

## Verwaltungsrat

337. Tagung, Genf, 24. Oktober – 7. November 2019

GB.337/INS/4

Institutionelle Sektion

INS

Datum: 4. Oktober 2019

Original: Englisch

### VIERTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

## Halbzeitbericht über die Umsetzung des IAO-Aktionsprogramms für menschwürdige Arbeit in globalen Lieferketten

#### Zweck der Vorlage

Der Verwaltungsrat wird ersucht, die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsprogramms für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten zum Halbzweijtermin zu überprüfen und vor dem Schlussbericht im Oktober 2022 Orientierungshilfe für das weitere Vorgehen zu geben (siehe Beschlussentwurf in Absatz 41).

**Einschlägiges strategisches Ziel:** Alle.

**Einschlägige Ergebnisvorgabe/einschlägiger übergreifender grundsatzpolitischer Faktor:** Ergebnisvorgabe 7: Förderung der Sicherheit bei der Arbeit und der Einhaltung von Vorschriften am Arbeitsplatz, einschließlich in globalen Lieferketten.

**Grundsatzpolitische Konsequenzen:** Bereitstellung von Orientierungshilfe für die Maßnahmen des Amtes zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten.

**Rechtliche Konsequenzen:** Keine.

**Finanzielle Konsequenzen:** Keine.

**Erforderliche Folgemaßnahmen:** Je nach Beschluss des Verwaltungsrates, weitere Umsetzung des Aktionsprogramms bis Oktober 2022.

**Verfasser:** Büro der Stellvertretenden Generaldirektorin für Grundsatzfragen (DDG/P).

**Verwandte Dokumente:** GB.328/INS/5/1, GB.328/INS/5/1(Add.1), GB.329/INS/3/2, GB.337/POL/3, GB.337/PFA/7.

## Einleitung

1. Im Oktober 2016 fand im Verwaltungsrat eine allgemeine Aussprache über die Folgemaßnahmen zur Entschließung über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten statt, die auf der 105. Tagung (2016) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden war – das IAO-Aktionsprogramm 2017–21.<sup>1</sup>
2. Im März 2017 erörterte der Verwaltungsrat den Fahrplan für das Aktionsprogramm<sup>2</sup> und ersuchte den Generaldirektor, die Bemerkungen des Verwaltungsrates, einschließlich der [gemeinsamen Orientierungspunkte der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe](#), bei der Umsetzung des Fahrplans für das Aktionsprogramm für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten im Zeitraum 2017–21 zu berücksichtigen.
3. In Übereinstimmung mit dem Beschluss des Verwaltungsrates und im Anschluss an die Konsultationen mit der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe wurden das [Aktionsprogramm und der Fahrplan](#) überarbeitet und im August 2017 in einem Dokument konsolidiert.
4. Dieser Bericht sollte in Verbindung mit dem Dokument GB.337/POL/3 gelesen werden.

## Arbeitsplan des Aktionsprogramms

5. Das Aktionsprogramm für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten baut auf fünf Aktionsbereichen auf: i) Kapazitätsaufbau; ii) Wissensgenerierung und -verbreitung; iii) wirksame Förderarbeit für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten; iv) Politikberatung und technische Unterstützung; und v) Partnerschaften und Politikkohärenz. Gemäß der Empfehlung des Verwaltungsrates räumte das Amt den ersten beiden Aktionsbereichen in den ersten beiden Umsetzungsjahren Vorrang ein, unternahm aber auch Schritte, um Gegenstände voranzubringen, die den anderen drei Aktionsbereichen zuzuordnen sind, und dies insbesondere angesichts des engen Zusammenhangs zwischen den Aktionsbereichen Kapazitätsaufbau und Politikberatung und technische Unterstützung.
6. Das Aktionsprogramm wird durch drei Tagungen ergänzt. Die Sachverständigentagung zur Förderung menschenwürdiger Arbeit und zum Schutz grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von Arbeitnehmern in Ausfuhr-Freizonen (AFZ) fand im November 2017 statt. Die Sachverständigentagung für den grenzüberschreitenden sozialen Dialog kam im Februar 2019 zusammen. Die dritte Tagung ist – im Einklang mit Absatz 25 der Schlussfolgerungen von 2016 – eine Fachtagung, die sich an diesen Halbzeitbericht anschließt und im Februar 2020 stattfinden wird.
7. Die [Schlussfolgerungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit und zum Schutz grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von Arbeitnehmern in AFZ](#) wurden vom Verwaltungsrat auf seiner 332. Tagung im März 2018 angenommen. Im Anschluss wurde ein Aktionsplan für AFZ erarbeitet.
8. Die [Schlussfolgerungen](#) der Sachverständigentagung für den grenzüberschreitenden sozialen Dialog sollen auf der 337. Tagung des Verwaltungsrates erörtert werden.

<sup>1</sup> [GB.328/INS/5/1](#).

<sup>2</sup> [GB.329/INS/3/2](#), Abs. 16, in der geänderten Fassung.

9. Der Arbeitsplan für das fünfjährige Aktionsprogramm, der 30 Arbeitsergebnisse und 95 wichtige Aktivitäten umfasst, umreißt eine breit angelegte Agenda zur Bekämpfung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und zur Schaffung von mehr Chancen für produktive und menschenwürdige Arbeitsplätze für Männer und Frauen auf allen Ebenen der Lieferketten. Mit dem Arbeitsplan wird das Amt zudem aufgefordert, in den ersten beiden Jahren eine begrenzte Zahl von sektoralen globalen Lieferketten auszuwählen, diese vom Primärproduzenten bis zum Endverbraucher zu kartieren und mehrere Mitgliedstaaten zu bestimmen, in denen es Hinweise auf erhebliche Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit entlang dieser Ketten gibt, um in ihnen entsprechende Tätigkeiten auf Länderebene durchzuführen.
10. Der dem Programm zugrundeliegenden [Theorie des Wandels](#) zufolge haben die erwarteten Ergebnisse mit dem Großteil der Fachgebiete der IAO zu tun, darunter einigen, in denen bereits etablierte und laufende Tätigkeiten (wie die Förderung internationaler Arbeitsnormen und die Stärkung der Justizsysteme) positive Auswirkungen zeitigen sollten, was die Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in Lieferketten angeht. In diesem kurzen Papier räumt das Amt der Berichterstattung über solche Tätigkeiten den Vorrang ein, die dem Aktionsprogramm entsprechen oder speziell durch das Programm initiiert wurden. Das Papier hebt insbesondere Folgendes hervor: erzielte Fortschritte im Hinblick auf die Ergebnisvorgaben, die neue Arbeits- und Wissensbereiche betreffen; Erfahrungen aus der Umsetzung eines ganzheitlicheren Ansatzes im Amt; und Bereiche, in denen eine sorgfältige Umsetzung des Programms den Wert der IAO-Interventionen erheblich steigern kann. Das Amt hat eine ausführliche Tätigkeitsmatrix zusammengestellt, die das Spektrum und die Anzahl der IAO-Aktionen, die mit globalen Lieferketten zu tun haben, veranschaulicht.

## Institutionelle Entwicklungen und Koordinierung

11. Angesichts der Vielfalt und des bereichsübergreifenden Charakters der Fragen, die sich in Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten ergeben, befassen sich zahlreiche, wenn auch nicht alle fachlichen Unterabteilungen und Einheiten des IAA mit Tätigkeiten, die Lieferketten betreffen oder damit zusammenhängen. Der Umfang der Arbeit der IAO zu Lieferketten hat seit der Entschließung von 2016 überdies deutlich zugenommen. Zur effektiven Umsetzung der Ergebnisvorgaben des Aktionsprogramms musste das Amt zunächst einen vollständigen Überblick über das im IAA vorhandene Sachwissen und die bereits durchgeführten oder eingeleiteten Tätigkeiten gewinnen.
12. Die Bestandsaufnahme ergab, dass den Tätigkeiten zu Lieferketten meist kein umfassender, integrierter Ansatz zugrunde lag. Eine weitere ausführliche Untersuchung von drei zentralen Bereichen (Forschung, Entwicklungszusammenarbeit und Methoden zur Kartierung von Lieferketten) zeigte, dass eine sinnvolle Umsetzung des Aktionsprogramms und nicht zuletzt der Anspruch, „Lieferketten als Ganzes“ in den Blick zu nehmen, mehr Kohärenz und Koordinierung erfordert. Die folgenden Beispiele veranschaulichen, wie das Amt systematisch auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit hingearbeitet hat, sowie die sich daraus ergebenden Vorteile, auch für die geplante Erweiterung der Tätigkeiten im Rahmen des Aktionsprogramms.
13. Unter Leitung der Stellvertretenden Generaldirektorin für Grundsatzfragen hat das Amt die lieferkettenbezogenen Tätigkeiten der verschiedenen Fachbereiche koordiniert, um sie auf den Ansatz „Einheit in der Aktion“ auszurichten, wobei der Schwerpunkt zunächst auf den Bereichen Wissensgenerierung und Kapazitätsaufbau lag. Um die maßgeblichen Fach- und Politikexperten des Amtes zusammenzubringen und um mit der Entwicklung der im

Aktionsprogramm geforderten umfassenden Ansätze entlang ganzer Lieferketten zu beginnen, wurden drei Arbeitsgruppen gebildet, die sich jeweils mit einem bestimmten Sektor befassen. Wie mit der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe vereinbart, handelte es sich bei den ausgewählten Pilotsektoren um Bekleidung, Bergbau und Elektronik. Diese Arbeitsgruppen sollen die Koordinierung bei der Konzeption und der Erbringung von Dienstleistungen durch das Amt verbessern, die Wirkung und Effizienz der Programme zur technischen Unterstützung erhöhen und die vorhandenen Programme zur Entwicklungszusammenarbeit innerhalb eines integrierten Strategierahmens ausbauen.

14. Eine weitere Arbeitsgruppe wurde zum Thema Forschung und Wissensverbreitung eingesetzt, die gemeinsam von der Forschungsabteilung und dem Amt der Stellvertretenden Generaldirektorin für Grundsatzfragen koordiniert wird und in die Vertreter aller Hauptabteilungen sowie Außendienstmitarbeiter entsandt wurden. Die Arbeitsgruppe hat die Koordinierung innerhalb des Grundsatzressorts und mit dem Außendienst verbessert und zur Sensibilisierung für die geplante und laufende Forschung beigetragen, und sie hilft mit, gezielte Forschungsprojekte voranzubringen.

## Kapazitätsaufbau

15. Der Konfektionssektor in Äthiopien stellt ein bemerkenswertes Beispiel für eine integrierte und ganzheitliche Intervention dar. Nach dem Konzept „Einheit in der Aktion“ hat das Amt ein Programm entwickelt, das sich vorwiegend auf das Sachwissen stützt, das aus dem Programm für bessere Arbeit, dem Programm SCORE für den Erhalt von wettbewerbsfähigen und verantwortungsbewussten Unternehmen und dem Projekt „Vision Zero Fund“ gewonnen wurde, sowie auf das Sachwissen der Hauptabteilung Ordnungspolitik und Dreigliedrigkeit und der Hauptabteilung Arbeitsbedingungen und Gleichstellung. Das Programm wird nach dem Grundsatz durchgeführt, dass seine Ziele auf nationaler, sektoraler und Unternehmensebene einander ergänzen und daher Fortschritte auf einer Ebene Fortschritte auf den anderen Ebenen fördern. In seinem ersten Durchführungsjahr hat sich das Projekt bereits als vielversprechendes Modell für die künftige Entwicklung von Kooperationsprogrammen erwiesen.
16. Ein weiterer Ansatz für „Einheit in der Aktion“ wird derzeit für den vertikal integrierten Konfektionssektor in Pakistan entwickelt; dies erfolgt in enger Abstimmung zwischen dem IAO-Länderbüro für Pakistan in Islamabad, dem Team für menschenwürdige Arbeit/Landesbüro Neu-Delhi, der Arbeitsgruppe für den Konfektionssektor, dem Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) sowie dem Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV). Das Modell sieht Interventionen auf verschiedenen Ebenen vor, wie die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung und Praxis mit internationalen Arbeitsnormen, die Einhaltung dieser Arbeitsnormen durch die Unternehmen auf den verschiedenen Ebenen der Lieferkette, die Beachtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit vor allem auf den unteren Ebenen der Lieferkette (Baumwolle) und die Förderung der Dreigliedrigen Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik.
17. Im Bergbausektor wird mittels eines neuen Projekts in der Natursteinindustrie in Rajasthan (Indien) eine langfristige, nachhaltige Wachstumsstrategie entwickelt, die gleichermaßen der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Erhöhung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Sektors dient, wobei die globalen Lieferketten ein wichtiger Ansatzpunkt sind. Obwohl die Steinförderung in Indien überwiegend den Inlandsmarkt bedient, kaufen internationale Einkäufer und Unternehmen (darunter Lieferanten für öffentliche Bauvorhaben in ganz Europa) in erheblichem Umfang Mineralien und Steine, die in Indien abgebaut wurden. Das Projekt stützt sich auf Erfahrungen aus etablierten Interventionsmodellen, unter anderem den Strategien zur Sicherung der Rechtsbefolgung und den Modellen zur Entwicklung von Wertschöpfungsketten und zur Förderung menschenwürdiger Arbeit auf Plan-

tagen. Die IAO wird ihre einzigartige Position und ihr spezielles Sachwissen nicht nur zur Stärkung der Kapazität ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, sondern auch zur Förderung eines strategischen Dialogs mit öffentlichen und privaten Einkäufern in Europa nutzen, um wirtschaftliche und soziale Verbesserungen in diesem Sektor zu unterstützen. Obwohl es sich um ein relativ kleines Projekt handelt, schafft es mit seinem konzeptuellen Rahmen die Grundlagen für einen skalierbaren und umfassenden Ansatz.

18. Die Arbeitsgruppe für den Bergbau hat zudem auf ein Ersuchen der Regierung der Demokratischen Republik Kongo reagiert, mit dem diese um Unterstützung für die Fortentwicklung früherer und aktueller Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit bat; zusammen mit dem Landesbüro Kinshasa, ACT/EMP und ACTRAV bedient sich die Arbeitsgruppe eines multidisziplinären Ansatzes, um die Mitgliedsgruppen bei der Ausarbeitung einer umfassenden Strategie für die Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen, die auf wirtschaftliche und soziale Verbesserungen in der Kobaltlieferkette abzielt.
19. Die Bemühungen des Amtes zur Intensivierung der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit zeigen sich auch bei der strategischen Nutzung von Innovationen im Rahmen bereits bestehender Aktivitäten im Zusammenhang mit Lieferketten. So führte die Unterabteilung Arbeitsverwaltung, Arbeitsaufsicht und Arbeitsschutz (LABADMIN/OSH) 2017 ein neues Modell zur Stärkung der Verwaltungseffizienz ein, nämlich die [Strategien zur Sicherung der Rechtsbefolgung](#), die eher auf proaktive als reaktive Methoden der Arbeitsaufsicht setzen. Dieses Modell wird nun von den Arbeitsaufsichtsbehörden in einer Reihe von Exportsektoren und globalen Lieferketten eingesetzt, wie im Bekleidungssektor in Lesotho und in der Blumen-, Palmöl- und Zuckerproduktion sowie im Bergbau und der Hafenindustrie in Kolumbien. LABADMIN/OSH nutzte außerdem gezielt weitere Instrumente im Zusammenhang mit Lieferketten, wie ihre [partizipative Methode für die Arbeitsaufsicht in der informellen Wirtschaft](#). Diese Methode kann die Kartierung von Beschäftigungsverhältnissen in der informellen Wirtschaft erleichtern und damit Erkenntnisse zu den Herausforderungen und Chancen in Lieferketten vermitteln.
20. Mit dem Projekt [Towards fair and sustainable global supply chains: Promoting decent work for invisible workers in South Asia](#) (2017–20) wird menschenwürdige Arbeit für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, unter anderem Heimarbeiter auf den unteren Ebenen der globalen Lieferketten, gefördert. Das Projekt zielt außerdem auf die Formalisierung der informellen Wirtschaft ab, im Einklang mit der IAO-Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015. Zentrales Anliegen dieses Ansatzes ist, die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und globale Markenunternehmen, die auf das Wohlergehen von Heimarbeitern auf den unteren Ebenen ihrer Lieferketten bedacht sind, zur Zusammenarbeit zu bewegen, um den Status von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft zu formalisieren, rechtlich anzuerkennen und sie zu schützen.
21. Eine der thematischen Prioritäten der [Integrierten Strategie zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit](#) (2017–2023) sind die inländischen und globalen Lieferketten. Im Rahmen dieser Priorität fördert das Amt Modelle für verantwortliches Steuerungshandeln und sozialen Dialog in Lieferketten, indem es zur Beseitigung von Wissenslücken in Hochrisikosektoren beiträgt und die Fähigkeit von Kleinerzeugern und Arbeitnehmern stärkt, ihre gemeinsamen Interessen zu vertreten, ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen und sich um verantwortungsvolle Beschaffung zu bemühen.
22. Die Programme Bessere Arbeit, SCORE und „Vision Zero Fund“ sind nach wie vor die wichtigsten Programme für die globalen Lieferketten und bieten technische Unterstützung für Unternehmen auf verschiedenen Ebenen der Lieferkette. Diese Leitprogramme haben zur besseren Einhaltung der grundlegenden IAO-Normen und der nationalen Gesetzgebung beigetragen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöht. Gemäß der im Aktionsprogramm enthaltenen Forderung, die gut etablierten IAO-Programme zur Ent-

wicklungszusammenarbeit anzupassen und zu erweitern, wurden die Tätigkeiten im Rahmen der Programme Bessere Arbeit, SCORE und „Vision Zero Fund“ zunehmend miteinander und mit anderen Hauptabteilungen des Grundsatzressorts vernetzt. Diese Zusammenarbeit wurde noch durch sektorspezifische Arbeitsgruppen verstärkt.

23. Das Amt investiert außerdem in neue oder konsolidierte Partnerschaften und Initiativen mit Bezug zu globalen Lieferketten. Zu diesen gehören die UN-Allianz für nachhaltige Mode und die UN-Koalition für das Recycling von Elektroschrott, in denen das Amt eine Leitungsrolle einnimmt. So veranstaltete das Amt im April 2019 ein Globales Dialogforum zum Thema Elektroschrott, welches die Thematik menschenwürdiger Arbeit in einer Lieferkette beleuchtete, die meist durch ihre umweltschädlichen Auswirkungen von sich Reden macht. Sein Engagement im privaten Sektor und anderen Organisationen intensiviert das Amt durch die Kinderarbeitsplattform und durch zwei neue Initiativen, das Globale Unternehmensnetzwerk gegen Zwangsarbeit und die Internationale Koalition für Entgeltgleichheit (beide wurden 2018 gegründet). Seit Juni 2017 haben sich 367 Akteure der im Rahmen der „Allianz 8.7“ eingerichteten Arbeitsgruppe zu globalen Lieferketten angeschlossen, deren Mitglieder gemeinsam vorgehen, um Maßnahmen in verschiedenen Ländern zu konsolidieren oder zu erweitern.

## Wissensgenerierung und -verbreitung

24. Die Forschungsabteilung hat eine innovative Methodik zur Kartierung aller Ebenen einer Lieferkette in einem Land anhand einer Systematik der Wirtschaftszweige vorgelegt und eine detaillierte Abbildung aller Akteure und ihrer Verbindungen in der Lieferkette des Elektroniksektors in Mexiko erstellt. Diese Abbildung wird genutzt, um eine Stichprobenerhebung zu den sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen entlang der Lieferkette durchzuführen. Bisher gibt es keine Studie, die sich mit den Arbeitsbedingungen, den Gesundheitsgefahren, dem Qualifikationserwerb und der technologischen Weiterentwicklung in einer Lieferkette eines Sektors von den Rohmaterialien bis zur Verarbeitung befasst. Dieser Ansatz, der auf weitere Sektoren übertragbar ist, soll neue Erkenntnisse zu diesen verschiedenen Aspekten einer Lieferkette erbringen. Damit ist ein wichtiger erster Schritt zur Generierung dringend benötigter Daten und zur Herstellung von Transparenz getan, um die Herausforderungen im Bereich menschenwürdiger Arbeit zu bewältigen und die Chancen in diesem Bereich zu nutzen.
25. Als Teil des Forschungskonsortiums der Aktionsgruppe „Allianz 8.7“ haben die IAO und ihre Partner (das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Internationale Organisation für Migration) neue Methoden entwickelt und erprobt, die dazu dienen sollen, die Häufigkeit von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel und die entsprechenden Risikofaktoren in globalen Lieferketten zu bewerten. Die Analyse kombiniert Daten aus den länderübergreifenden Input-Output-Tabellen der OECD mit IAO-Daten über Kinderarbeit. Dies ermöglichte große Fortschritte im Hinblick auf eine Kontextualisierung von Wirtschaftsdaten und Arbeitsbedingungen und lieferte wertvolle Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der oben beschriebenen Kartierungs- und Erhebungsmethodik. Im September 2019 stellte die Aktionsgruppe auf dem Treffen der Minister für Arbeit und Beschäftigung der G20 einen Bericht zu Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Menschenhandel und moderner Sklaverei in globalen Lieferketten vor.
26. Das Amt verfolgt bei seiner auf die Lieferketten ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit in einigen Fällen einen strategischen Ansatz, der Wissensgenerierung und technische Unterstützung miteinander verknüpft und bei dem übertragbare und skalierbare Interventionsmodelle mittels angewandter Forschung in globalen Lieferketten erprobt werden. Die IAA-Unterabteilung LABADMIN/OSH und der „Vision Zero Fund“ bieten hierfür wichtige

Beispiele. Im Rahmen des [Projekts zur Verbesserung der Wissensgrundlage über Sicherheit und Gesundheitsschutz in globalen Lieferketten zur Unterstützung der Arbeit der G20 in der Frage sichererer Arbeitsplätze](#) wurden zahlreiche Fallstudien zu den Triebkräften und Hemmnissen für die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in globalen Lieferketten des Nahrungsmittel- und Agrarsektors durchgeführt. Die Methodik des Projekts, die jetzt beim „Vision Zero Fund“ für alle Bewertungen verwendet wird, wurde auf Grundlage des Modells für die [Entwicklung von Wertschöpfungsketten für menschenwürdige Arbeit](#) erarbeitet. Diese Bewertungen lieferten wichtige Informationen, die bei der Konzipierung von nuancierten länderspezifischen Interventionen und Aktionen zugrunde gelegt werden können und die die Wissensgrundlage über Risiken und Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in spezifischen Sektoren verbessert haben.

27. Das Amt hat ferner eine Forschungsreihe zu Geschäfts- und Beschaffungspraktiken und deren Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in Lieferketten initiiert. Hierzu führte es gemeinsam mit der Initiative für ethisch vertretbaren Handel (Ethical Trading Initiative) eine weltweite Erhebung zu Einkaufspraktiken und Arbeitsbedingungen durch, die nahezu 1.500 Lieferanten und 100 Einkäufer in mehr als einem Dutzend Branchen in 87 Ländern erfasste. Die Erhebung bezog sich auf fünf Bereiche: Vertragsklauseln, technische Spezifikationen, Auftragserteilung und Lieferzeiten, Preise und Marktmacht sowie Anforderungen in Bezug auf Sozialnormen. Diese Arbeit hat zu einem besseren Verständnis beigetragen, wie Einkaufspraktiken Lieferanten hinsichtlich Lieferzeiten, Preisen und Zustellung so unter Druck setzen können, dass es ihnen schwer fallen kann, für menschenwürdige Löhne und Arbeitsbedingungen zu sorgen. Diese ersten Ergebnisse werden Ende 2019 durch neue Veröffentlichungen ergänzt werden, die weitere qualitative Erkenntnisse enthalten und die Ansichten der Einkäufer widerspiegeln.

## Ergebnisse und gewonnene Erkenntnisse

28. Bei einer Bestandsaufnahme der Forschungsarbeiten des Amtes zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten unter besonderer Berücksichtigung der einschlägigen Arbeiten nach dem Jahr 2016<sup>3</sup> wurde die Stärke der IAO in bestimmten Sektoren (Bekleidung, Agro-Lebensmittelindustrie) und Regionen (Asien–Pazifik) deutlich, wie auch ihr wichtiger Beitrag zum globalen Wissen, beispielsweise mit den 2015 und 2017 veröffentlichten Schätzungen der Gesamtzahl von mit globalen Lieferketten zusammenhängenden Arbeitsplätzen. Hierbei zeigte sich auch, dass ein Großteil dessen, was die IAO als Lieferkettenforschung betrachtet, auch als „sektorale“ Forschung eingeordnet werden kann, da sich die Untersuchung in der Regel auf einzelne Ebenen der Lieferketten beschränkt – üblicherweise auf die erste Ebene (Export) – oder nicht zwischen den verschiedenen Produktionsphasen differenziert. Wenig geforscht wurde dagegen zu ebenenübergreifenden Geschäftsdynamiken oder zu den Dynamiken der mittleren oder unteren Ebenen der Lieferketten, und hier vor allem zu solchen, die Heimarbeiter, informell beschäftigte Arbeitskräfte und Arbeitskräfte in informellen Unternehmen betreffen. Ein Großteil der Forschung der IAO befasst sich nicht mit den zunehmenden Verbindungen, die durch die globalen Lieferketten zwischen verschiedenen Sektoren entstehen (wie zwischen verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungen). Wenig geforscht wurde auch zum Dienstleistungsbereich (der sich im Zeitraum 1995 bis 2013 zu dem Wirtschaftszweig entwickelt hat, in dem die meisten mit globalen Lieferketten zusammenhängenden Arbeitsplätze geschaffen wurden) und zu anderen Themen von zunehmender Relevanz für die globalen Lieferketten, wie beispielsweise öffentliche Auftragsvergabe und Klimawandel.

<sup>3</sup> Die Bestandsaufnahme wird im Herbst 2019 von der Forschungsabteilung als Arbeitspapier veröffentlicht.



29. Die Auswertung der einschlägigen Literatur trug dazu bei, akute Wissenslücken zu ermitteln, die das Amt angehen sollte, damit es zum globalen Wissenszentrum und zur maßgeblichen Informationsquelle für faktenbasierte Politikberatung werden kann. Die oben genannte Arbeitsgruppe zu Forschung und Wissensverbreitung wird diese Bestandsaufnahme als Orientierungshilfe für die künftige Forschungsarbeit zu Lieferketten nutzen. Die Bestandsaufnahme und ein Verzeichnis von Forschungspapieren der IAO werden zum integralen Bestandteil der Wissensbank zu globalen Lieferketten werden, die derzeit aufgebaut wird.
30. Eine ebenfalls im Aktionsprogramm geforderte Überprüfung der Programme für die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich globale Lieferketten erbrachte vergleichbare Erkenntnisse. Die Analyse wurde von unabhängiger Seite durchgeführt und in Form einer zusammenfassenden Auswertung von Bewertungen der Programme für Entwicklungszusammenarbeit vorgenommen. Auch diese Überprüfung ergab, dass wirklich ganzheitliche Ansätze, die die gesamte Lieferkette erfassen, Seltenheitswert haben. Obwohl diese Überprüfung nur einen begrenzten Rahmen hatte und einige der neueren Initiativen des Amtes (beispielsweise „One ILO Ethiopia“, den Ansatz für ein einheitliches Handeln der IAO in Äthiopien) außer Acht lassen musste, wurde ein vorherrschendes Muster deutlich, nämlich das von Einzelprojekten. Dies bedeutet, dass die Projekte zwar in der Regel ihre unmittelbaren Ziele erreichten, aber nicht so konzipiert waren, dass sie übertragbar und auf andere Arten von Lieferketten oder Lieferkettenebenen anwendbar waren.
31. Die Überprüfung ermittelte dennoch einige wichtige Faktoren, die sich positiv auf die Projektergebnisse auswirkten und sowohl Projekte betreffen, die auf die Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten abzielen, als auch solche, die die Teilnahme an globalen Lieferketten als einen Weg sehen, der kleinen und mittleren Unternehmen sowie anderen Akteuren wirtschaftliche Chancen eröffnet. Dabei handelte es sich um folgende Faktoren: die aktive Einbeziehung von Marken, internationalen Einkäufern und multinationalen Unternehmen bei der Projektdurchführung; die Einbeziehung der Sozialpartner bei der Förderung von menschenwürdiger Arbeit auf allen Ebenen der Lieferketten; und die Fortführung der Aktivitäten über die Standardprojektlaufzeit von drei bis fünf Jahren hinaus. Im Hinblick auf die Regierungspartner wurde deutlich, welchen Wert die Einbeziehung von Regierungsstellen über die Arbeitsministerien hinaus hatte. Schließlich legte die Überprüfung auch nahe, dass möglicherweise unterschätzt wird, welchen Beitrag Programme, die die Systeme der Arbeitsbeziehungen in globalen Lieferketten einbeziehen, zur Beseitigung von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit sowie zur Erzielung einer weiterreichenden Wirkung leisten können.
32. Zur Vervollständigung der Überprüfung von Forschung und Entwicklungszusammenarbeit wurden die verschiedenen Ansätze analysiert, die das Amt entwickelt hat, um Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten zu ermitteln und abzubauen. Der wichtigste Ansatz des Amtes zur Datenerfassung besteht in Unternehmenserhebungen. In manchen Fällen nutzen die Abteilungen nationale und internationale Statistiken als Quelle für Kontextinformationen zu ihrer Arbeit, was aber nur ergänzenden Charakter hat. Notwendig sind solche Erhebungen in der Regel aus folgenden Gründen: 1) Die betreffenden Daten werden in vielen Entwicklungsländern nicht erfasst oder nicht veröffentlicht; 2) der inhaltliche oder produktbezogene Schwerpunkt wird in den veröffentlichten Daten nicht abgebildet, da er zu spezifisch ist; und 3) ganz allgemein werden auf nationaler Ebene weniger Arbeits- oder Beschäftigungsdaten erfasst, da dies für die Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Industriestatistiken) oder für Zwecke des Zolls (Handel) nicht unmittelbar erforderlich ist.
33. In der Praxis könnte intensiver darüber nachgedacht werden, in welcher Weise die Datenerfassung bei Einzelprojekten für alle Abteilungen des Amtes nutzbar und zugänglich gemacht werden könnte, vor allem da diese Daten durch eine stärkere Standardisierung wesentlich



besser genutzt werden könnten. Eine weitere wichtige Empfehlung lautete, die Arbeit der Forschungsabteilung und der Hauptabteilung Statistik und die umfangreichen von ihnen generierten Informationen besser mit der Arbeit der Hauptabteilungen des Grundsatzressorts zu verknüpfen; auf diese Weise soll ein umfassenderes Verständnis der Dynamiken von Lieferketten ermöglicht und eine faktengestützte Politikberatung und technische Unterstützung gefördert werden. Eine der Reaktionen des Amtes auf diese Befunde war die Entwicklung der oben beschriebenen fortschrittlichen Methodik der Kartierung und Erhebung.

34. Bei der Durchführung des Aktionsprogramms hat sich gezeigt, welchen Wert die Lieferketten für die IAO haben, da sie Plattformen sind, an denen sie ansetzen kann, um in vielen ihrer Arbeitsbereiche Ergebnisse zu erzielen. Projekte des Amtes zur Entwicklungszusammenarbeit und andere Erfahrungen haben gezeigt, dass Lieferketten ein guter Ansatzpunkt für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sein können, wenn die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen sowie multinationale Einkäufer und führende Unternehmen produktiv eingebunden werden. Letztere haben nicht nur eine bedeutende Marktmacht, sondern verfügen häufig auch über technisches und operatives Fachwissen, das einen Mehrwert erbringt. Diese Sicht spiegelt sich auch in der 2019 erfolgten hochrangigen Bewertung von öffentlich-privaten Partnerschaften und den zusammenfassenden Auswertungen der Überprüfungen der Programme für Entwicklungszusammenarbeit in Lieferketten wider.
35. Neben den Tätigkeiten, die auf den Aufbau nationaler Kapazitäten zur Stärkung der Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen in rechtlicher und praktischer Hinsicht abzielen, befassten sich die meisten Tätigkeiten, die unmittelbar auf Akteure der Lieferketten ausgerichtet waren, eher mit den folgenden Aspekten: Sie konzentrierten sich auf die obersten und untersten Ebenen der Lieferketten, gingen spezifische Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit an oder fokussierten sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, auf die Ausbildung oder die Vorbereitung für den Einstieg in eine Lieferkette. Eine unzureichende Verknüpfung dieser Tätigkeiten erschwerte es, sich einen Begriff von den Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in Lieferketten im Kontext wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Verbesserungen zu machen.
36. Die meisten multilateralen und Multi-Akteur-Initiativen weisen ähnliche Merkmale auf, was möglicherweise eine logische Konsequenz der risikobasierten Bewertung ist, die bei der Sorgfaltsprüfung genutzt wird. Viele Anstrengungen gelten bestimmten herausgehobenen Problemen oder Ereignissen (wie Zwangsarbeit und Kinderarbeit, Fabrikeinstürze oder Feuersbrünste, massive Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Abbau natürlicher Ressourcen) und lassen unberücksichtigt, dass Defizite im Bereich menschenwürdiger Arbeit stark miteinander verkettet sind. Zwischenergebnisse werden weit weniger Beachtung geschenkt als den Fabriken auf der obersten Ebene der Lieferkette oder mit hohem Risiko behafteten Waren, wodurch ein umfassenderes Verständnis der Frage verhindert wird, ob und in welchem Ausmaß und wie breit und tiefgreifend sich globale Lieferketten auf die Arbeitsbedingungen auswirken. Ganz allgemein wird bei vielen Initiativen zur Sorgfaltspflicht auch davon ausgegangen, dass es dauerhaft an effektiver Durchsetzung seitens staatlicher Stellen fehlt, was zum Fortbestand bereits schwacher Arbeitsinstitutionen beitragen kann.

## Das weitere Vorgehen

37. Auf Grundlage des im Aktionsprogramm genannten sektoralen Ansatzes für Lieferketten und der Erkenntnisse, die aus den Überprüfungen seiner früheren Tätigkeiten gewonnen wurden, ist das Amt dabei, seine Arbeiten zur Entwicklung von Methoden und Instrumenten abzuschließen, mit denen ein konsistenterer Ansatz zur Verbesserung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten unterstützt werden soll. Zusätzlich zur Nutzung des IAO-Rahmens „Einheit in der Aktion“ bei der Entwicklung von Programmen und Strategien im

Bereich globaler Lieferketten hat das Amt ein datengesteuertes Interventionsmodell erarbeitet, das bei künftigen Maßnahmen in globalen Lieferketten angewendet werden soll. Dieses Konzept nutzt die gezielte Datengenerierung zur Bereitstellung einer Wissensgrundlage für gemeinsame Aktionen. Begonnen wird mit der Kartierung einer gegebenen sektoralen Lieferkette in einem Land (unter Nutzung der oben genannten Methoden); anschließend folgt eine Erhebung zu den Herausforderungen und Chancen für menschenwürdige Arbeit entlang der Kette. Sowohl die Kartierung als auch die Erhebung, die ökonomische und soziale Analysen sowie die Geschäftsdynamik entlang der Lieferkette beinhalten, folgen einem strengen statistischen Format.

38. Mithilfe dieses Verfahrens kann die Situation in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in einem Übersichtsplan kartiert werden, der objektive und handlungsorientierte Daten sowohl zu den Defiziten als auch den Chancen einer Lieferkette in einem bestimmten Sektor und Land enthält. Ein solcher Übersichtsplan enthält auch die wichtigen Ausgangsinformationen, die benötigt werden, um die im Laufe der Zeit erzielten Fortschritte zu messen. Er wird die Grundlage für die Förderung von Multi-Akteur-Anstrengungen zu wirtschaftlichen und sozialen Verbesserungen in der Lieferkette bilden, gemäß den jeweiligen Aufgaben der einzelnen Akteure, die in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und in der Entschließung von 2016 festgelegt wurden.
39. Mit der Entwicklung eines höheren Niveaus an Wissen und Transparenz entlang der gesamten Lieferkette wird die Forderung des Aktionsprogramms erfüllt, die Kohärenz statistischer Daten zu erhöhen und die nationalen Statistikämter durch Kapazitätsaufbau zur Generierung der relevanten Daten zu befähigen. Unter anderem würde die Bereitstellung von robusten und zuverlässigen Daten auf dieser Ebene einem breiten Spektrum von Akteuren und Initiativen sowie den Sorgfaltsprüfungsverfahren zugute kommen. Dies wird dem Amt helfen, seine eigenen Wissenslücken zu füllen, und seine Führungsrolle stärken.
40. Das Amt wird Lehren aus seinen Erfahrungen ziehen und auf dieser Grundlage mit der Umsetzung des Aktionsprogramms fortfahren. Dadurch werden künftig auch in den anderen Aktionsbereichen Fortschritte erzielt werden, nämlich bei wirksamer Förderarbeit für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten, bei Politikberatung und technischer Unterstützung und bei Partnerschaften und Politikkohärenz. Das in der ersten Phase gewonnene Wissen und die auf diesem Gebiet geschaffenen institutionellen Mechanismen werden die Umsetzung, die Fortschritte und die Wirkung der zweiten Phase des Aktionsprogramms beschleunigen.

## Beschlussentwurf

41. *Der Verwaltungsrat hat das Amt ersucht, im Licht der Diskussion den beschriebenen Arbeitsplan des Aktionsprogramms weiter umzusetzen, um bis zur Übermittlung des Abschlussberichts an den Verwaltungsrat im Oktober 2022 ein Maximum an Ergebnissen zu erreichen.*