



► Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Internationale Arbeitskonferenz
110. Tagung, 2022



Bericht VII

► Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Siebter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-037094-0 (print))
ISBN 978-92-2-037095-7 (Web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2022

Photo credit cover © Istock/howtogoto – © Istock/ArtboyAnimation

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

	Seite
Einleitung.....	5
Im Rückblick: die Kernarbeitsrechte an vorderster Stelle	5
Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.....	5
Hintergrund des vorliegenden Vorschlags	6
Bislang erzielte Fortschritte.....	7
Blick nach vorn: Ziel und Reichweite der vorgeschlagenen Änderung der Erklärung von 1998 .	10
Entwurf einer EntschlieÙung der Konferenz: ausgewählte Aspekte und offene Fragen	12
Arbeitsschutz als „gemeinsame Verantwortung“	12
Für das neue grundlegende Prinzip zu verwendende Terminologie.....	12
Auswahl des oder der Arbeitsschutzinstrumente, die als grundlegend im Sinne der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anzusehen sind	13
Vorbehaltsklausel.....	14
Titel der geänderten Erklärung	14
Folgeänderungen.....	15
Abschließende Bemerkungen	15
Entwurf einer EntschlieÙung zur Aufnahme [sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen / eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds] in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.....	17

► Einleitung

1. In diesem Bericht werden der Hintergrund und die wichtigsten Etappen des Prozesses dargestellt, in dessen Folge nun der Internationalen Arbeitskonferenz der Entwurf einer Entschlieung zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen / eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit unterbreitet wird. Es wird auch beschrieben, welche Reichweite und Bedeutung die vorgeschlagene Änderung der Erklärung der IAO von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit („Erklärung von 1998“) hat, und ein Überblick über die Hauptaspekte des Entschlieungsentwurfs gegeben, dessen Wortlaut diesem Bericht beigefügt ist.

► Im Rückblick: die Kernarbeitsrechte an vorderster Stelle

Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

2. Die Internationale Arbeitskonferenz hat auf ihrer 86. Tagung (1998) die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit angenommen, eine wegweisende politische Erklärung, mit der die mit der Mitgliedschaft in der IAO einhergehenden Pflichten herausgestellt werden und die sich auf vier zentrale Verfassungsgrundsätze bezieht, nämlich auf Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Die Erklärung wurde als „das Fundament“ begrüßt, „dank dem die IAO in der globalen Wirtschaft des 21. Jahrhunderts den ihr zukommenden Platz finden wird“, und als „die am stärksten zukunftsorientierte, die positivste und die umfassendste Antwort auf die soziale Dimension der Handelsliberalisierung“. ¹
3. Die Initiative zur Ausarbeitung eines förmlichen Instruments, mit dem die Grundprinzipien der Organisation feierlich bekräftigt werden, hat in Reaktion auf die Herausforderungen Gestalt angenommen, die mit der Globalisierung nach dem Ende des Kalten Kriegs einhergingen, und stand im Zeichen der Notwendigkeit, das Arbeitsnormenwerk der IAO zu stärken, damit es einen sozialen Rahmen für die Handelsliberalisierung bieten kann. ² Die Ausarbeitung der Erklärung von 1998 erfolgte in einem drei Jahre überspannenden Prozess, der mit der 81. Tagung der Konferenz (1994) eingeleitet wurde, auf der das 75. Jubiläum der Gründung der IAO gefeiert wurde; auf dieser Tagung hat die Konferenz unter anderem eine Entschlieung verabschiedet, in der die besondere Bedeutung von sechs Übereinkommen festgehalten wurde, die grundlegende Rechte betreffen. Darauf folgten sodann der Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen, eine Kampagne zur Ratifizierung der Übereinkommen über grundlegende Rechte bei der Arbeit und

¹ IAA, *Verhandlungsbericht*, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, 1998, 22/23 und 22/25.

² Kari Tapiola, *The Teeth of the ILO: The Impact of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (IAA, 2018).

zwei Tagungen des Verwaltungsrats im November 1997 und März 1998, auf denen im Vorfeld zur 86. Tagung der Konferenz ein dreigliedriger Konsens erarbeitet wurde.³

4. Zehn Jahre später wurde die Stellung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit weiter konsolidiert, indem sie in der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung („Erklärung über soziale Gerechtigkeit“) als eines von vier strategischen Zielen festgehalten wurden. Die beiden Erklärungen sind zusammengenommen zu einem Symbol der Aufgabensetzung und der Ziele der IAO geworden, die gemeinhin als Agenda für menschenwürdige Arbeit bezeichnet werden. Durch ihre fördernden Folgemaßnahmen hat die Erklärung von 1998 den Bemühungen, zu einer universellen Ratifizierung der acht grundlegenden Übereinkommen zu gelangen, erheblichen Antrieb gegeben.⁴ Die Erklärung von 1998 ist nunmehr in die *Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte* aufgenommen worden, und in 70 zwei- oder mehrseitigen Freihandels- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wird ausdrücklich auf sie Bezug genommen.⁵

Hintergrund des vorliegenden Vorschlags

5. Es wurde zwar bereits zum Zeitpunkt der Annahme der Erklärung von 1998 die Ansicht geäußert, dass der Arbeitsschutz von ebenso grundlegender Bedeutung ist wie die anderen Prinzipien und Rechte und daher in die Erklärung hätte aufgenommen werden sollen, doch die förmliche Anerkennung des Arbeitsschutzes als grundlegendes Prinzip wurde erstmals 2017 bei der wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit vorgeschlagen. Bei dieser Gelegenheit haben der Vertreter der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten die Auffassung vertreten, dass die IAO prüfen sollte, ob der Arbeitsschutz unter die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgenommen werden kann, und zwar im Wesentlichen aus drei Gründen. Erstens sei dies eine Frage, die eindeutig das Leben, die Gesundheit und die Würde der Arbeitnehmer betrifft, und somit entspräche eine solche Aufnahme voll und ganz dem Geist der Erklärung. Zweitens sei der Arbeitsschutz bereits Bestandteil zahlreicher anderer internationaler Menschenrechtsinstrumente. Drittens böte das zwanzigste Jubiläum der Verabschiedung der Erklärung im folgenden Jahr eine geeignete Gelegenheit dafür, dass die IAO einen entsprechenden Reflexionsprozess einleitet.⁶
6. Der Vertreter der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten schlugen daher vor, Ziffer 7 Buchstabe k des Entwurfs von Schlussfolgerungen zu der zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit dahin gehend abzuändern, dass nach

³ Siehe das [Protokoll der 270. Tagung](#), GB.270/PV(Rev.), November 1997, und das [Protokoll der 271. Tagung](#), GB.271/PV/Rev., März 1998.

⁴ Seit der Annahme der Erklärung von 1998 sind insgesamt 586 Ratifikationen der acht grundlegenden Übereinkommen und des Protokolls zum Übereinkommen über Zwangsarbeit eingetragen worden: 34 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930; 36 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948; 31 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949; 37 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951; 46 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957; 46 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958; 110 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973; 187 Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, und 59 Ratifikationen des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930.

⁵ Für weitere Informationen siehe das Portal der IAO zu arbeitsrechtlichen Bestimmungen in Handelsabkommen ([Labour Provisions in Trade Agreements Hub](#)).

⁶ IAA, *Reports of the Committee for Fundamental Principles and Rights at Work*, Summary of Proceedings, Provisional Record 11-2(Rev.), Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017, Abs. 331.

der Aufforderung an die IAO, die Zusammenhänge zwischen den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit im Sinne der Erklärung von 1998 und sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen zu erforschen, folgender Wortlaut eingefügt wird: „einschließlich der Frage, ob es angebracht und möglich ist, das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen unter die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufzunehmen“. Die Abänderung wurde dann doch zurückgezogen, und Ziffer 7 Buchstabe k behielt den Wortlaut des ursprünglichen Entwurfs.⁷ Der Verwaltungsrat hat in dieser Frage nichts weiter unternommen, als er auf seiner 331. Tagung (Oktober–November 2017) die Folgemaßnahmen zu der Entschlieung zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erörterte.

7. Bei den Vorbereitungen für das hundertjährige Jubiläum der IAO im Jahr 2019 kam die Frage erneut zur Sprache. Der Internationalen Arbeitskonferenz wurde auf ihrer 108. Tagung (2019) ein Ergebnisdokument unterbreitet, in der Hoffnung, dass es vielleicht zur Annahme eines feierlichen Dokuments führen würde wie etwa einer Erklärung zum hundertjährigen Bestehen, vergleichbar ähnlichen Dokumenten, die zu anderen historischen Anlässen angenommen wurden. Die Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit hatte früher im Jahr in ihrem Bericht die Empfehlung ausgesprochen, dass „es an der Zeit ist, auch den Arbeitsschutz als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit anzuerkennen“;⁸ daran anknüpfend enthielt der der Konferenz zur Prüfung unterbreitete Erklärungsentwurf in seinem Teil II Abschnitt C einen Passus, wonach der Arbeitsschutz ebenso ein grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit ist wie diejenigen, die in der Erklärung der IAO von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgeführt sind.⁹
8. Der zur Erörterung des Dokuments bestellte Konferenzausschuss prüfte verschiedene Optionen für eine mögliche Anerkennung des Arbeitsschutzes als zusätzliche Kategorie grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, gelangte jedoch zu dem Schluss, dass insbesondere das Verfahren zur Änderung der Erklärung von 1998, die Bestimmung der einschlägigen als grundlegend anzuerkennenden Instrumente und die möglichen Folgen für Handelsabkommen noch eingehender erörtert werden müssten.¹⁰
9. Letztlich wurde ein Einvernehmen über einen Kompromisstext erzielt, dem zufolge „sichere und gesunde Arbeitsbedingungen [...] von grundlegender Bedeutung für menschenwürdige Arbeit“ sind, wie dies in der Jahrhunderterklärung der IAO zur Zukunft der Arbeit festgehalten wurde; gleichzeitig ersuchte die Konferenz in der dazugehörigen Entschlieung den Verwaltungsrat, „möglichst bald Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu prüfen“. ¹¹

Bislang erzielte Fortschritte

10. Entsprechend dem Ersuchen der Konferenz um eine baldige Prüfung der Vorschläge hat der Verwaltungsrat zwischen November 2019 und März 2022 in vier Aussprachen verschiedene Optionen geprüft und sich zu klären bemüht, wie hier am effizientesten vorgegangen werden kann. Seine

⁷ IAA, *Entschlieung und Schlussfolgerungen zu der zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017. Ziffer 7 Buchstabe k lautet wie folgt: „Die IAO sollte im Einklang mit der Wissensstrategie der Organisation ... die Zusammenhänge zwischen den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit im Sinne der Erklärung von 1998 und sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen erforschen.“

⁸ IAA, *Für eine bessere Zukunft arbeiten – Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit*, 2019, 41.

⁹ IAA, *Ergebnisdokument der IAO-Jubiläumstagung*, ILC.108/IV, 2019.

¹⁰ IAA, *Report of the Committee of the Whole: Summary of Proceedings*, Provisional Record No. 6B(Rev.), Internationale Arbeitskonferenz, 108. Tagung, 2019.

¹¹ *Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit*, 2019, Teil II Abschnitt D; *Entschlieung zur Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit („Jahrhunderterklärung der IAO“)*, Abs. 1.

eingehenden Diskussionen, die nachstehend zusammengefasst sind, haben den Weg für die Abänderung der Erklärung von 1998 bereitet, die nun der Konferenz zur möglichen Annahme unterbreitet wird. Sie haben es insbesondere ermöglicht, Konsens über die Reichweite und die Form der Abänderung zu erzielen, Klarheit zu schaffen, was sensible Fragen in Zusammenhang mit den Folgen für Handelsabkommen betrifft, und schrittweise zu einer Übereinstimmung darüber zu gelangen, welches bzw. welche Arbeitsschutzübereinkommen als grundlegend im Sinne der Erklärung von 1998 anzusehen wären.

11. Auf seiner 337. Tagung (Oktober–November 2019) hat der Verwaltungsrat als Planungsinstrument einen verfahrenstechnischen Fahrplan gebilligt und sich dabei die Möglichkeit vorbehalten, ihn je nach den erreichten Fortschritten zu überarbeiten und abzuändern. Dieser Fahrplan sah einen stufenweisen Ansatz für die Prüfung der Vorschläge vor, wie sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte aufgenommen werden könnten. Gleichzeitig bestand Einigkeit darüber, dass verschiedene rechtliche und praktische Fragen noch weiter geprüft werden müssten, namentlich folgende Fragen: die Terminologie, die zur Formulierung des den Arbeitsschutz betreffenden grundlegenden Prinzips zu verwenden wäre; die Frage, ob dieses neue Prinzip und Recht durch eine Änderung der Erklärung von 1998 oder mittels eines gesonderten Ergebnisdokuments in das Rahmenwerk aufgenommen werden sollte; die Bestimmung des oder der entsprechenden grundlegenden Übereinkommen und die Auswirkungen, die eine etwaige Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Rechte und Prinzipien bei der Arbeit innerhalb wie außerhalb der IAO, und nicht zuletzt auf Handelsabkommen, hätte.¹²
12. Angesichts der Dringlichkeit der Angelegenheit hatte der Verwaltungsrat zunächst vor, die Konferenz auf ihrer Tagung im Juni 2021 damit zu befassen. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hatte zur Folge, dass der Verwaltungsrat den ursprünglichen Zeitplan nicht einhalten konnte, rückte aber gleichzeitig nachdrücklich ins Licht, dass es an der Zeit und von entscheidender Bedeutung ist, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen unter die grundlegenden Prinzipien der Organisation aufzunehmen.
13. Der Verwaltungsrat nahm die Prüfung dieser Frage erst auf seiner 341. Tagung (März 2021) wieder auf, da seine 338. Tagung (März 2020) wegen der COVID-19-Pandemie abgesagt wurde und seine (im Oktober–November 2020 in virtuellem Format abgehaltene) 340. Tagung nur eine beschränkte Tagesordnung hatte. Auf der Grundlage des Fahrplans prüfte er eine Reihe inhaltlicher Fragen, wobei mögliche „Bausteine“ für die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit herausgearbeitet wurden. Insbesondere erörterte er, ob im Lichte der bestehenden grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sichere und gesunde Arbeitsbedingungen als ein grundlegendes Recht und Prinzip angesehen werden können, ferner die Vor- und Nachteile, auf eine Änderung der Erklärung von 1998 oder auf die Annahme einer selbständigen Erklärung zurückzugreifen, die Auswahl der als grundlegend anzusehenden Normen und den Zeitrahmen hierfür, die Unterstützung, die den Mitgliedstaaten bei der Einhaltung, Förderung und Verwirklichung des neuen grundlegenden Prinzips zu leisten wäre, die Konsequenzen, die die Anerkennung einer fünften Kategorie grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für Freihandelsabkommen haben könnte, und die Frage der Dringlichkeit des Handelns angesichts der COVID-19-Pandemie. Der Verwaltungsrat billigte einen überarbeiteten verfahrenstechnischen Fahrplan, mit dem Ziel, der

¹² IAA, *Folgemaßnahmen zur Entschließung zur Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit: Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, GB.337/INS/3/2, Oktober–November 2019; *Protokoll der 337. Tagung des Verwaltungsrats des Internationalen Arbeitsamtes*, GB.337/PV, November 2019, Abs. 79–116.

Konferenz auf ihrer 110. Tagung (2022) ein mögliches Ergebnisdokument zur Prüfung zu unterbreiten.¹³

14. Auf seiner 343. Tagung (November 2021) hat der Verwaltungsrat entsprechend dem überarbeiteten verfahrenstechnischen Fahrplan drei Fragen weitergeprüft: die Formen, die ein Ergebnisdokument der Konferenz annehmen könnte, die Aufnahme eines einschlägigen Gegenstands in die Tagesordnung der 110. Tagung (2022) der Konferenz und die Anerkennung eines oder mehrerer Arbeitsschutzinstrumente als grundlegend. Bei den Diskussionen wurden auch weitere Fragen beleuchtet, unter anderem bestimmte Abänderungen, die infolge der Annahme einer Entschließung der Konferenz zur Änderung der Erklärung von 1998 erforderlich würden, und die Aufnahme einer Vorbehaltsklausel, um unbeabsichtigten Folgen der geänderten Erklärung von 1998 für arbeitsrechtliche Bestimmungen in bestehenden Freihandelsabkommen vorzubeugen. Der Verwaltungsrat beschloss, auf die Tagesordnung der 110. Tagung (2022) der Konferenz einen Gegenstand zu setzen, der die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit mittels einer Änderung von Absatz 2 der Erklärung von 1998 betrifft, und ersuchte den Generaldirektor, im Wege dreigliedriger Konsultationen einen Entschließungsentwurf sowie ein Hintergrundpapier auszuarbeiten, in dem die Frage der zu verwendenden Terminologie, die Frage des oder der als grundlegend anzusehenden Arbeitsschutzinstrumente und die Frage der möglichen direkten oder indirekten rechtlichen Folgen für bestehende von den Mitgliedstaaten geschlossene Handelsabkommen behandelt werden.¹⁴
15. Auf seiner 344. Tagung (März 2022) prüfte der Verwaltungsrat einen Entschließungsentwurf und stützte sich dabei auf ausführliche Informationen zu der Frage der Terminologie, den betroffenen Instrumenten und den möglichen Auswirkungen auf den Handel. Der Entschließungsentwurf umfasste auch den Wortlaut eines Entwurfs eines Übereinkommens und einer Empfehlung, die auf einer späteren Tagung der Konferenz zu verabschieden wären und mit denen bestimmte bestehende internationale Arbeitsnormen teilweise neugefasst werden sollen, um sie mit der geänderten Erklärung in Einklang zu bringen. Es wurden in verschiedener Hinsicht Fortschritte erzielt, unter anderem was den Wortlaut des Entschließungsentwurfs und die praktischen Vorkehrungen für die Aussprache auf der Konferenz anbelangt, und bei den noch offenen Fragen, die die Auswahl des oder der grundlegenden Instrumente und die Formulierung des neuen Prinzips betreffen, konnte erhöhte Klarheit geschaffen werden.¹⁵
16. Im April 2022 wurden zwei dreigliedrige informelle Konsultationsrunden abgehalten, um den Wortlaut des Entschließungsentwurfs, der als Grundlage für die Aussprache auf der Konferenz dienen könnte, noch weiter auszufeuern und zu sondieren, wie im Konsens Lösungen für die noch offenen Fragen gefunden werden könnten. Bei den Konsultationen hat sich bestätigt, dass bestimmte Punkte des Textes allgemeine Zustimmung finden, etwa ein Präambelabsatz zur COVID-

¹³ IAA, *Folgebemaßnahmen zur Entschließung zur Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit: Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, GB.341/INS/6, März 2021; *Protokoll der 341. Tagung des Verwaltungsrats des Internationalen Arbeitsamtes*, GB.341/PV, März 2021, Abs. 164-198.

¹⁴ IAA, *Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, GB.343/INS/6, November 2021; *Protokoll der 343. Tagung des Verwaltungsrats des Internationalen Arbeitsamtes*, GB.343/PV, November 2021, Abs. 180-220.

¹⁵ IAA, *Fragen im Zusammenhang mit Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Entwurf einer Entschließung*, GB.344/INS/6, März 2022, *Addendum: Background Document*, GB.344/INS/6/(Add.1), und der entsprechende Beschluss.

19-Pandemie, der Titel der geänderten Erklärung von 1998 und der Absatz im Hauptteil zu den Folgeänderungen und den vom Verwaltungsrat zu treffenden einschlägigen Folgemaßnahmen. Die Konsultationen boten auch eine Gelegenheit, in Fragen wie der Auswahl der grundlegenden Übereinkommen und dem Inhalt der Vorbehaltsklausel zu größerer Klarheit zu gelangen.

► Blick nach vorn: Ziel und Reichweite der vorgeschlagenen Änderung der Erklärung von 1998

17. Dass die tragenden Grundsätze der IAO feierlich bekräftigt werden, ist ein seltenes institutionelles Ereignis. Dies ist zu drei entscheidenden Momenten vorgekommen: 1919 bei der Annahme der Verfassung, 1944 bei der Annahme der Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation („Erklärung von Philadelphia“) und 1998 bei der Annahme der Erklärung der IAO über grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit. In allen drei Fällen folgte man derselben Verfassungslogik: es wurden Rechte und Grundsätze von dauerhafter Bedeutung herausgestellt, die hinreichend allgemein formuliert waren, um nicht an eine bestimmte Zeit und einen bestimmten Raum gebunden zu bleiben.
18. Die Erklärung von 1998 hat durch ihren Folgemechanismus die praktischen Konsequenzen ins Licht gerückt, die sich aus der Bekräftigung von Verfassungsgrundsätzen ergeben. Sie zielte darauf ab, sicherzustellen, dass die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit weltweit gefördert und geschützt werden, unabhängig davon, ob die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert worden sind, sowie Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt miteinander zu verknüpfen und die Bedingungen zu schaffen, die die betroffenen Menschen in die Lage versetzen dürften, in den Genuss eines gerechten Anteils an den Vorteilen der Globalisierung zu gelangen oder ihren Anspruch darauf geltend zu machen.¹⁶
19. Es entspricht derselben Logik, wenn der Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer als grundlegendes Prinzip anerkannt wird; denn ein solcher Schutz ist eines der zentralen verfassungsmäßigen Ziele der IAO, die bei deren Gründung aufgestellt wurden. In der Präambel zur Verfassung heißt es, dass der „Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle“ zu den „dringend erforderlichen“ Verbesserungen zählt, und in der Erklärung von Philadelphia wird die „feierliche Verpflichtung“ der Organisation festgehalten, Programme zu fördern, mit denen ein „angemessener Schutz für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigungen“ erreicht wird.¹⁷ Die vorgeschlagene Änderung von Absatz 2 der Erklärung von 1998 würde eine weitere feierliche Bekräftigung eines bestehenden Grundsatzes darstellen, dem die Mitglieder aufgrund ihrer Bindung an die Verfassung der IAO verpflichtet sind.
20. Diese Bekräftigung kommt zum rechten Zeitpunkt, nicht allein angesichts der erhöhten Zahl von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten,¹⁸ sondern auch in Anbetracht der Aufmerksamkeit, die der geistigen Gesundheit und der Bekämpfung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt

¹⁶ IAA, *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln*, ILC.101/VI, 2012, Abs. 13.

¹⁷ Präambel zur Verfassung; Erklärung von Philadelphia, Ziffer III Buchstabe g.

¹⁸ Aufgrund der Aussetzung gegenüber 19 berufsbedingten Hauptrisikofaktoren sterben jedes Jahr schätzungsweise mindestens 1,9 Millionen Menschen und wird die Gesundheit von 90 Millionen Menschen geschädigt; siehe WHO und IAO, *WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000–2016*, 2021. Außerdem haben Schätzungen der IAO im Jahr 2016 mehr als 360 Millionen Menschen nichttödliche Arbeitsunfälle erlitten; siehe „*Technical note of clarification regarding joint WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury*“.

geschenkt wird. Zudem ist die zentrale Bedeutung des Arbeitsschutzes durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie ins Licht gerückt worden, die sich tiefgreifend auf die Menschheit ausgewirkt und deutlich gemacht hat, dass alle Mitglieder der Gesellschaft und alle Länder aufeinander angewiesen sind.¹⁹

21. Auf internationaler Ebene ist die Bedeutung des Arbeitsschutzes auch in der zeitgenössischen Menschenrechtsgesetzgebung fest verankert. Sie wird in verschiedenen regionalen Instrumenten anerkannt²⁰ und hat zudem in einer Reihe universeller Instrumente Niederschlag gefunden, insbesondere im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in dessen Artikel 7 Buchstabe b das Recht auf „sichere und gesunde Arbeitsbedingungen“ anerkannt wird.²¹ In Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) ist allgemeiner von dem Recht auf „Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“ die Rede, und im dritten Absatz der Präambel zur Verfassung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wird festgehalten, dass „der Besitz des bestmöglichen Gesundheitszustandes eines der Grundrechte jedes menschlichen Wesens bildet“. Zu erwähnen sind ferner auch die Erklärung von Seoul aus dem Jahr 2008 über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und die Erklärung von Istanbul aus dem Jahr 2011 über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, in der daran erinnert wird, dass „die Förderung des Rechts der Arbeitnehmer auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld als grundlegendes Menschenrecht anerkannt werden sollte“. Auf nationaler Ebene wird außerdem in rund zwei Dritteln der Verfassungen ausdrücklich anerkannt, dass jede Person das Recht auf Gesundheit oder Gesundheitsversorgung hat.²²
22. Ein weitere wichtige Dimension der vorgeschlagenen Änderung von Absatz 2 der Erklärung von 1998 besteht darin, dass der Arbeitsschutz damit zu einem integralen Bestandteil des „Verfassungspakts“ zwischen der IAO und ihren Mitgliedern würde; d. h. die Verpflichtung, die die Mitglieder in Bezug auf die in der Verfassung niedergelegten Ziele eingegangen sind, zieht die Verpflichtung der Organisation nach sich, ihre Mitglieder bei ihren Bemühungen um die Verwirklichung dieser Ziele zu unterstützen und hierfür ihre verfassungsmäßigen, operativen und Haushaltsressourcen in vollem Umfang zu nutzen. Wird der Arbeitsschutz als fünfte Kategorie grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anerkannt, würde dieser Pakt um die wichtige Komponente von Sicherheit und Gesundheit erweitert und so neu belebt und gestärkt. Damit würde zum einen die Entschlossenheit der Mitglieder zum Ausdruck gebracht, die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu fördern, und zum anderen die Verantwortung der Organisation dafür, die Mitglieder beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Bewältigung der einschlägigen Herausforderungen zu unterstützen.
23. Wird der Arbeitsschutz in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgenommen, so würde damit auch anerkannt, dass er zur Verwirklichung der Vision

¹⁹ IAA, [Globaler Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist](#), 2021, Abs. 1.

²⁰ Beispielsweise Artikel 15 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker, Artikel 7 des Zusatzprotokolls zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Protokoll von San Salvador), Artikel 3 der Europäischen Sozialcharta und Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

²¹ In seinem [General Comment \(Nr. 23\) zu Artikel 7](#) erklärte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 2016, dass der Schutz vor Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen einen wesentlichen Aspekt des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen darstellt und dass die Vertragsstaaten die zentrale Verpflichtung haben, die Verwirklichung dieses Rechts zu allermindest auf einem grundlegenden Mindestniveau zu gewährleisten, wozu die Vertragsstaaten neben anderen Maßnahmen eine umfassende nationale Arbeitsschutzpolitik zu beschließen und durchzuführen haben.

²² Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und WHO, [„The Right to Health“](#), Fact Sheet Nr. 31, 10.

beiträgt, der in der Präambel zur Erklärung Ausdruck verliehen wird. Damit würde die Stellung der Erklärung als ein Instrument von dauerhafter Bedeutung gefestigt, das die Vision von sozialer Gerechtigkeit zum Ausdruck bringt, der die IAO verpflichtet ist – eine Vision, der zufolge Wirtschaftswachstum zwar eine Vorbedingung für sozialen Fortschritt ist, jedoch für sich genommen nicht ausreicht, um einen solchen Fortschritt zu gewährleisten. Wirtschaftswachstum muss von einer Reihe von Grundregeln begleitet werden, die sich auf gemeinsame soziale Werte gründen. Diese Vision ist im letzten Absatz der Präambel zur Erklärung treffend zusammengefasst; dort heißt es erklärt, „dass es angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung unbedingt erforderlich ist, den unveränderlichen Charakter der in der Verfassung der Organisation verankerten grundlegenden Prinzipien und Rechte erneut zu bekräftigen und ihre universelle Anwendung zu fördern“.

24. Mit der Zustimmung zur Änderung von Absatz 2 der Erklärung von 1998 brächte die Konferenz mit Entschlossenheit zum Ausdruck, dass Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für die Menschen wie die Wirtschaft beträchtliche Vorteile mit sich bringt und mit einem inklusiven Wirtschaftswachstum Hand in Hand geht, und würde so die auf den Menschen ausgerichtete Komponente von Wirtschafts- und Sozialpolitik unterstreichen. Vierundzwanzig Jahre nach der Annahme der Erklärung von 1998 und vierzehn Jahre nach der Annahme der Erklärung über soziale Gerechtigkeit bietet diese Aussprache der einzigartigen dreigliedrigen Mitgliedschaft der IAO eine Gelegenheit, die andauernde Relevanz der Vision von sozialer Gerechtigkeit zu bekräftigen, für die seit mehr als einem Jahrhundert die Verfassung der IAO steht.

► Entwurf einer EntschlieÙung der Konferenz: ausgewählte Aspekte und offene Fragen

25. Der diesem Bericht beigefügte EntschlieÙungsentwurf baut auf zwei früheren Entwürfen auf, die für die Aussprachen auf der 343. und der 344. Tagung des Verwaltungsrats ausgearbeitet worden waren, sowie auf den Beiträgen, die die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in einer Reihe informeller Konsultationen zur weiteren Orientierung geleistet haben. Bei der Prüfung des EntschlieÙungsentwurfs könnte die Konferenz den folgenden Bemerkungen zu einer Reihe von Aspekten und offenen Fragen Rechnung tragen.

Arbeitsschutz als „gemeinsame Verantwortung“

26. Nach Auffassung bestimmter Mitgliedsgruppen sollte in dem EntschlieÙungsentwurf in einem Präambelabsatz in geeigneter Form zum Ausdruck gebracht werden, dass den Regierungen, den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern bei der Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz unterschiedliche, doch einander ergänzende Verantwortlichkeiten obliegen. Trotz langer Diskussionen hat kein Vorschlag allgemeine Unterstützung gefunden; daher enthält der diesem Bericht beigefügte EntschlieÙungsentwurf zwei alternative Wortlaute, nämlich einen, der sich auf Artikel 6 des Übereinkommens (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, gründet, und einen anderen, der sich auf das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, stützt.

Für das neue grundlegende Prinzip zu verwendende Terminologie

27. Wie bei den vorbereitenden Arbeiten für die Erklärung von 1998 vorgeschlagen, könnte für ein zusätzliches grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit dieselbe Formulierung gewählt wer-

den, die in der Erklärung von Philadelphia für es verwendet wird.²³ So wurde beispielsweise im Fall der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen verfahren. Stattdessen könnte auch die Terminologie herangezogen werden oder als Anregung dienen, die in den einschlägigen Normen verwendet wird oder dem heute vorwiegenden Gebrauch entspricht. So sind zum Beispiel weder der Grundsatz, der die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit betrifft, noch der Ausdruck „Kinderarbeit“ ausdrücklich in der Verfassung erwähnt; doch wurde letzterer Ausdruck bei der Annahme der Erklärung von 1998 in die Präambel und in Artikel 1 des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, eingefügt.

28. Die dreigliedrigen Diskussionen und Konsultationen im Vorfeld der 110. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz haben zu keinem genauen Wortlaut für den neuen Buchstaben e geführt, der in der geänderten Erklärung von 1998 in Absatz 2 einzufügen ist. Daher wurden in dem Entschließungsentwurf, der diesem Bericht beigelegt ist, die drei Alternativformulierungen „den wirksamen Schutz sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen“, „den wirksamen Schutz eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds“ und „einen angemessenen Schutz für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigungen“ in eckigen Klammern belassen; dies schließt natürlich nicht aus, dass die Konferenz andere Optionen in Betracht ziehen könnte.

Auswahl des oder der Arbeitsschutzinstrumente, die als grundlegend im Sinne der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anzusehen sind

29. Die andere Hauptfrage, die der Verwaltungsrat der Konferenz zur Entscheidung überlässt, besteht darin, das oder die grundlegenden Arbeitsschutzübereinkommen zu bestimmen, die zu den bestehenden acht grundlegenden Übereinkommen hinzukommen sollen.²⁴ Niemals sind Verfahren oder Kriterien für die Bestimmung grundlegender Übereinkommen ausgearbeitet worden;²⁵ hier bedarf es einer Entscheidung auf dreigliedriger Grundlage, und diese Entscheidung beinhaltet, dass einem Prinzip der höherrangige Status eines grundlegenden Prinzips verliehen wird. Grundlegende Übereinkommen sind Übereinkommen, in denen grundlegende Rechte und Prinzipien in Form von konkreten Rechten und Pflichten zum Ausdruck gebracht und entwickelt werden. Die grundlegenden Übereinkommen im Bereich des Arbeitsschutzes wären also diejenigen, in denen der verfassungsmäßige Grundsatz des Schutzes sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen / eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in Form von konkreten Rechten zum Ausdruck gebracht und entwickelt wird.
30. In der derzeitigen Fassung des Entschließungsentwurfs würden das oder die in diesem Sinne bestimmten Übereinkommen durch den dritten Absatz des Hauptteils als grundlegend bezeichnet. Unbeschadet der Aussprache auf der Konferenz gäbe es offenbar zwei Überkommen, die – entweder beide zusammengefasst oder nur eines davon – von den Mitgliedsgruppen als grundlegend anerkannt werden könnten, nämlich das Übereinkommen (Nr. 155) über den

²³ IAA, *Maßnahmen im Anschluss an die Erörterung des Berichts des Generaldirektors an die 85. Tagung (1997) der Internationalen Arbeitskonferenz: Aufnahme eines Punktes betreffend eine Erklärung über grundlegende Arbeitnehmerrechte in die Tagesordnung der 86. Tagung (1998) der Internationalen Arbeitskonferenz*, GB.270/3/1, Abs. 22.

²⁴ Die ersten sechs grundlegenden Übereinkommen wurden 1994 von der Konferenz bestimmt.

²⁵ Für die Erläuterungen, die das Amt dem Verwaltungsrat im November 1999 gegeben hat, als das Übereinkommen Nr. 182 in die Förderkampagne zur Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen einbezogen wurde, siehe IAA, *Report of the Committee on Legal Issues and International Labour Standards: Second report: International labour standards and human rights*, GB.276/10/2, November 1999, Abs. 30.

Arbeitsschutz, 1981, und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006.

Vorbehaltsklausel

31. Ausführlich wurde darüber diskutiert, welche Folgen die geänderte Erklärung von 1998 für Handelsabkommen mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen haben könnte. Der Entschließungsentwurf enthält daher eine Vorbehaltsklausel, mit der Befürchtungen zerstreut werden sollen, dass das zusätzliche grundlegende Prinzip in der einen oder anderen Weise automatisch in bestehende Handelsabkommen aufgenommen werden könnte, ohne dass die Staaten, die diese Abkommen eingegangen sind, ihre Zustimmung dazu erteilt haben.
32. Wie bei den vorbereitenden Arbeiten erläutert, werden Vorbehaltsklauseln in nicht rechtsverbindlichen Instrumenten wie einer solchen Konferenzentschließung gewöhnlich nicht verwendet. Vom rechtlichen Gesichtspunkt ist eine Vorbehaltsklausel nicht unbedingt erforderlich, da ein nicht bindendes Instrument wie diese EntschlieÙung keine Änderung von internationalen Verträgen zur Folge haben kann, die von den Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Organisation förmlich ausgehandelt und geschlossen wurden.
33. Doch haben die Diskussionen gezeigt, dass es sich hier um eine politisch sensible Angelegenheit handelt; viele Mitgliedsgruppen erachten es für wichtig, unmissverständlich festzuhalten, dass die geänderte Erklärung keine Änderung der Rechte und Pflichten der Staaten aufgrund bestehender Handelsabkommen nach sich ziehen kann, sofern und solange diese Staaten nicht aus freiem Willen beschließen, diese Abkommen mit der geänderten Erklärung in Einklang zu bringen. Ähnlich hatten sich die Diskussionen über eine Schutzklausel zum Thema Handel, aus der letztlich der Absatz 5 der Erklärung von 1998 wurde, als besonders schwierig erwiesen und dazu geführt, dass die Erklärung von 1998 durch eine Abstimmung und nicht im Wege eines Konsenses angenommen wurde.²⁶
34. Nach Ansicht einiger Mitgliedsgruppen könnte der Entschließungsentwurf über Handelsabkommen hinaus auch indirekte Auswirkungen auf andere Vereinbarungen und Regelungen haben, mit denen Handelserleichterungen an die Einhaltung von Kernarbeitsrechten geknüpft werden, wie etwa Investitionsvereinbarungen und einseitige Anreizregelungen, und sollte daher der Vorbehaltsklausel eine größere Reichweite gegeben werden. Bei den dreigliedrigen Konsultationen konnte bislang kein Einvernehmen über einen für alle akzeptablen Wortlaut zu dieser Frage erzielt werden.

Titel der geänderten Erklärung

35. Der Gegenstand, den der Verwaltungsrat auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt hat, beschränkt sich darauf, Absatz 2 der Erklärung von 1998 dahin gehend abzuändern, dass darin zusätzlich ein grundlegendes Prinzip zum Thema Sicherheit und Gesundheit aufgenommen wird. Daher sieht der Entschließungsentwurf vor, dass die geänderte Erklärung von 1998 ihren ursprünglichen Titel behält und lediglich am Ende die Worte „in der geänderten Fassung“ angefügt werden. Das entspricht nicht nur den Gepflogenheiten der IAO bei der Abänderung internationaler Arbeitsnormen, sondern – und dies ist wichtiger – ergibt sich auch aus dem Hauptgrund, aus dem eine begrenzte Änderung von Absatz 2 der Erklärung von 1998 vorgeschlagen

²⁶ IAA, *Verhandlungsbericht*, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, 1998, 20/70-20/111; siehe auch IAA, *Behandlung einer möglichen Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Rechte und eines geeigneten Anschlussmechanismus*, Bericht VII, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, 1998, 20.

wurde, nämlich um die strukturelle und theoretische Einheit, Verbindlichkeit und Kohärenz des Wortlauts der Erklärung von 1998 zu wahren.

Folgeänderungen

36. Im Entschließungsentwurf werden zwei Gruppen von Änderungen genannt, die sich aus der Änderung der Erklärung von 1998 ergeben und im Interesse von Klarheit und Kohärenz vorgenommen werden müssten. Einige dieser Änderungen können unmittelbar angenommen werden, gleichzeitig mit der Anerkennung von Sicherheit und Gesundheit als zusätzliches grundlegendes Prinzip, da für sie kein gesondertes Verfahren erforderlich ist. Andere Folgeänderungen machen es erforderlich, dass der Verwaltungsrat spezielle Folgemaßnahmen trifft, wie etwa die teilweise Neufassung von nach 1998 verabschiedeten internationalen Arbeitsnormen, in denen die Erklärung von 1998 und die bestehenden vier Kategorien grundlegender Prinzipien und Rechte erwähnt werden.
37. Sollte die vorgeschlagene Entschließung angenommen werden, so hätte dies – und das ist ein wichtiger Punkt – eine unmittelbare Auswirkung auf die Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit, da sichere und gesunde Arbeitsbedingungen nicht länger im Rahmen des strategischen Ziels des sozialen Schutzes, sondern im Rahmen des strategischen Ziels der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufzuführen wären, ganz im Sinne der Rationalisierung und der erhöhten Sichtbarkeit des Mandats der IAO, die mit der Bestimmung der vier strategischen Ziele in der Erklärung von 2008 angestrebt wurden.²⁷
38. Für die Abänderungen hingegen, die an sieben Übereinkommen, einem Protokoll und sieben Empfehlungen vorzunehmen sind, um sie mit der geänderten Erklärung von 1998 in Einklang zu bringen, müsste der Verwaltungsrat auf die Tagesordnung einer künftigen Tagung der Konferenz einen Gegenstand zur Annahme eines Übereinkommens und einer Empfehlung setzen, die diese Abänderungen zum Inhalt haben. Damit soll für Kohärenz bei den Verweisen auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit Sorge getragen werden, und es dürfte sich dabei wohl um ein einfaches und unstrittiges Verfahren handeln.

► Abschließende Bemerkungen

39. Bei der Prüfung der vorgeschlagenen Änderung der Erklärung von 1998 könnte die Konferenz die folgenden Erwägungen berücksichtigen.
40. Es ist *dringlich*, diesen Vorschlag auf der 110. Tagung der Konferenz zum Ziel zu führen. Die Konferenz hatte nämlich klar die Vorgabe erteilt, dass die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit so bald wie möglich mit Erfolg zum Abschluss gebracht werden müsste, und in diesem Sinne wurden die entsprechenden vorbereitenden Arbeiten durchgeführt.
41. Ferner steht dieser Abänderungsprozess auch im Zeichen der *Kontinuität*. Sollte die Konferenz die vorgeschlagene Änderung der Erklärung von 1998 annehmen, so würde sie damit keine rechtssetzenden Befugnisse wahrnehmen und keine neuen rechtlichen Verpflichtungen schaffen.

²⁷ IAA, *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen: Fortsetzung der Aussprache über die Stärkung der Fähigkeit der IAO und mögliche Behandlung eines maßgebenden Dokuments, möglicherweise in Form einer Erklärung oder eines anderen geeigneten Instruments, in Verbindung mit entsprechenden Folgemaßnahmen, und über ihre mögliche Form*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, 2008, Abs. 14 und 27.

Die Erklärung von 1998 hat eher deklaratorischen als konstitutiven Charakter, und dies bliebe auch nach ihrer Abänderung so. Wie vor der Annahme der Erklärung festgehalten wurde, „sind die grundlegenden Rechte nicht deshalb grundlegend, weil die Erklärung dies festgestellt hat, sondern die Erklärung stellt dies fest, weil sie es sind.“²⁸ Die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bedeutet nicht mehr und nicht weniger als die Anerkennung des hohen Stellenwerts, der einem bestehenden Verfassungsgrundsatz bei der Verfolgung der Aufgaben der Organisation zukommt.

42. Zudem besteht eine *institutionelle Symmetrie* zwischen dem ursprünglichen Wortlaut von 1998 und der nun vorgeschlagenen Änderung; wie damals beschränkt sich die Konferenz auch jetzt darauf, Kernverpflichtungen herauszustellen, die in der Verfassung der IAO bereits ausdrücklich Niederschlag gefunden haben. Eben aufgrund dieser Symmetrie ist die vorgeschlagene Änderung verfahrenstechnisch einfach durchzuführen: die Konferenz ist nicht aufgefordert, ein neues Rahmenwerk oder einen neuen Folgemechanismus aufzustellen, sondern lediglich, in eine bestehende und gut funktionierende institutionelle Regelung eine weitere Komponente aufzunehmen.
43. Gleichzeitig spiegelt der der Konferenz vorliegende Vorschlag eine *dynamische Vision* wider. Sollte die Konferenz die vorgeschlagene Änderung der Erklärung von 1998 annehmen, so würde sie damit bestätigen, dass das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als ein Instrument zu verstehen ist, das innerhalb der strikten Vorgaben der Verfassung der IAO die Entschlossenheit der Organisation zum Ausdruck bringt, in einer rasch sich wandelnden Welt ihre Relevanz zu wahren.
44. Mit der Aussprache, die die Konferenz der vorgeschlagenen Änderung der Erklärung von 1998 widmet, wird vielleicht ein weiterer Beweis für den einzigartigen komparativen Vorteil erbracht, den die IAO aus ihrer dreigliedrigen Struktur und aus ihren Grundwerten und -prinzipien bezieht. So hat der erste Direktor der Organisation, Albert Thomas, auf der dritten Tagung der Konferenz erklärt: „Die Gewissheit, die unserer Organisation eigen ist, und ihre Kraft für die Zukunft wurzeln darin, dass sich alle, die einem Zusammenschluss wie dem unseren angehören – seien es die Arbeitnehmer, die die Bestrebungen der hinter ihnen stehenden Massen tragen, die Arbeitgeber, denen sozialer Fortschritt ein Anliegen ist, oder die Regierungsdelegierten, die die kollektiven Interessen vertreten –, im Geiste des Friedensvertrags ... für den Gedanken der Gerechtigkeit einsetzen, der jeden von uns antreiben muss“.²⁹

²⁸ *Consideration of a Possible Declaration of Principles of the International Labour Organization concerning Fundamental Rights and its Appropriate Follow-up Mechanism*, Bericht VII, 1998, 10.

²⁹ IAA, *Internationale Arbeitskonferenz*, dritte Tagung, 1921, 239.

► Entwurf einer EntschlieÙung zur Aufnahme [sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen / eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds] in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die 2022 zu ihrer 110. Tagung zusammengetreten ist,

unter Hinweis auf die Annahme der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf ihrer 86. Tagung (1998), die einen entscheidenden Moment für die Verwirklichung der Ziele der Organisation darstellte,

unter Hinweis auf die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit, die 2019 angenommen wurde, um einen am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit zu fördern und die Zukunft der Arbeit so zu gestalten, dass die Gründungsvision der Organisation verwirklicht wird, und in der die Konferenz erklärt hat, dass sichere und gesunde Arbeitsbedingungen von grundlegender Bedeutung für menschenwürdige Arbeit sind,

in dem Bewusstsein, dass dem Arbeitsschutz entscheidende Bedeutung zukommt, wie die COVID-19-Pandemie und ihre tiefgreifenden und transformativen Folgen für die Arbeitswelt eindringlich unter Beweis gestellt haben,

[[unter Verweis auf die einander ergänzenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Behörden, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, was [sichere und gesunde Arbeitsbedingungen / ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld] betrifft] ODER [[unter Verweis darauf, dass [sichere und gesunde Arbeitsbedingungen / ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld] die aktive Mitwirkung von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen eines Systems festgelegter Rechte und Verantwortlichkeiten sowie im Wege des sozialen Dialogs und der Zusammenarbeit [erfordern / erfordert]],

in dem Wunsch, [sichere und gesunde Arbeitsbedingungen / ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld] in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufzunehmen, um die Sichtbarkeit und Wirkung der Grundwerte der IAO und ihrer Agenda für menschenwürdige Arbeit zu fördern,

in der Erwägung, dass dies in Form einer Änderung der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erfolgen sollte,

1. beschließt, Absatz 2 der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit dahin gehend zu ändern, dass nach den Worten „die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf“ die Worte [„und e) den wirksamen Schutz sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen.“] ODER [„und e) den wirksamen Schutz eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds.“] ODER [„und e) einen angemessenen Schutz für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigungen“] eingefügt werden, und im Anhang zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und im Globalen Beschäftigungspakt die Folgeänderungen vorzunehmen, die in der Beilage zur vorliegenden EntschlieÙung aufgeführt sind,
2. beschließt, dass die oben genannten Instrumente fortan als „Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in der geänderten Fassung“, als „Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung in der geänderten Fassung“ und als „Globaler Beschäftigungspakt in der geänderten Fassung“ bezeichnet werden sollen,

3. erklärt, dass [das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006,] ODER [das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981,] ODER [das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006] als [grundlegende / ein grundlegendes] Übereinkommen im Sinne der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in der geänderten Fassung anzusehen [sind / ist],
4. ersucht den Verwaltungsrat, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, damit an allen einschlägigen internationalen Arbeitsnormen und an der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik eine Reihe von Folgeänderungen vorgenommen werden, die aufgrund der Annahme der vorliegenden EntschlieÙung erforderlich werden, und
5. erklärt, dass keine Bestimmung der vorliegenden EntschlieÙung so ausgelegt werden darf, als würden durch sie die Rechte und Pflichten, die einem Mitglied aufgrund bestehender von ihm eingegangener Handelsabkommen entstehen, in irgendeiner Weise berührt.

Beilage

Folgeänderungen am Anhang zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Absatz II.A.2

A. Zweck und Umfang

...

2. Die Folgemaßnahmen werden sich auf die ~~vier~~ fünf Kategorien der grundlegenden Rechte und Prinzipien erstrecken, die in der Erklärung angegeben sind.

Absatz III.A.1

A. Zweck und Umfang

1. Der Gesamtbericht soll ein dynamisches Gesamtbild der in der vorausgehenden Periode verzeichneten Entwicklungen in Bezug auf die ~~vier~~ fünf Kategorien grundlegender Prinzipien und Rechte vermitteln und als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der von der Organisation geleisteten Unterstützung und für die Festlegung von Prioritäten für den folgenden Zeitraum dienen, und zwar auch in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit, die insbesondere dazu bestimmt sind, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren.

Folgeänderungen an der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung

Vierter Präambelabsatz

in der Überzeugung, dass der Internationalen Arbeitsorganisation bei der Förderung und Verwirklichung von Fortschritt und sozialer Gerechtigkeit in einem sich ständig wandelnden Umfeld eine Schlüsselrolle zukommt: ...

- in Anlehnung an die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ~~und ihre Folgemaßnahmen (1998) in der geänderten Fassung~~ und in Bekräftigung dieser Erklärung, in der die Mitglieder bei der Wahrnehmung des Mandats der Organisation die besondere Bedeutung der grundlegenden Rechte anerkannten, nämlich: Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung

der Kinderarbeit, ~~und~~ die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und der wirksame Schutz [sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen / eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds];

Teil I.A ii)

- die Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle, einschließlich Maßnahmen zur Bereitstellung eines Grundeinkommens für alle, die eines solchen Schutz bedürfen, und Anpassung ihres Anwendungsbereichs und Deckungsumfangs, um den neuen Bedürfnissen und Unsicherheiten Rechnung zu tragen, die durch die raschen technologischen, gesellschaftlichen, demographischen und wirtschaftlichen Veränderungen hervorgerufen werden; und
gesunde und sichere Arbeitsbedingungen; und

Folgeänderungen am Globalen Beschäftigungspakt

Absatz 9

9. Das Handeln muss sich an der Agenda für menschenwürdige Arbeit und an den von der IAO und ihren Mitgliedsgruppen in der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung in der geänderten Fassung eingegangenen Verpflichtungen orientieren. ...

Absatz 14(1)

14. Internationale Arbeitsnormen bilden eine Grundlage für Rechte bei der Arbeit, stützen diese und tragen dazu bei, eine Kultur des sozialen Dialogs zu schaffen, die in Zeiten einer Krise besonders nützlich ist. Um bei den Arbeitsbedingungen eine Abwärtsspirale zu verhindern und die Erholung in Gang zu setzen, ist es besonders wichtig, Folgendes anzuerkennen:

- 1) Die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist für die menschliche Würde von entscheidender Bedeutung. Sie ist auch von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche Erholung und Entwicklung. Daher gilt es, Folgendes zu stärken:
 - i) Wachsamkeit zur Beseitigung und Verhütung eines Zuwachses der Erscheinungsformen von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung bei der Arbeit sowie den wirksamen Schutz [sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen / eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds];
 - ii) Achtung der Vereinigungsfreiheit, des Vereinigungsrechts und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen als Fördermechanismen für einen konstruktiven sozialen Dialog in Zeiten stärkerer sozialer Spannungen im formellen wie informellen Sektor.

Absatz 28

Die IAO verpflichtet sich zur Bereitstellung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen und zur Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, um Mitgliedsgruppen, die um eine solche Unterstützung ersuchen, bei der Nutzung des Globalen Beschäftigungspakts zu unterstützen. Die IAO wird sich dabei von der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung in der geänderten Fassung und der dazugehörigen EntschlieÙung leiten lassen.