Ein Beispiel, wie der soziale Dialog im Rahmen der SDGs nicht nur als Mittel zur Umsetzung der Agenda 2030, sondern auch zur Wiederbelebung des sozialen Dialogs auf Landesebene funktionieren kann, liefert Costa Rica. Das Verfahren zur Umsetzung der SDGs in Costa Rica diente als Plattform für die Neubelebung des nationalen Dialogs, der nach dem kontroversen Referendum zur Ratifizierung des mittelamerikanischen Freihandelsabkommens vom Oktober 2007 zum Erliegen gekommen schien.

Obwohl die Gewerkschaften die Einladung der Regierung zur Teilnahme am SDG-Verfahren zunächst mit Skepsis betrachteten, ließen sie sich schließlich durch die Menschenrechtsdimension der Agenda 2030 und die von der Regierung vorgeschlagene strukturierte, auf Konsensbildung beruhende Vorgehensweise überzeugen. Im September 2016 unterzeichneten die drei staatlichen Gewalten, die Zivilgesellschaft, religiöse Organisationen und Unternehmen einen Nationalen Pakt für die SDGs. Darin verpflichten sich die Partner, die SDGs zu fördern und einzuhalten sowie ihre Verwirklichung zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten.

Der Nationale Pakt ist das Ergebnis eines inklusiven, partizipatorischen Prozesses unter Beteiligung nationaler Stakeholder. Der Pakt hat das Ziel Nr. 17 im Blick – Stärkung der Umsetzungsmittel und Erfüllung der Globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben –, indem die Bedeutung der Bildung von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor für eine nachhaltige Entwicklung betont wird. Hierzu wurde per Präsidialdekret ein neues Fachsekretariat für die SDGs eingerichtet, wobei das Mandat des Sekretariats und seine auf einem Multi-Stakeholder-Ansatz beruhende Leitungsstruktur gestärkt wurden. Eine neue Studie des IAA und des IGB zeigt allerdings, dass die Einrichtung oder (Wiedereinrichtung) des sozialen Dialogs nur der erste Schritt in einem langwierigen Prozess der Vertrauensbildung und der anhaltenden Einbeziehung der Sozialpartner ist.*

* Quelle: R. Cheng Lo: *El diálogo social en la construcción de una estrategia nacional para la transición de la economía informal a la economía formal en Costa Rica* [Sozialer Dialog beim Aufbau einer nationalen Strategie für den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft in Costa Rica] (San José, Costa Rica, Okt. 2017), unveröffentlicht.

221. Die offizielle Integration vieler Elemente der Agenda für menschenwürdige Arbeit insbesondere in die Ziele Nr. 8 und 16 der Agenda 2030 sowie eine bessere Ausrichtung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit auf die Länderprioritäten in UNDAFs bieten gute Ansatzpunkte für die Einbeziehung der Sozialpartner in die nationale Entwicklungsplanung und die Ausgestaltung der UNDAFs. Eine Schreibtischüberprüfung des IAA im Jahr 2015, die die Einbeziehung der Agenda für menschenwürdige Arbeit in 43 UNDAFs analysierte, erbrachte ermutigende Ergebnisse.²⁸ Bei der Überprüfung, die

²⁷ In manchen Ländern, wie beispielsweise in Deutschland, sind solche Prozesse vorgesehen, werden die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände hierbei einbezogen, was aber in den freiwilligen nationalen Überprüfungen oder in den Berichten an das Hochrangige Politische Forum nicht zum Ausdruck kommt.

²⁸ IAA: *Mainstreaming the strategic objectives of the Decent Work Agenda in UNDAFs and UN Joint Programming (2013–2015)*, (Genf, Apr. 2015).

sich auf den Zeitraum Januar 2013 bis März 2015 bezog, wurden Länder in fünf Regionen untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass der dreigliedrige soziale Dialog und die Einbeziehung der Sozialpartner in 30 der 43 UNDAFs erwähnt wurden, in einigen davon während des gesamten Programmplanungszyklus. Das entspricht einer Zunahme von 6 Prozent im Vergleich zu den Ergebnissen einer ähnlichen Überprüfung im Jahr 2012. Allerdings ergab eine Schreibtischüberprüfung der UNDAFs in 27 Ländern und Gebieten, die bis 2016 mit der Umsetzung begonnen hatten, ein weniger klares Bild, da nur wenige Länder deutlich auf die Anwendung von dreigliedrigen Verfahren hinwiesen.²⁹ In Brasilien, der Mongolei, Peru, dem Plurinationalen Staat Bolivien, Senegal und der Ukraine sind jedoch interessante Beispiele für Konsultationen mit den Sozialpartnern bei der Ausgestaltung der UNDAFs zu finden.

3.7.3. Multilaterale Organisationen und sozialer Dialog: Ausgewählte Beispiele

222. Die IAO hat andere internationale Organisationen und multilaterale Initiativen ermutigt, im Kontext der SDGs und darüber hinaus mit den Sozialpartnern zusammenzuarbeiten. So dienen beispielsweise im Rahmen der Let's Work Partnership der Weltbank Konsultationen mit den Sozialpartnern dazu, in Kooperation mit der IAO einen Prozess zur Gestaltung nationaler Beschäftigungsstrategien in drei Pilotländern anzustoßen (Bangladesch, Paraguay und Tunesien).

223. Auf Tagungen, die 2012 bis 2014 am Sitz der IAO und in Griechenland, Irland, Portugal und Zypern stattfanden, gab das Amt den Anstoß zu einem politischen Dialog mit der Troika der Kreditgeber (der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem IWF) und dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in den durch die Krise am stärksten betroffenen Ländern über die Auswirkungen der Staatsschuldenkrise auf den sozialen Dialog und die Arbeitsmarktinstitutionen. Ferner nahmen an den jährlichen IAO-AICESIS-Konferenzen über den sozialen Dialog zu Fragen der menschenwürdigen Arbeit Vertreter der Weltbank, des IWF, der OECD, der Welthandelsorganisation (WTO), der Asiatischen Entwicklungsbank, der Europäische Kommission, des Weltwirtschaftsforums und der Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Asien und den Pazifik teil.

224. In einer ermutigenden Kurskorrektur wird in der *Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultations* (Leitfaden für die Überwachung gemäß den Artikel-IV-Konsultationen) des IWF von 2015 erklärt, dass die Mitarbeiter routinemäßig um Treffen mit politischen Entscheidungsträgern (z. B. Parlamentsmitgliedern), Gewerkschaften, Arbeitgebervertretern und Organisationen der Zivilgesellschaft ersuchen sollten, um öffentliche Politikdebatten anzuregen. In welchem Umfang solche Grundsätze in den Vor-Ort-Missionen des IWF angewendet werden, insbesondere in Ländern, die Finanzierungsvereinbarungen mit dem IWF geschlossen haben, ist unklar. Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien und Zypern, die vom IWF veranlasste Reformen ihrer Arbeitsbeziehungen durchführen, haben Veränderungen ihrer nationalen Arbeitsbeziehungssysteme erfahren, die zu weniger und nicht mehr sozialem Dialog und öffentlichen Konsultationen geführt haben.³⁰

225. Das Amt hat zusammen mit der Welthandelsorganisation eine gemeinsame Veröffentlichung erarbeitet, in der betont wird, dass der soziale Dialog „von zentraler Bedeutung

²⁹ M. Mexi: *Mainstreaming the ILO social dialogue model and inducing coherence across international organisations: Key developments and the way forward*, unveröffentlicht.

³⁰ Papadakis und Ghellab, a.a.O., S. 1-4.

ist, um Qualifikationssysteme auf den Bedarf der Wirtschaft auszurichten, einschließlich jener Sektoren, die handelbare Güter und Dienstleistungen produzieren“.³¹

226. Das Amt arbeitete außerdem eng mit der Weltgesundheitsorganisation und der OECD zusammen, um menschenwürdige Arbeit und den sozialen Dialog in die Arbeit der Regierungen zu gesundheitsbezogenen SDGs zu integrieren. Die Hochrangige Kommission der Vereinten Nationen für Beschäftigung im Gesundheitswesen und Wirtschaftswachstum wird von der IAO, der Weltgesundheitsorganisation und der OECD gemeinsam geleitet. Ihr gemeinsames Programm Working for Health wurde entwickelt, um die Umsetzung von Aktionsplänen zu koordinieren.

227. Die Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs ist ein übergeordnetes Ziel der laufenden Reform der Vereinten Nationen. Zur Zeit der Abfassung dieses Berichts zeichnen sich verschiedene Szenarien ab; die genauen Konsequenzen für die IAO in ihrer Rolle als dreigliedrige Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit normativer Funktion sind jedoch noch zu analysieren. Klar ist, dass der einzigartige Mehrwert, den die IAO für die Entwicklungszusammenarbeit mit sich bringt, einschließlich ihrer Stellung als Mitglied der UN-Familie, allgemein anerkannt wird. Ihre normative Agenda, ihr dreigliedriger Charakter, ihre Erfahrung mit dem sozialen Dialog und ihre Sammlungskraft machen sie zu einem wichtigen Partner bei vielen Bemühungen um die Verwirklichung der SDGs.

3.7.4. Weitere Initiativen zur generellen Berücksichtigung des sozialen Dialogs

228. Mehrere IAO-Partnerschaften nutzen die Mitarbeit der Sozialpartner als zentrales Element der Politikgestaltung. Hierzu gehören unter anderem: die Allianz 8.7 (zur Abschaffung von Zwangsarbeit, moderner Sklaverei, Menschenhandel und Kinderarbeit); die Globale Initiative für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche (unter Beteiligung von 21 UN-Gremien, die sich auf die SDG-Ziele 8.6 und 8. b konzentrieren); die globale Partnerschaft für einen universellen Sozialschutz (von der IAO und der Weltbank initiiert, offiziell auf den Weg gebracht im September 2016); die globale Initiative für faire Anwerbung (um Menschenhandel zu verhindern und die Rechte der Arbeitnehmer, einschließlich der Arbeitsmigranten zu schützen, und diese vor missbräuchlichen und betrügerischen Praktiken zu bewahren); die Partnership for Action on the Green Economy (PAGE) (eine Partnerschaft von fünf UN-Institutionen zur Unterstützung von Ländern, die eine grünere Wirtschaft und inklusiveres Wachstum anstreben); der Globale Pakt der UN (der unter anderem die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit fördert); die Internationale Koalition für Entgeltgleichheit (von der IAO, der OECD und UN Women im September 2017 ins Leben gerufen, die sich auf das SDG-Ziel 8.5 konzentriert); und die vom UN-Generalsekretär eingesetzte „Hochrangige Gruppe für die Stärkung der wirtschaftlichen Selbstbestimmung der Frau, in der die IAO Mitglied ist.

229. Der Globale Pakt für menschenwürdige Arbeit und inklusives Wachstum ist eine Multi-Stakeholder-Partnerschaft, die von Schweden mit Unterstützung der IAO und der OECD ins Werk gesetzt wurde, um den sozialen Dialog und solide Arbeitsbeziehungen zu fördern, auch als Instrumente zur Verwirklichung des Ziels Nr. 8 der Agenda 2030. Der Globale Pakt wurde im September 2016 auf den Weg gebracht und führt mehr als 50 Regierungen, Unternehmen, Gewerkschaften und andere Organisationen zusammen, die sich verpflichtet haben, den sozialen Dialog zu fördern. Die Partnerschaft hat sich zum Ziel gesetzt, die Herausforderungen des globalen Arbeitsmarkts anzugehen und alle Menschen in die Lage zu versetzen, von der Globalisierung zu profitieren. Der Globale Pakt

³¹ IAA und WTO: *Investing in skills for inclusive trade* (Genf, Juli 2017), S. 13.

beruht auf dem Konzept, dass ein wirksamer sozialer Dialog zu menschenwürdiger Arbeit beitragen kann, die wiederum zu inklusivem Wachstum führen wird, wovon Arbeitnehmer, Unternehmen und die Gesellschaft allgemein profitieren werden.

3.8. Zusammenhänge zwischen dem sozialen Dialog und den anderen strategischen Zielen der IAO

230. Das strategische IAO-Ziel der Förderung der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs ist sowohl ein Ziel an sich als auch ein Mittel zur Erreichung der anderen drei strategischen Ziele der IAO. Seit 2013 ist die Zusammenarbeit innerhalb des Amtes verstärkt worden, um sicherzustellen, dass der soziale Dialog – seit 2016–17 ein übergreifender grundsatzpolitischer Faktor in Programm und Haushalt – auch in Bezug auf andere strategische Ziele generell berücksichtigt wird, um für interne Kohärenz und Synergien zu sorgen. Es sind Marker entwickelt worden, um zu messen, inwieweit diese Vorgabe umgesetzt wird. Im Zeitraum 2016–17 förderte das Amt den sozialen Dialog im Rahmen aller zehn grundsatzpolitischen Ergebnisvorgaben in Programm und Haushalt, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung (Ergebnisvorgabe 1), Sozialschutz (Ergebnisvorgabe 3), Formalisierung der informellen Wirtschaft (Ergebnisvorgabe 6) und Förderung der Einhaltung von Rechtsvorschriften am Arbeitsplatz (Ergebnisvorgabe 7).

3.8.1. Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

231. Trotz weiterer Ratifizierungen in jüngster Zeit sind die Übereinkommen Nr. 87 und 98 die von den wenigsten Staaten ratifizierten grundlegenden Übereinkommen, denn etwa die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in Ländern, die eines dieser Übereinkommen oder beide nicht ratifiziert haben. Das Aufsichtssystem der IAO, insbesondere der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit und der Ausschuss für die Durchführung der Normen, hat wiederholt darauf hingewiesen, dass gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung und deren Straflosigkeit wesentliche Faktoren sind, die die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und damit auch den sozialen beeinträchtigen.³²

232. Zusätzlich zu den normenbezogenen Maßnahmen wurde die Bedeutung der technischen Unterstützung des IAA für die Beseitigung von Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit durch Stärkung der Institutionen des sozialen Dialogs und des Vertrauens in sie in dem Bericht für die wiederkehrende Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Jahr 2017 hervorgehoben. Die technische Unterstützung des IAA umfasst gründliche Bewertungen der Herausforderungen für die Vereinigungsfreiheit auf nationaler Ebene und darauf aufbauende nationale Aktionspläne unter Mitwirkung der Sozialpartner sowie einschlägige Sensibilisierungskampagnen, den Ausbau der institutionellen Kapazitäten und eine Stärkung der Kapazitäten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Im Zeitraum 2012 bis 2016 bewilligte die IAO 107 neue Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, von denen 12 Prozent die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen betrafen. Es handelt sich um Projekte, die zusätzlich zu den aus dem ordentlichen Haushalt der IAO finanzierten Tätigkeiten durchgeführt wurden.

³² Zu Brasilien, Malaysia und der Russischen Föderation siehe die Bemerkungen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zum Übereinkommen Nr. 98, Artikel 1, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017.

233. Trotz der Fortschritte, die einige Staaten bei der Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit in AFZs (z. B. in Nicaragua) erzielt haben, sind bei der Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit weiterhin Herausforderungen zu bewältigen. Im Jahr 2016 diskutierte die Internationale Arbeitskonferenz über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten und verabschiedete Schlussfolgerungen, in denen unter anderem auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, dass die Regierungen „den sozialen Dialog und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ... auch in AFZs, aktiv fördern“. ³³ Im November 2017 kam die dreigliedrige Sachverständigentagung zur Förderung menschenwürdiger Arbeit und zum Schutz grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu dem Schluss, dass Beschäftigte in AFZs regelmäßig Einschränkungen bei der Wahrnehmung ihres Vereinigungsrechtes erleben, Gewerkschaften teilweise mit Hindernissen und Diskriminierung zu kämpfen haben und Kollektivverhandlungen selten sind. Sie stellte zudem fest, dass diese Herausforderungen sich nicht auf AFZs beschränken und häufig die Situation in der formellen Wirtschaft widerspiegeln. ³⁴ In den Schlussfolgerungen wurde die IAO aufgefordert, die Entwicklung des sozialen Dialogs in den Ländern, die AFZs betreiben, auf allen Ebenen zu fördern. Die bisherigen Projekte der IAO zu AFZs, beispielsweise die Projekte in der pakistanischen Textilindustrie, beinhalten tatsächlich eine Sozialdialogkomponente.

234. Das Amt hat den sozialen Dialog in seine Maßnahmen und Aktivitäten zur Kinderarbeit im Rahmen von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit integriert. Seit 2012 haben dreigliedrige Ausschüsse in Chile, Côte d'Ivoire, Honduras, Malawi, Mali, Sambia und Uganda nationale Verzeichnisse gefährlicher Formen von Kinderarbeit erstellt, wie im Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, gefordert. In anderen Ländern wurden nationale Pläne zur Verhinderung und Beseitigung der Kinderarbeit und zum Schutz von jugendlichen Arbeitskräften angenommen. So wird in Argentinien der nationale Plan durch die Nationale Kommission für die Beseitigung der Kinderarbeit umgesetzt, die aus Vertretern von Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der Zivilgesellschaft besteht. Weitere Beispiele für die Nutzung des sozialen Dialogs bei den Bemühungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit finden sich in Benin, Ghana, Indien, Kenia, Madagaskar, Malawi, Marokko, Sambia, der Vereinigten Republik Tansania, Tunesien und Uganda. ³⁵

235. Ein ähnlicher Ansatz wurde in Bezug auf die Beseitigung der Zwangsarbeit angewendet. Beispiele sind unter anderem Projekte zur Beseitigung der Zwangsarbeit mit ausgeprägten Sozialdialogkomponenten in Brasilien, China, der Mongolei, Pakistan und Vietnam.

236. Im November 2015 erörterte und billigte der Verwaltungsrat eine IAO-Strategie für Maßnahmen im Hinblick auf indigene und in Stämmen lebende Völker gemäß dem Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989. Das Amt hat die Einrichtung von Konsultationsmechanismen in Guatemala, Honduras, Kolumbien, Nepal und Peru unterstützt. Außerdem fand Ende 2017 in Lima ein IAO-Regionalforum dreigliedriger Mitgliedsgruppen und der Organisationen indigener und in Stämmen lebender Völker aus Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, dem Plurinationalen Staat Boli-

³³ IAA: *Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten*, von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 105. Tagung (2016) angenommen.

³⁴ IAA: *Conclusions of the Tripartite Meeting of Experts to promote decent work and protection of fundamental principles and rights at work for workers in EPZs* (Genf, 21.-23. November 2017).

³⁵ IAA: *Social dialogue interventions: What works and why?*, op. cit., S. 32–33.

vien, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Panama, Paraguay und Peru statt.

3.8.2. Sozialschutz für alle

237. Partizipatorische evaluierungsgestützte nationale Dialoge über den sozialen Basischutz wurden im Zeitraum 2013–17 mittels der globalen Methodik der IAO in 15 Ländern Afrikas und Asiens geführt. In diesem Zeitraum wurden mit Unterstützung des Amtes in 12 Ländern und Gebieten nach Konsultationen mit den Sozialpartnern neue oder überarbeitete Rechtsvorschriften entwickelt. Evidenzbasierte Politikforschungsarbeiten, in denen die Bedeutung des sozialen Dialogs betont wird, wurden zu Themenbereichen wie z. B. Reformtrends und Haushaltskonsolidierung veröffentlicht und verbreitet; weitere Untersuchungen sind im Rahmen der IAO-Jahrhundertinitiativen in Vorbereitung.

238. Das Amt hat Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau von Wirtschafts- und Sozialräten und ähnlichen Einrichtungen gestartet, um die Umsetzung der Empfehlung Nr. 202 und des Übereinkommens Nr. 102 zu unterstützen. Zu den Partnerschaften in diesem Bereich zählen das Globale Unternehmensnetzwerk für soziale Basisschutzniveaus, das im Oktober 2015 von der IAO und der IOE als Plattform für MNU und Arbeitgeberverbände eingerichtet wurde, sowie das Netzwerk für Sozialschutz, Freiheit und Gerechtigkeit für Arbeitnehmer, das im Oktober 2017 gemeinsam mit dem IGB ins Leben gerufen wurde.

239. Die Festlegung von Mindestlöhnen ist eines der Hauptthemen des sozialen Dialogs und bietet in vielen Ländern entscheidenden Schutz gegen Armut. Seit 2013 stellt das Amt Politikberatung und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für spezialisierte dreigliedrige Organe in mindestens 30 Ländern aller Regionen bereit. Es hat zudem einen Leitfaden zu Mindestlöhnen erarbeitet, um die Fähigkeit der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zur Durchführung von sinnvollen Konsultationen zu diesem Thema zu stärken.

240. Im Bereich der Arbeitsmigration hat das Amt seit 2013 zwei dreigliedrige Fachtagungen und eine dreigliedrige Sachverständigentagung sowie insgesamt 55 regionale und subregionale und sieben interregionale dreigliedrige Tagungen und 116 dreigliedrige Kapazitätsaufbau-Seminare zu den Rechten von Arbeitsmigranten veranstaltet. Es hat außerdem in über 65 Ländern politische und fachliche Beratung bereitgestellt. Das Amt hat die Kapazitäten der dreigliedrigen Partner zur Mitwirkung an der Steuerung der Arbeitsmigration durch internationale gewerkschaftliche Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern gestärkt. Es stellte auch Politikberatung für die Entwicklung von Arbeitsmigrationspolitiken unter Beteiligung der Sozialpartner in mindestens 40 Migrationskorridoren bereit. Entsprechende Politiken wurden auch durch dreigliedrige Konsultationen in zehn Ländern, darunter Bangladesch, Chile und Südafrika, entwickelt.

241. Gemäß der Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und AIDS, 2010, unterstützte das Amt in über 30 Mitgliedstaaten die Entwicklung nationaler dreigliedriger Politiken zu HIV und AIDS am Arbeitsplatz und half den Arbeitsministerien und den Sozialpartnern in 26 Mitgliedstaaten beim Aufbau technischer Kapazitäten und bei ihren anwaltschaftlichen Tätigkeiten.

3.8.3. Für alle Frauen und Männer mehr Möglichkeiten schaffen, menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen zu erlangen

242. Die Bedeutung des sozialen Dialogs für die Entwicklung beschäftigungspolitischer Maßnahmen spiegelt sich in den Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, wider, das bis Juni 2017 von 111 Ländern ratifiziert wurde,

davon fünf im Zeitraum seit 2013.³⁶ Seit jenem Jahr haben 32 überwiegend in Afrika gelegene Entwicklungsländer Unterstützung im Hinblick darauf erhalten, wie sie mithilfe des sozialen Dialogs beschäftigungspolitische Maßnahmen oder Programme gestalten können. Das Amt unterstützte die Einrichtung interministerieller dreigliedriger Ausschüsse und thematischer Arbeitsgruppen sowie die fortgesetzte Einbindung dreigliedriger Organe. Der soziale Dialog wurde auch in die technische Unterstützung in Bezug auf KMUs, grüne Arbeitsplätze und einen gerechten Übergang sowie die Beschäftigung in der ländlichen Wirtschaft integriert.

243. In Anbetracht der Beispiele für die Beteiligung der Sozialpartner an den Diskussionen über Aus- und Weiterbildung und die Verwaltung technischer und beruflicher Ausbildungsprogramme und gemäß der Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, bot das Amt Lehrgänge für die Sozialpartner an, um ihr Wissen über aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und makroökonomische Politik zu erweitern. Über 90 Gewerkschaftsvertreter wurden in vier regionalen Workshops geschult, und 2015 wurde ein beschäftigungspolitischer Leitfaden für Gewerkschaften erstellt.

244. Die Arbeit der IAO im Bereich der Genossenschaften orientiert sich an der Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002. Sie bietet Leitlinien zur Rolle der Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitgeberverbände bei der Schaffung eines für Genossenschaften förderlichen und unterstützenden Umfelds, das in vielen Ländern noch fehlt. Vor diesem Hintergrund hat das Amt Maßnahmen zur Stärkung der Rolle der Genossenschaften in über 40 Ländern durchgeführt. Außerdem ist der soziale Dialog ein wesentliches Merkmal von Organisationen und Unternehmen in der Sozial- und Solidarwirtschaft.³⁷ Die IAO führt derzeit den Vorsitz in der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für die Sozial- und Solidarwirtschaft (UNTFSS).

245. Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung sind ein übergreifendes Element der strategischen Ziele der IAO. Seit 2013 hat das Amt verschiedene Kurzanleitungen zur Förderung geschlechtlicher Ausgewogenheit in dreigliedrigen Organen in Europa, Zentralasien und den G20-Staaten erarbeitet und Informationen über gute Praxis in den Bereichen Kollektivverhandlungen und Geschlechtergleichstellung zusammengestellt. 2016 veröffentlichte es ein Themenpapier zu Verhandlungen über die Geschlechtergleichstellung.

246. Das Amt fördert zudem den sozialen Dialog durch die IAO-Initiative für erwerbstätige Frauen, die zu einem besseren Verständnis der Frage beitragen soll, warum weltweit nur so schleppend Fortschritte auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit für Frauen erzielt werden. Im Rahmen dieser Initiative wird eine umfassende Bestandsaufnahme des Status und der Bedingungen von Frauen in der Arbeitswelt vorgenommen, um diesbezügliche Hindernisse und mögliche Abhilfemaßnahmen zu ermitteln. Ein zentrales Element der Initiative ist der anstehende dreigliedrige Normensetzungsprozess zu Gewalt und Belästigung auf der Internationalen Arbeitskonferenz. Ein weiteres Strategieelement ist die Internationale Koalition für Entgeltgleichheit, die im September 2017 auf den Weg gebracht wurde und mit der bis 2030 gemäß der Zielvorgabe 8.5 der SDGs eine gleiche

³⁶ Ebd. S. 44.

³⁷ Eine häufig verwendete Definition der Sozial- und Solidarwirtschaft wurde auf der IAO-Regionalkonferenz 2009 „The Social Economy – Africa’s Response to the Global Crisis“ (Johannesburg, Okt. 2009) erarbeitet : „Der Begriff der Sozial- [und Solidar-]Wirtschaft bezeichnet Unternehmen und Organisationen, insbesondere Genossenschaften und Hilfsvereine, Vereinigungen, Stiftungen und soziale Unternehmen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie Waren, Dienstleistungen sowie Wissen produzieren und gleichzeitig sowohl wirtschaftliche als auch soziale Ziele verfolgen und die Solidarität fördern“.

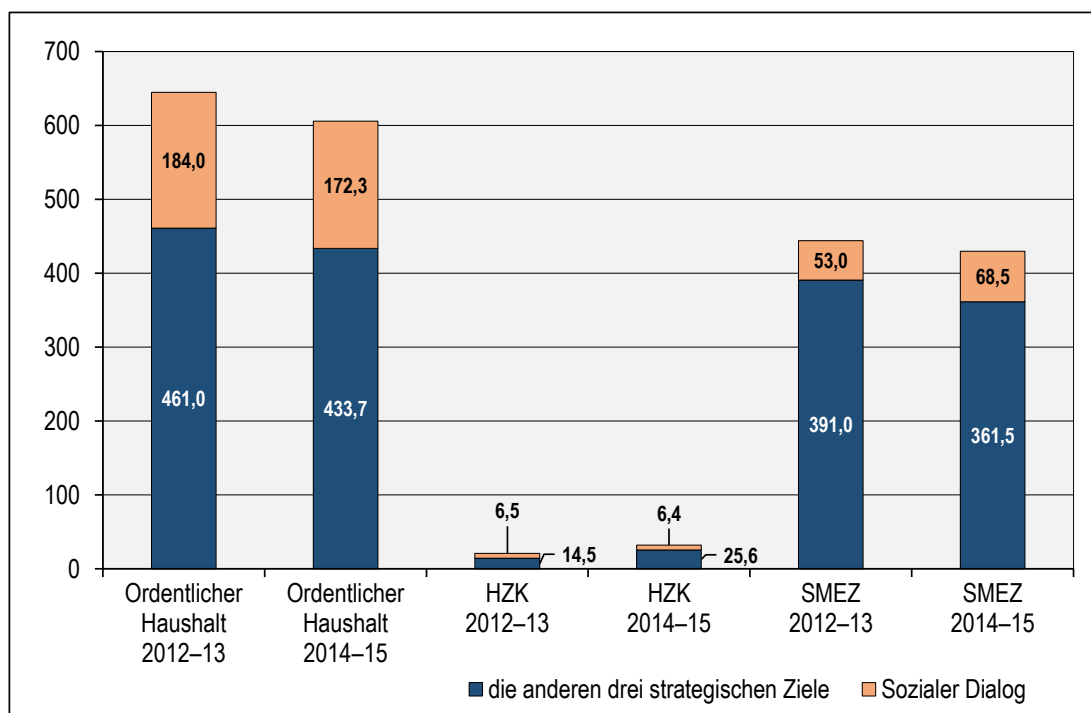
Entlohnung für gleichwertige Arbeit erreicht werden soll. Den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden kommt zusammen mit anderen wichtigen Stakeholdern eine zentrale Rolle in der Arbeit der Koalition zu.

3.9. Programm und Haushalt der IAO – Überblick

3.9.1. Gesamtzuweisungen für den sozialen Dialog

247. In den Zweijahreszeiträumen 2012–13 und 2014–15 wurden für das strategische Ziel des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit Mittel aus allen Quellen bereitgestellt, nämlich dem ordentlichen Haushalt, dem Haushalts-Zusatzkonto (HZK) und den Sondermitteln für Entwicklungszusammenarbeit (SMEZ). In Abbildung 3.2 werden die für den sozialen Dialog aus den unterschiedlichen Quellen bereitgestellten Mittel und die Gesamtzuweisungen für die drei anderen strategischen Ziele (grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung und sozialer Schutz) verglichen.

Abbildung 3.2. Ausgaben für das strategische Ziel des sozialen Dialogs, 2012–13 und 2014–15
(Millionen US\$)



Quelle: Berichte über die Durchführung des Programms der IAO 2012–13 und 2014–15.

3.9.2. Ergebnisorientierte Arbeitsplanung

248. Seit ihrer Einführung im Jahr 2005 sind die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) ein wichtiges Mittel der IAO zur Unterstützung von Ländern, die die Agenda für menschenwürdige Arbeit voranbringen möchten. Mitte 2017 beinhalteten insgesamt 41 der 43 aktiven DWCPs Ergebnisvorgaben oder Programmprioritäten, die auf die Stärkung der Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs ausgerichtet waren, unter anderem durch die Reform der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen und den Aufbau der Kapazitäten der Sozialpartner. Von den seit 2015 abgeschlossenen 19 DWCPs enthielten zehn Ziele mit Bezug auf die SDGs.

249. Wie bereits oben erwähnt, wird der soziale Dialog seit der Änderung seines Status von einer eigenständigen grundsatzpolitischen Ergebnisvorgabe in einen übergreifenden grundsatzpolitischen Faktor im IAO-Programm und -Haushalt in allen zehn grundsatzpolitischen Ergebnisvorgaben berücksichtigt.³⁸ Die Überwachung der Umsetzung der Ergebnisvorgaben der IAO-Landesprogramme weltweit zeigt, dass 2016–17 der soziale Dialog in unterschiedlichem Umfang in die meisten Maßnahmen auf Landesebene integriert wurde. Rund 75 Prozent der erreichten Ergebnisse trugen wesentlich zum sozialen Dialog bei oder zielten direkt auf seine Förderung ab. Der Beitrag zum sozialen Dialog war besonders deutlich bei Ergebnissen in den Bereichen Beschäftigung, Sozialschutz, Formalisierung der informellen Wirtschaft und Strategien zur Durchsetzung der Einhaltung von Vorschriften am Arbeitsplatz.

³⁸ Die anderen drei übergreifenden grundsatzpolitischen Faktoren sind internationale Arbeitsnormen, Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung sowie ökologische Nachhaltigkeit.

Kapitel 4

Wesentliche Erkenntnisse und vorgeschlagene Diskussionspunkte

250. Dieses Kapitel enthält eine Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse, die sich aus den Kapiteln 1, 2 und 3 dieses Berichts in Bezug auf die Rolle des sozialen Dialogs in einer sich wandelnden Arbeitswelt und die Maßnahmen der IAO zur Förderung des sozialen Dialogs ergeben, wobei auf eine Reihe von Herausforderungen und Chancen hingewiesen wird. Es enthält ferner einige vorgeschlagene Diskussionspunkte. Ziel ist es, die Diskussion und die Annahme von Schlussfolgerungen durch die Konferenz über das weitere Vorgehen zur Stärkung der Maßnahmen zum sozialen Dialog zu erleichtern.

4.1. Sozialer Dialog in einer sich wandelnden Arbeitswelt

251. **Die anhaltende Relevanz des sozialen Dialogs und seine bedeutenden Beiträge werden im Kontext der globalen Entwicklungen bei den Beschäftigungs- und Arbeitsbeziehungen immer offensichtlicher.** Die Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit war ein Ziel an sich und ein Mittel, um die anderen Ziele der IAO zu erreichen. Auf dem Weg der IAO zu ihrem hundertjährigen Bestehen im Jahr 2019 sind der soziale Dialog und die Dreigliedrigkeit weiterhin fest in der Agenda für menschenwürdige Arbeit verankert und bilden den Eckpfeiler ihrer Normen und Maßnahmen. Der soziale Dialog ist ein wichtiger Mechanismus für die Schaffung von Konsens, die Prävention und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, die Festsetzung von Löhnen, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Förderung von nachhaltigen Unternehmen. In einem durch zunehmende Ungleichheiten und Verletzlichkeiten und bedeutenden Veränderungen in den Beschäftigungs- und Arbeitsbeziehungen geprägten Umfeld ist es dennoch wichtig, zu untersuchen, wie der soziale Dialog und die Dreigliedrigkeit zu einem effektiveren Instrument zur Steuerung der Arbeitswelt gemacht werden können. Diese Untersuchung wird die Diskussionen über die Rolle und die Auswirkungen des sozialen Dialogs im Rahmen der IAO-Initiative zur Zukunft der Arbeit erhellen.

252. **Wesentliche und sozial- und wirtschaftspolitische Themen bleiben auf der Agenda.** In verschiedenen Ländern sind im Lauf der Jahre und in unterschiedlichem Ausmaß mehrere Hauptbereiche der Sozial- und Wirtschaftspolitik durch den sozialen Dialog angegangen worden. Zu den Beispielen gehören wirtschaftliche Stabilität und inklusives Wachstum, Beschäftigung, Nachhaltigkeit von Unternehmen, Armutsverringerung und Sozialschutz. Der Abbau von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit ist ein weiterer wichtiger Bereich, der mit Hilfe des sozialen Dialogs angegangen worden ist. Es gibt besondere Herausforderungen, die spezifische Sektoren der Wirtschaft oder Gruppen von Arbeitnehmern betreffen. Herausragende Beispiele sind die Defizite bei menschenwürdiger Arbeit in der ländlichen und der informellen Wirtschaft, die die höchsten Anteile an erwerbstätigen Armen der Welt aufweisen, und in der hauswirtschaftlichen Arbeit, Wirtschaftssektoren, die weitgehend außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Arbeitsverwaltungen liegen.

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Organisierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in diesen Sektoren stellen eine große Herausforderung dar und führen dazu, dass es keinen sozialen Dialog gibt.

253. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit Zukunft der Arbeit verstärken die Notwendigkeit eines weiteren sozialen Dialogs. Zu diesen Herausforderungen gehören größer werdende Einkommensungleichheiten, der sich wandelnde Charakter der Arbeitsverhältnisse, das Vorherrschen von informeller Beschäftigung und gekürzte öffentliche Ausgaben. Sie werden durch eine Reihe von Haupttriebkraften des Wandels verschärft, insbesondere technologische Fortschritte, demografische Veränderungen, Klimaveränderungen und zunehmende Globalisierung. Der soziale Dialog muss verstärkt in Anspruch genommen werden, um neue wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zur Bewältigung solch komplexer Fragen zu entwickeln. Die Verbreitung neuer Geschäftsmodelle und die zunehmende Automatisierung und Digitalisierung der Arbeit verändern die Konturen des Arbeitsverhältnisses, das in der Vergangenheit die Grundlage des sozialen Dialogs, der Arbeitsbeziehungen und der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgebern gebildet hat. Die Diversifizierung der Arbeitsformen, wie Arbeit in der Plattform-Ökonomie, und die anhaltende Zunahme von atypischen Beschäftigungsformen bringen Herausforderungen für Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbände hinsichtlich Organisierung, Vertretung und Inklusivität im Rahmen der Zukunft der Arbeit sowie für Regierungen hinsichtlich Regulierung und Einhaltung von Vorschriften mit sich.

254. Es bedarf starker und leistungsfähiger Arbeitsverwaltungen, um den sozialen Dialog zu unterstützen. Menschenwürdige Arbeit kann nur verwirklicht werden, wenn die Kernaufgaben der Arbeitsverwaltungen, darunter Prävention und Beilegung von Streitigkeiten, Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Förderung der Einhaltung von Vorschriften am Arbeitsplatz, wirksam wahrgenommen werden und alle Arbeitnehmer und Arbeitsstätten erfassen. Zu schweren Verstößen gegen menschenwürdige Arbeit kommt es oft dann, wenn die Arbeitsverwaltung schwach ist. Durch schwache Budgets wird die Fähigkeit von Arbeitsministerien eingeschränkt, den Sozialpartnern die notwendige Unterstützung zu bieten, um einen dreigliedrigen und zweigliedrigen sozialen Dialog zu fördern, und ihnen ausreichende Daten und Arbeitsmarktinformationen zur Verfügung zu stellen. Neben der notwendigen finanziellen Ausstattung müssen Arbeitsverwaltungen über ausreichende Mittel in Form von Sachwissen verfügen und im Einsatz von modernen informations- und kommunikationstechnologischen Instrumenten geschult sein.

255. Arbeitgeberverbände haben sich an neue Anforderungen angepasst. Starke und repräsentative Arbeitgeberverbände, die die Stimme der Wirtschaft im grundsatzpolitischen Dialog sind, sind für einen wirksamen sozialen Dialog unerlässlich. In manchen Regionen haben Arbeitgeberverbände der Erbringung von Dienstleistungen Vorrang eingeräumt, die den Mitgliedern dabei helfen, durch die Schaffung von Voraussetzungen für die Förderung von Produktivität, Technologie und Innovation Wettbewerbsfähigkeit zurückzuerlangen. Um sicherzustellen, dass ihre Mitglieder wirksam am sozialen Dialog auf allen Ebenen teilnehmen und Politikergebnisse positiv beeinflussen können, müssen Arbeitgeberverbände das Spektrum der Fachberatungsdienste für ihre Mitglieder erweitern, auch durch den Einsatz neuer Technologien.

256. Die Achtung der Arbeitnehmerrechte, insbesondere des Vereinigungsrechts, ist unerlässlich. Schwerwiegende Verletzungen der Vereinigungsfreiheit und Beschränkungen des effektiven Zugangs der Arbeitnehmer zu Gewerkschaftsrechten bestehen in vielen Ländern fort. Außerdem müssen Gewerkschaften sich zunehmend untereinander koordinieren, um eine Zersplitterung zu vermeiden, und organisierungsresistente Arbeitnehmer und Arbeitnehmer in prekären Situationen organisieren, um ihre Verhandlungsstärke zu

wahren. Die Schwierigkeiten, mit denen sie diesbezüglich konfrontiert sind, werden verschärft, wenn betriebliche Verhandlungen an die Stelle von Verhandlungen auf sektoraler oder nationaler Ebene treten. Um die Interessen ihrer Mitglieder zu fördern, und um wirksam am sozialen Dialog und an Kollektivverhandlungen teilnehmen zu können, haben Arbeitnehmerverbände sich auch an die sich weiter entwickelnden Realitäten in der Arbeitswelt angepasst, die durch die oben erwähnten Haupttriebkraft des Wandels ausgelöst worden sind.

257. Ein förderliches Umfeld erfordert angemessene Rechts- und Politikrahmen. In einigen Entwicklungsländern sind die Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog und für Kollektivverhandlungen in letzter Zeit durch Gesetzesreformen verbessert worden. In einigen Industrieländern sind dagegen die Reichweite des sozialen Dialog und von Kollektivverhandlungen auf nationaler und sektoraler Ebene wie auch die Wahrscheinlichkeit einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivvereinbarungen durch Reformen eingeschränkt worden. Diese Tendenzen könnten zu Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog führen, die weniger ehrgeizig und weniger weitreichend sind als zuvor. Die aktive Beteiligung der Sozialpartner an der Entwicklung der Arbeitsgesetzgebung und an der Gestaltung öffentlicher Maßnahmen und Reformen im Zusammenhang mit der Arbeitswelt, einschließlich Beschäftigung, Sozialschutz, Migration und Formalisierung, sollte weiter gestärkt werden.

258. Es müssen Bemühungen unternommen werden, um den sozialen Dialog auf Spitzenebene effektiver zu gestalten. Insgesamt 85 Prozent der Mitgliedstaaten der IAO verfügen über nationale Einrichtungen für den sozialen Dialog, wobei Ad-hoc-Mechanismen für den sozialen Dialog, die sich auf bestimmte Themen konzentrieren, nicht mitgerechnet sind. Diese sind jedoch oft nicht voll einsatzbereit, und die richtigen Modalitäten und Voraussetzungen sind nicht immer gegeben. In manchen Ländern veranstalten die nationalen Einrichtungen für den sozialen Dialog keine regelmäßigen Treffen, und die Ergebnisse von Vereinbarungen, soweit sie bestehen, werden nicht ordnungsgemäß umgesetzt. Außerdem sind in vielen Ländern die Erfahrungen mit einem dreigliedrigen sozialen Dialog und das Vertrauen unter den dreigliedrigen Partnern begrenzt. Wenn das volle Potential solcher Einrichtungen genutzt wird, auch durch die aktive Einbindung aller Akteure, haben sie sich, das haben Untersuchungen gezeigt, als effektive Plattformen für sinnvolle dreigliedrige Diskussionen mit konkreten Ergebnissen zu einschlägigen Politikfragen erwiesen. Sie haben auch dazu beigetragen, dass soziale Klima zu verbessern, Vertrauen aufzubauen und nachhaltige Reformen zu fördern.

259. Für Millionen von Arbeitnehmern in aller Welt sind Kollektivverhandlungen nach wie vor eine unerlässliche Voraussetzung für die Festsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen. Kollektivverhandlungen tragen dazu bei, Produktivitätsgewinne zu teilen, eine angemessene Bezahlung sicherzustellen, die Beteiligung der Arbeitnehmer zu verstärken und den sozialen Frieden zu sichern. Die Erfassung durch Kollektivverhandlungen ist in Ländern, die ein breites Spektrum von Grundsatzmaßnahmen eingesetzt haben, um Kollektivverhandlungen allgemeiner und die Koordinierung von Verhandlungen im Besonderen zu fördern, stabil geblieben oder hat zugenommen. In anderen Ländern sind Maßnahmen umgesetzt worden, durch die die Erfassung durch Kollektivverhandlungen untergraben worden ist. In Anbetracht der Beziehungen zwischen Kollektivverhandlungen und einer gerechteren Lohnverteilung besteht wachsende Besorgnis darüber, dass eine etwaige rückläufige Erfassung durch Verhandlungen zu zunehmender Lohnungleichheit beiträgt.

260. Betriebliche Zusammenarbeit kann als Instrument zur Vorwegnahme und Bewältigung von Veränderungen und Konflikten genutzt werden. Betriebliche Zusammenarbeit in ihren verschiedenen Ausprägungen trägt dazu bei, die Nachhaltigkeit

von Unternehmen und einen besseren Schutz der Arbeitnehmer sicherzustellen. Betriebliche Zusammenarbeit unterscheidet sich von Kollektivverhandlungen, kann diese aber ergänzen. In vielen Ländern gibt es eine institutionalisierte betriebliche Zusammenarbeit, die erfolgreicher ist, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber einen aktiven Prozess der Interaktion verfolgen statt eine bloße Kommunikation. Ihre Auswirkungen sind noch stärker, wenn Zusammenarbeit und Konsultation im Rahmen einer gewerkschaftlichen Organisation stattfinden. In einem Rahmen ohne gewerkschaftliche Organisation hängen die Auswirkungen vom Engagement des Managements und von materieller Unterstützung für den Prozess sowie von der Fähigkeit der Arbeitnehmervertreter ab, mit einer eigenständigen kollektiven Stimme zu sprechen.

261. Mechanismen zur Prävention und Beilegung von Konflikten sind notwendig, um solide Arbeitsbeziehungen zu fördern. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, auch durch eine wirksame Arbeitsaufsicht und Durchsetzung und die Stärkung von Mechanismen für die Prävention und Beilegung von Streitigkeiten, ist unerlässlich. Neuere Untersuchungen zeigen jedoch, dass die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung von fairen, wirksamen und nachhaltigen Systemen für die Beilegung von individuellen Streitigkeiten vorunzähligen Herausforderungen stehen. Die Sicherstellung erstklassiger Verfahren und Ergebnisse ist nach wie vor eine Herausforderung. Ein Mangel an Unparteilichkeit, an ausreichenden Mitteln und an Unabhängigkeit ist gang und gäbe.

262. Der soziale Dialog findet auch grenzüberschreitend statt. Ein grenzüberschreitender sozialer Dialog ist zunehmend zu verzeichnen vor dem Hintergrund von neuen Formen der internationalen Produktion; zunehmender Handelsintegration und ausländischer Direktinvestitionen und einer Übertragung einiger Aspekte der wirtschaftlichen und politischen Souveränität von Staaten an regionale Integrationsgremien und an multilaterale Organisationen. Die verstärkte Beteiligung der Sozialpartner an regionalen und sub-regionalen wirtschaftlichen und politischen Integrationsgemeinschaften (wie ASEAN, die EU, MERCOSUR, UEMOA und die SADC) sowie an privaten freiwilligen Initiativen von MNU und globalen Gewerkschaften (wie internationale Rahmenvereinbarungen) kann mithelfen, die Compliance- und Steuerungsdefizite auf Landesebene zu verringern.

4.2. Maßnahmen der IAO zur Förderung des sozialen Dialogs

263. Förderung der Ratifizierung und Durchführung der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen. Das Amt hat die Mitgliedsgruppen weiterhin bei der Schaffung und Verbesserung der Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog unterstützt, auch durch die Förderung der einschlägigen internationalen Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen. Seit 2013 sind 22 neue Ratifikationen der Übereinkommen Nr. 87, 98, 144, 151 und 154 eingetragen worden. Von den 48 Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen Nr. 144 noch nicht ratifiziert haben, haben 25 das Ratifizierungsverfahren in die Wege geleitet oder ein entsprechendes Interesse bekundet, insbesondere durch ihre Ersuchen um technische Unterstützung durch die IAO. Im Jahr 2017 hat das Amt seine Förderungsmaßnahmen im Hinblick auf die universelle Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 144 bis 2019, dem Jahr des hundertjährigen Bestehens der IAO, verstärkt. Ferner wird die IAO in der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 106. Tagung (2017) angenommenen Entschließung zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und den Aktionsrahmen für die effektive und universelle Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit 2017–23 dazu aufgerufen, die Kampagne für die universelle Ratifizierung der acht grundlegenden Übereinkommen angesichts der niedrigen Ratifikations-

raten der Übereinkommen Nr. 87 und 98 zu verstärken. Es stellt sich die Frage, ob die Annahme weiterer Maßnahmen oder die Verstärkung bestehender Maßnahmen dazu beitragen könnte, für mehr Dynamik zu sorgen, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Die Ratifizierungen müssen auch Hand in Hand gehen mit einer effektiven Durchführung. Diesbezüglich bedarf es weiterer Verbesserungen, da in vielen Ländern noch große Umsetzungslücken bestehen.

264. Generelle Einbeziehung des sozialen Dialogs in alle strategischen Ziele der IAO.

Es sind weiterhin Bemühungen unternommen worden, um Kohärenz zwischen der Arbeit zum sozialen Dialog und zur Dreigliedrigkeit und der Arbeit zu den anderen strategischen Zielen im Zusammenhang mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit sicherzustellen, nämlich der Beschäftigung und dem Sozialschutz. Außerdem hat sich gezeigt, dass die Arbeit zu den anderen strategischen Zielen positive Auswirkungen auf den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit hat. Die Initiativen, die aus den jüngsten Diskussionen über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Arbeitsmigration, globale Lieferketten, atypische Formen der Beschäftigung, kleine und mittlere Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, um nur einige zu nennen, hervorgegangen sind, eröffnen neue Chancen für eine generelle Berücksichtigung des sozialen Dialogs.

265. Einbindung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände in die Umsetzung der Agenda 2030.

Die Annahme der Agenda 2030 und der SDGs eröffnet neue Möglichkeiten für die Förderung von Politikkohärenz in Bezug auf sozial-, wirtschafts- und umweltpolitische Maßnahmen mit dem Schwergewicht auf einer partizipatorischen Ordnungspolitik. In diesem Kontext sind die UN und andere internationale Institutionen wie die Weltbank, die OECD und die G20 einvernehmlich der Auffassung, dass es notwendig ist, Armut und Ungleichheit zu bekämpfen. Um sich diesen globalen Konsens zunutze zu machen und um Nachhaltigkeit sicherzustellen, muss den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden die Gelegenheit und die entsprechende Unterstützung geboten werden, um sowohl mit den nationalen Behörden als auch mit internationalen und regionalen Organisationen und Institutionen in einen sozialen Dialog eintreten zu können. Untersuchungen über die Rolle des sozialen Dialogs und dessen Auswirkungen bei der Förderung von inklusiver und nachhaltiger Entwicklung im Rahmen der SDGs auf innerstaatlicher Ebene könnten Erkenntnisse liefern und als Richtschnur für künftige Bemühungen dienen.

266. Die Einbeziehung des sozialen Dialogs sowohl als Ergebnisvorgabe wie auch als Modalität in den Rahmen von DWCPs und UNDAFs.

Rund 95 Prozent der aktiven DWCPs enthalten Ergebnisvorgaben oder Prioritäten mit dem Ziel, die Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs zu stärken. Dies hat sich aus einer starken Einbindung der Sozialpartner in die Konzeption und Umsetzung von DWCPs ergeben. Die derzeitige Reform der UN kann den Sozialpartnern außerdem weiteren Raum verschaffen, um sich aktiv in die Festsetzung der Prioritäten für nationale Entwicklungsstrategien und die Gestaltung und Umsetzung von UNDAFs einzubringen. Anhaltende IAO-Unterstützung sollte den von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen Rechnung tragen und den Akteuren und Institutionen des sozialen Dialogs das Rüstzeug vermitteln, damit sie die gegenwärtigen Herausforderungen wirksam und zielstrebig angehen können.

267. Mobilisierung von Ressourcen zur Stärkung der Kapazitäten der Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs.

Die IAO hat weiterhin die Kapazitäten ihrer Mitgliedsgruppen in allen Aspekten des sozialen Dialogs entwickelt, auch für Kollektivverhandlungen. Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen haben einen spezifischen Bedarf an Dienstleistungen und Unterstützung, dem Rechnung getragen werden sollte, indem die bestehenden Regelungsrahmen angepasst und modernisiert werden, die Art und Weise des Herangehens an die Mitgliedschaft und deren Erweiterung überdacht wird, auch durch den

Einsatz von neuen Technologien, und die institutionellen Rahmenbedingungen für die Stärkung der Mitsprache und der Vertretung verbessert werden. Die Verstärkung der bestehenden Strukturen für einen dreigliedrigen sozialen Dialog, für Kollektivverhandlungen und betriebliche Zusammenarbeit und für die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften sowie die Entwicklung von Politik- und Schulungsinstrumenten als Grundlage für Politikberatung, Anwaltschaft und Kapazitätsaufbau sind unerlässlich. Es bedarf einer anhaltenden Dynamik, um mehr Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zu sichern, damit den Mitgliedsgruppen durch die Gestaltung und Umsetzung von Projekten, die ihren Bedürfnissen und den örtlichen Bedingungen entsprechen, weitere gezielte Unterstützung gewährt werden kann.

268. Schließung von Wissenslücken und Vorsorge für die Zukunft durch Forschung und Generierung von Daten. Die IAO spielt eine führende Rolle bei der Erhebung und Verbreitung von Wissen und Daten über den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit. Um den Mitgliedsgruppen weiterhin modernsten Erkenntnissen entsprechende Politikberatung erteilen zu können, bedarf es evidenzbasierter Forschung über die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des sozialen Dialogs auf allen Ebenen. Das vorliegende Wissen über Arbeitsgesetzgebung und Arbeitsstatistik, den nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog, Kollektivverhandlung und betriebliche Zusammenarbeit sollte weiter vertieft werden. Es ist notwendig, das Wissen der IAO über den sozialen Dialog in einer sich wandelnden Arbeitswelt vor dem Hintergrund technologischer, ökologischer und demografischer Veränderungen zu erweitern. Dies könnte durch den Auf- oder Ausbau von Partnerschaften und Netzwerken für den Austausch von Wissen und Erfahrung erreicht werden, auch durch Zusammenarbeit mit Regierungen und Sozialpartnern, die innovative Strategien entwickelt haben.

4.3. Vorgeschlagene Diskussionspunkte

269. Der Zweck dieser wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Dialog besteht darin, dass die IAO zu einem besseren Verständnis der unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder gelangt und die Ergebnisse ihrer Tätigkeiten bewertet, um eine Beschlussfassung über künftige Prioritäten zu erleichtern. Die Diskussion soll zur Annahme von prägnanten und fokussierten dreigliedrigen Schlussfolgerungen führen, anhand deren der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes einen neuen Aktionsplan zum sozialen Dialog annehmen wird. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen werden nachstehend eine Reihe von vorgeschlagenen Diskussionspunkten aufgeführt:

Punkt Nr. 1: Welches sind die Herausforderungen und Chancen im Zusammenhang mit der Stärkung des sozialen Dialogs?

Die Mitgliedsgruppen werden gebeten, bei ihren Interventionen Folgendes in Erwägung zu ziehen:

- ❑ Maßnahmen, die den dreigliedrigen sozialen Dialog, den zweigliedrigen sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen gestärkt haben, und ihr Beitrag zu inklusivem Wachstum und menschenwürdiger Arbeit: Was funktioniert.
- ❑ Herausforderungen für den sozialen Dialog in allen seinen Formen: Was nicht funktioniert.
- ❑ Wie arbeitsrechtliche Reformen einen effektiven sozialen Dialog unterstützen können.

- ❑ Wie angemessene Rahmen für die Prävention und Beilegung von Streitigkeiten den sozialen Dialog effektiver unterstützen können.
- ❑ Die Komplementarität zwischen betrieblicher Zusammenarbeit und Kollektivverhandlungen.

Punkt Nr. 2: Wie kann der soziale Dialog inklusiver werden und derzeitige und künftige Herausforderungen angehen?

Die Mitgliedsgruppen werden gebeten, bei ihren Interventionen Folgendes in Erwägung zu ziehen:

- ❑ Durch Technologie, Demografie, Klimawandel, Umweltrisiken und die fortgesetzte Globalisierung von Produktion und Dienstleistungen getriebene Veränderungen und wie der soziale Dialog in allen seinen Formen (einschließlich innovativer Ansätze) dazu beitragen könnte, diese anzugehen.
- ❑ Maßnahmen und Praktiken zur Erhöhung der Mitgliedschaft von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.
- ❑ Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen, die die Sozialpartner zu einer effektiven Teilnahme am sozialen Dialog befähigen.

Punkt Nr. 3: Wie können die Maßnahmen der IAO zum sozialen Dialog verbessert werden?

Auf der Grundlage der Antworten unter den Punkten 1 und 2 werden die Mitgliedsgruppen gebeten, Folgendes in Erwägung zu ziehen:

- ❑ Die Rolle und die Prioritäten der IAO in Bezug auf:
 - Wissensgenerierung und -verbreitung;
 - Politikberatung;
 - Ausbildung;
 - Kapazitätsaufbau;
 - Förderungskampagnen und Anwaltschaft;
 - Entwicklungszusammenarbeit und Aufbau von Partnerschaften;
 - Normensetzende Maßnahmen.
- ❑ Interne Politikkohärenz, um die Normen und Werte der IAO besser zu fördern.
- ❑ Externe Politikkohärenz, um sicherzustellen, dass die Politiken und Maßnahmen anderer Organisationen, einschließlich ihrer praktischen Bemühungen zum Erreichen der SDGs, mit den Normen und Werten der IAO im Einklang stehen.