

MITSPRACHE AM ARBEITSPLATZ

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

MITSPRACHE AM ARBEITSPLATZ

Gesamtbericht

*im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende
Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

88. Tagung 2000

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

ISBN 92-2-711504-8
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2000

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

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

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Inhalt

Zusammenfassung.....	vii
Einleitung.....	1
Teil I. Ein dynamisches Gesamtbild.....	5
1. Kollektive Vertretung in der neuen Welt der Arbeit.....	7
2. Das Gesamtbild.....	29
Teil II. Bewertung der Wirksamkeit der von der IAO gebotenen Hilfe.....	47
3. Mitsprache am Arbeitsplatz und die Rolle der IAO.....	49
Teil III. Bestimmung der Prioritäten für die technische Zusammenarbeit.....	67
4. Auf der Erklärung aufbauen.....	69
Anhänge	
1. Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen.....	81
2. Folgemaßnahmen zur Erklärung (Ablaufdiagramm) Unterstützung der Bemühungen um die Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.....	87
3. Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 und der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresberichte.....	89
4. Übereinkommen Nr. 87 und 98.....	95

Zusammenfassung — Mitsprache am Arbeitsplatz

Einleitung

Der Bericht *Mitsprache am Arbeitsplatz* unterstreicht, welche entscheidende Rolle der Vereinigungsfreiheit und dem tatsächlichen Recht auf Kollektivverhandlungen zukommt, wenn das Ziel menschenwürdige Arbeit für alle in der sich globalisierenden Welt von heute verwirklicht werden soll. Er schildert die Herausforderungen und Möglichkeiten, die die immer schnelleren strukturellen und technologischen Veränderungen mit sich gebracht haben, und untersucht die — zum Teil sehr beunruhigenden — Tendenzen in bezug auf die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte in aller Welt. Zwar sind nach wie vor Verletzungen und Verstöße zu beklagen, doch macht der Bericht deutlich, wie eine gute Verwaltung des Arbeitsmarkts auf der Grundlage der Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte zur stabilen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung beitragen kann.

Auf der Grundlage einer Bewertung der Wirksamkeit der von der IAO in diesem Bereich geleisteten Unterstützung zieht *Mitsprache bei der Arbeit* Lehren, die es der IAO und anderen Organisationen ermöglichen sollen, die Ausübung der Vereinigungsfreiheit verstärkt zum Bestandteil von Strategien zur Förderung der Gerechtigkeit und zur Verminderung der Armut zu machen. Der Bericht nennt die folgenden Prioritäten für die technische Zusammenarbeit, mit der diese individuellen und kollektiven Prinzipien und Rechte gestärkt werden sollen:

- *Schließung der Vertretungslücke für Arbeitgeber und Arbeitnehmer;*
- *Förderung vereinbarter Methoden der Verhandlung und Zusammenarbeit, die den Wandel erleichtern und gestalten;*
- *Stärkung von Maßnahmen zur Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte im Rahmen des Pakets, das die **Erklärung der***

IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aus dem Jahr 1998 — ein wichtiges neues Förderungsinstrument — bildet.

Angesichts der wachsenden Erkenntnis, daß es einer sozialen Säule in der globalen Wirtschaft bedarf, hat sich ein Konsens über eine Reihe von Prinzipien und Rechten bei der Arbeit entwickelt. Die erste Gruppe dieser Prinzipien und Rechte bilden die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die anderen sind die Beseitigung der Zwangsarbeit, der Kinderarbeit und der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. *Mitsprache am Arbeitsplatz* eröffnet eine Reihe von Gesamtberichten, die als Grundlage für die Bewertung der von der Organisation geleisteten Unterstützung und die Festlegung der Prioritäten in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit dienen sollen. Diese Gesamtberichte sind die eine Komponente der Berichterstattung im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO — die andere ist die jährliche Überprüfung für Staaten, die noch nicht alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben. Ziel der Folgemaßnahmen ist es, die Bemühungen der Mitgliedstaaten der Organisation um die *Förderung* der in der Verfassung der IAO verankerten und auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen und der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Singapur bekräftigten grundlegenden Prinzipien und Rechte in der Erklärung zu unterstützen.

Ein dynamisches Gesamtbild

Die durch die Öffnung der Weltmärkte, den erhöhten Wettbewerb, einen immer schnelleren technologischen und strukturellen Wandel sowie die Cyberrevolution charakterisierte sich globalisierende Wirtschaft hat dramatische Auswirkungen auf die Arbeit. Diese Auswirkungen sind jedoch ungleich verteilt, und die gleichzeitige Erfassung und Ausschließung von Menschen, Regionen und Wirtschaftssektoren stellt eine der größten Herausforderungen dar. Die informelle Wirtschaft explodiert und beraubt dadurch viele Menschen jeder Mitsprache in bezug auf ihre Arbeitsbedingungen. Diese Faktoren haben *eine wachsende Vertretungslücke in der Welt der Arbeit* zur Folge.

Die Gewerkschaften haben zwar in großen Betrieben immer noch zahlreiche Mitglieder, doch ist ihre Mitgliederzahl insgesamt im letzten Jahrzehnt gesunken. Insbesondere Frauen haben häufig kein Vertretungsmedium, um sich am Arbeitsplatz Gehör zu verschaffen. Angesichts der zunehmenden Diversifizierung der Unternehmensinteressen bedeutet die Globalisierung auch Herausforderungen für die Arbeitgeberverbände. Die Wirtschaft hat sich zwar die Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen in der Erklärung und in dem von den Vereinten Nationen ausgerufenen Globalen Pakt zu eigen gemacht, doch wird der Beitrag, den eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer und starke Arbeitsmarktinstitutionen zur Steigerung der Produktivität und der Wertschöpfung leisten könnten, nicht immer in vollem Umfang anerkannt.

Das von der IAO verfolgte Ziel menschenwürdige Arbeit für alle kann nur erreicht werden, wenn die Menschen mitbestimmen können, wie es zu verwirklichen ist, und das Recht haben, Einrichtungen zu schaffen, die ihre Interessen vertreten. Deshalb die Forderung nach „*mehr Vertretungssicherheit*“ — der durch funktionsfähige Einrichtungen unterstützten Mitsprache am Arbeitsplatz — als Grundlage für nachhaltiges Wachstum. *Vertretungssicherheit erleichtert*

lokale Reaktionen auf eine globalisierte Wirtschaft; die kollektiven Einrichtungen wiederum, die die Vertretungssicherheit gewähren, sind auf die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit angewiesen.

Diese Prinzipien und Rechte — und vor allem ihre Einhaltung — sind gut für die Gewerkschaftsbewegung, da sie der Eckpfeiler der Vertretungssicherheit in der formellen und informellen Wirtschaft sind. Sie sind auch gut für die Unternehmen, denn sie öffnen die Tür für eine gute Humanressourcenpolitik und bahnen den direkten Weg zum Wettbewerb auf dem globalen Markt. Und sie sind gut für die Regierungen, weil sie Kollektivmaßnahmen ermöglichen, die zum Wirtschaftswachstum und zur Beseitigung der Armut beitragen können. Mitsprache bei der Arbeit hilft, Informationslücken zu schließen, und schafft die Grundlage für Vertrauen und Zusammenarbeit bei der Auseinandersetzung mit Veränderungen — eine entscheidende Aufgabe des Sozialdialogs auf der Ebene des Landes, des Wirtschaftszweigs und des Unternehmens. Auch Gruppen der Zivilgesellschaft sind auf Vereinigungsfreiheit und die Anerkennung der Legitimität von Kollektivmaßnahmen angewiesen, damit sie ihre Arbeit wirksam leisten können.

Dennoch wird der Wert dieser Gruppe von Prinzipien und Rechten bei der Arbeit nicht immer so klar anerkannt wie die Bedeutung des Kampfes gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Es ist beunruhigend, daß die Vereinigungsfreiheit und das tatsächliche Recht auf Kollektivverhandlungen nicht überall oder für alle eingehalten werden. Dennoch können diese Prinzipien und Rechte positive Veränderungen in einer unsicheren, globalisierten Welt einleiten.

Gestützt auf Informationen, die im Rahmen der seit langem anerkannten Verfahren der IAO für die Behandlung von Klagen in bezug auf die Vereinigungsfreiheit und die Überwachung ratifizierter grundlegender Übereinkommen gewonnen wurden, sowie auf die neuen im Zuge der Berichterstattung nach den Folgemaßnahmen zur Erklärung gewonnenen Informationen zeichnet *Mitsprache am Arbeitsplatz* ein häufig beunruhigendes Bild. Viele Arbeitnehmer, die in einer Reihe von Ländern in allen Teilen der Welt den Versuch unternehmen, sich zu vereinigen, haben immer noch Einschüchterungen, Drohungen und in einigen Fällen sogar ihre Ermordung zu befürchten. Der Bericht zeigt auf, wo diese und andere schwerwiegende Probleme ungeachtet der universalen Entschlossenheit, solche Vorgänge zu einer Erscheinung der Vergangenheit zu machen, nach wie vor bestehen.

Der Bericht zeigt den unauflösbaren Zusammenhang zwischen einer grundsätzlichen Gewährleistung der bürgerlichen Freiheiten und der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte auf. Und während zwar die Zahl der staatlich kontrollierten Monopolgewerkschaften im Zuge der Demokratisierung in allen Kontinenten in den letzten Jahren zurückgegangen ist, gibt es solche Gewerkschaften in einigen Ländern immer noch.

Beunruhigend ist auch die Zahl der Arbeitnehmer in vielen Ländern, die der Schutzmantel der Vereinigungsfreiheit und der kollektiven Vertretung nicht erfaßt. In großen Teilen der Welt können Landarbeiter, Haushaltsangestellte und Wanderarbeitnehmer diese grundlegenden Rechte einfach nicht ausüben. Auch im öffentlichen Dienst bleiben Kollektivverhandlungen und manchmal auch die Vereinigungsfreiheit für viele außer Reichweite. *Mitsprache am*

Arbeitsplatz verweist ferner mit Besorgnis auf die Lage der Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen, in denen manchmal versucht wird, ausländische Investitionen dadurch anzulocken, daß die Ausübung dieser Rechte hier verhindert wird. Gleichzeitig jedoch kann der Bericht glücklicherweise auf die zahlreichen Fortschritte hinweisen, die in jüngerer Zeit in bezug auf die Vereinigungsfreiheit erzielt wurden.

Kollektivverhandlungen sind das Ausdrucksmittel der Vereinigungsfreiheit in der Welt der Arbeit. Aber wiederum bestehen sowohl in Entwicklungsländern als auch in entwickelten Ländern beträchtliche Beschränkungen der Ausübung von Kollektivverhandlungsrechten. *Mitsprache am Arbeitsplatz* verweist darauf, wie wichtig staatliche Unterstützung — statt staatlicher Einmischung — für Kollektivverhandlungen und die von ihnen benötigten institutionellen Infrastrukturen ist. Der Bericht zeigt einige positive praktische Maßnahmen auf, die Regierungen getroffen haben, um Kollektivverhandlungen und Einrichtungen für die Verhütung und Beilegung von Konflikten zu stärken.

Bewertung der Wirksamkeit der von der IAO geleisteten Unterstützung

Die IAO hat Ländern mit großem Erfolg dabei geholfen, die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu verwirklichen, sofern der politische Wille hierzu vorhanden war. Nach den Erfahrungen der IAO zeigt sich dieser Wille zunächst in der zunehmenden Achtung der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte. Die Unterstützung durch die IAO reichte von der Beratung von Ministerien und Parlamenten in Fragen des Arbeitsrechts über die Stärkung der Kapazitäten der Regierungen, dieses Recht anzuwenden und zu überwachen, bis zur Förderung der Fähigkeiten von Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, sich am Sozialdialog und an Kollektivverhandlungen zu beteiligen. Dieses dreigliedrige Vorgehen, das häufig auch Konsultationen mit der Zivilgesellschaft umfaßt, bietet der IAO einen entscheidenden Vorteil bei der Förderung des demokratischen Wandels.

Am Beispiel von im letzten Jahrzehnt in Indonesien, Südafrika, Polen und Costa Rica geleisteter Arbeit zeigt *Mitsprache am Arbeitsplatz*, wie die IAO in der Zusammenarbeit mit Partnern entscheidend dazu beigetragen hat, daß die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des tatsächlichen Rechts auf Kollektivverhandlungen zum unauflöslichen Bestandteil des Fortschrittes wurde, den diese Länder gemacht haben. Die Lehren aus diesen Erfahrungen lassen die positive Synergie zwischen dem politischen Willen der einzelnen Länder und der Bereitstellung des Fachwissens und der fachlichen Unterstützung der IAO innerhalb eines breiten Spektrums von Gegebenheiten und wirtschaftlichen Parametern erkennen. Wo sich dieser politische Wille noch nicht entwickelt hat, kann die IAO über ihre dreigliedrigen Organe und Mitgliedsgruppen politischen Druck ausüben, um im Lauf der Zeit einen positiven Wandel herbeizuführen.

Bestimmung der Prioritäten für die technische Zusammenarbeit

Mitsprache am Arbeitsplatz skizziert mehrere Wege für die künftige Arbeit der IAO. Die Erklärung ist ein Instrument, das es der Organisation und ihren

Mitgliedsgruppen zur Aufgabe macht, die Bemühungen der Mitgliedstaaten der IAO um die Umsetzung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in die Praxis durch Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit zu unterstützen. Die ersten Schritte in diese Richtung wurden bereits unternommen.

Der Bericht hat aufgezeigt, wie wichtig es ist, eine Reihe von Akteuren zu beteiligen, um die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte zu erreichen. Er hat auch einige beträchtliche Wissenslücken bei der Ermittlung vorbildlicher Praktiken für die Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte für alle Männer und Frauen aufgedeckt. Es bedarf eingehenderer Untersuchungen, um den Zusammenhang zwischen ihrer Einhaltung unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen einerseits und der Steigerung der Wirtschaftsleistung, der gerechten Entwicklung und der Verminderung der Armut sowie ihren geschlechtsspezifischen Aspekten andererseits aufzuzeigen. Und natürlich müssen auch die Förderungsbemühungen in bezug auf diese Gruppe von Prinzipien und Rechte verstärkt werden.

Mitsprache am Arbeitsplatz nennt abschließend mögliche Prioritäten für die technische Zusammenarbeit, mit der die Förderung der Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen unterstützt werden sollte. Er führt insbesondere drei miteinander zusammenhängende Prioritäten auf:

- *sicherzustellen, daß alle Arbeitnehmer ohne Furcht vor Einschüchterungen oder Vergeltungsmaßnahmen eine Gewerkschaft ihrer Wahl bilden oder einer solchen Gewerkschaft beitreten können und daß Arbeitgeber die Freiheit haben, unabhängige Verbände zu bilden und ihnen beizutreten;*
- *eine offene und konstruktive Haltung der Unternehmen und der Arbeitgeber der öffentlichen Hand gegenüber der frei gewählten Vertretung der Arbeitnehmer und der Entwicklung gemeinsam vereinbarter Verhandlungsmethoden und ergänzender Formen der Zusammenarbeit in bezug auf die Arbeitsbedingungen zu fördern;*
- *die Erkenntnis der Behörden zu fördern, daß die gute Verwaltung des Arbeitsmarkts auf der Basis der Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einen wesentlichen Beitrag zur stabilen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung vor dem Hintergrund der internationalen wirtschaftlichen Integration, der Förderung der Demokratie und des Kampfes gegen die Armut bedeutet.*

Die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist gleichbedeutend mit einer entscheidenden sozialen Ausrichtung der globalen Wirtschaft und ihrer Steuerung. Die Erklärung der IAO eröffnet einen neuen, auf Förderung ausgerichteten Weg zur Erreichung dieses Ziels auf universaler Ebene.

* * *

Mitsprache am Arbeitsplatz, der erste einer Reihe von Gesamtberichten im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung, enthält die folgenden Anhänge:

- den Wortlaut der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit,
- ein Ablaufdiagramm der Folgemaßnahmen,
- den Stand der Ratifikationen der grundlegenden IAO-Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Nr. 87 und 98) und der Berichterstattung der nichtratifizierenden Regierungen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung; und
- die wesentlichen Bestimmungen der Übereinkommen Nr. 87 und 98.

Diesem Bericht werden andere Gesamtberichte über die drei anderen in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erfaßten Gruppen von Prinzipien und Rechten folgen, nämlich die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit (2001), die Abschaffung der Kinderarbeit (2002) und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (2003).

Weitere Informationen siehe:

Website Erklärung: <http://www.ilo.org/declaration>

Your Voice at work: <http://www.ilo.org/voice@work>

Einleitung

1. Zu wenige Menschen kommen in den Genuß der Vorteile der sich heute vollziehenden Globalisierung. Unsicherheit und die Angst, entweder nicht auf der sozialen Stufenleiter emporzusteigen oder sie sogar herabzufallen, bewirken Unzufriedenheit. Die Menschen fürchten, daß Regierungen, Unternehmen und internationale Organisationen ihre Stimme überhören. Sich zu Organisationen zusammenzuschließen, war für die Menschen seit jeher eine Möglichkeit, ihre Sicherheit zu verstärken, sei es an ihrem Arbeitsplatz, in ihren Gemeinden oder in ihrer Nation. Hierzu bedarf es jedoch unbedingt der Vereinigungsfreiheit, und das Recht auf Kollektivverhandlungen sichert diese Freiheit in der Welt der Arbeit.

***Mehr Sicherheit
für die Menschen***

2. Als Folge der zunehmenden Erkenntnis, daß die globale Wirtschaft einer sozialen Säule bedarf, hat die internationale Gemeinschaft eine Reihe grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anerkannt. Es sind dies: die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen sowie die Beseitigung von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf. Alle Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation haben sich in der *Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen*¹ verpflichtet, diese Grundsätze einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen. Der Zweck der Folgemaßnahmen ist es, *die Bemühungen* der Mitglieder der Organisation *um die Förderung* der in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia verankerten und auf dem Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen und der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Singapur bekräftigten *grundlegenden Prinzipien und Rechte zu unterstützen*². In der Erklärung und ihren Folgemaßnahmen wird die *technische Zusammenarbeit* als wichtigstes Instrument zur Förderung solcher Bemühungen der Mitgliedstaaten in aller Welt hervorgehoben. Der Förderungscharakter der Folgemaß-

***Grundlegende
Rechte in einer
Welt des Wandels***

¹ Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung, Genf, 18. Juni 1998; Anhang 1 enthält den vollständigen Wortlaut der Erklärung.

² Siehe Vereinte Nationen: *Report of the World Summit für Social Development* (New York, Dok. A/CONF.166/9, 19. April 1995), Verpflichtung 3, S. 14 ff; Welthandelsorganisation, *Singapore Ministerial Declaration* (Dok. WT/MIN (96) DEC, 18. Dez. 1996), Abs. 4. Eine umfassendere historische Darstellung der Ausarbeitung der Erklärung und ihrer Folgemaßnahmen findet sich in *Behandlung einer möglichen Grundsatzklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Rechte und eines geeigneten Anschlußmechanismus*, Bericht VII, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, 1998, und den verschiedenen die Erklärung der IAO betreffenden Dokumenten auf der Website der IAO (<http://www.ilo.org>).

nahmen zur Erklärung soll bewirken, daß die Maßnahmen die Aufsichtsverfahren der IAO ergänzen, sich aber dennoch von ihnen abheben³.

**Ein dynamisches
Gesamtbild**

3. *Mitsprache am Arbeitsplatz* eröffnet eine Reihe von Berichten im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung, die in jedem Jahr abwechselnd eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte behandeln werden. Das Thema dieses ersten Gesamtberichts ist die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen. *Mitsprache am Arbeitsplatz* zeigt auf, was in den Ländern geschieht, die die IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98⁴ ratifiziert haben, sowie in den Ländern, die dies noch nicht getan haben. Diese Gruppe von Prinzipien und Rechten wird als erste behandelt, weil sie häufig den Schlüssel zur Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte in den anderen drei Gruppen bildet. Dennoch gilt sie häufig als die umstrittenste, und die Einhaltung dieser Prinzipien wird von der Öffentlichkeit nicht immer in der gleichen Weise unterstützt und verteidigt wie beispielsweise der Kampf gegen die Kinderarbeit.

**Beurteilung der
Wirksamkeit der von der
IAO gebotenen Hilfe**

4. Die Form dieses ersten Gesamtberichts soll den im Anhang zur Erklärung genannten Erfordernissen im Rahmen förderlicher, sinnvoller und wirksamer Folgemaßnahmen entsprechen. Er ist einer der beiden nach den Folgemaßnahmen vorgesehenen großen Berichte (der andere ist die mit einer Einleitung versehene Zusammenstellung der Jahresberichte der Regierungen⁵; siehe das Ablaufdiagramm des Verfahrens in Anhang 2) und soll rein aktionsorientiert sein. Eines der Ziele des Gesamtberichts besteht darin, das Ausmaß zu bestimmen, in dem die IAO durch ihre verschiedenen Tätigkeiten und ihre Verbindungen zu anderen Institutionen den Sozialpartnern wirksam dabei helfen kann, die vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anzuwenden und zu verwirklichen.

**Bestimmung der
Prioritäten für die
nächste Periode**

5. Der Gesamtbericht soll auch dazu beitragen, die Prioritäten für das weitere Vorgehen festzulegen. Wenn der nächste Gesamtbericht über Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen erscheint, sollten wir auf einen Vierjahreszeitraum zurückblicken können, in dem bei der Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte meßbare Fortschritte erzielt wurden.

Arbeit und Demokratie

6. Dieser Bericht hat den Titel *Mitsprache am Arbeitsplatz*, um deutlich zu machen, daß in einer Zeit, in der die Demokratie, wie es Amartya Sen formuliert hat, überall in der Welt zur Norm wird⁶, die Ausübung von Rechten nicht am Werktor, vor der Farm oder an der Bürotür enden oder mit der Entwicklung der Telearbeit im Cyberspace verloren gehen kann. Er beruht auf Informationen, die nach den üblichen Verfahren der Organisation gesammelt wurden, sowie auf Lehren aus den Erfahrungen bei der Arbeit der IAO mit ihren Mitgliedsgruppen in aller Welt.

³ Eine Beschreibung dieser Maßnahmen findet sich in IAA: *Handbuch der Verfahren betreffend internationale Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen* (Genf, 1996).

⁴ Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948; und Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949. Anhang 4 enthält die wesentlichen Bestimmungen dieser beiden Übereinkommen.

⁵ Die erste Zusammenstellung von Jahresberichten und die dazugehörige Einleitung der sachverständigen Berater der IAO für die Erklärung sind enthalten in GB.277/3/1 und GB.277/3/2, 277. Tagung des Verwaltungsrats, Genf, März 2000.

⁶ A. Sen: „Democracy as a universal value“, in *Journal of Democracy* (Baltimore, John Hopkins University Press), Juli 1999, <http://jhupress.jhu.edu/dcmo/jod/10.3sen.html>.

7. Das von der IAO angestrebte Ziel menschenwürdige Arbeit für alle Männer und Frauen kann nur verwirklicht werden, wenn die unmittelbar betroffenen Menschen mitbestimmen, was menschenwürdige Arbeit tatsächlich für sie bedeutet und wie sie erreicht werden kann⁷. Die Demokratie und der Markt schaffen Institutionen, die unterschiedlichen Bedürfnissen und Bestrebungen, Traditionen und Innovationen entsprechen. Diese Vielfalt in der Praxis ist aber mit der Einhaltung wesentlicher universaler Prinzipien wie der Vereinigungsfreiheit durchaus vereinbar. In einem globalen System, das einheitliche und integrierte Lösungen für gemeinsame Probleme erfordert, bilden die in der Erklärung verankerten Prinzipien und Rechte eine der sozialen Säulen, auf die sich die Demokratie stützt *und* die den Märkten die entscheidende soziale Dimension verleihen.

Keine menschenwürdige Arbeit ohne Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsrechte

8. Das erste Kapitel des Berichts enthält eine Gesamtdarstellung der Herausforderungen und Möglichkeiten, die der rasche Wandel und die Globalisierung in der Welt der Arbeit bewirken, und ihrer Folgen für Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Kapitel 2 beschreibt die wesentlichen Entwicklungen in bezug auf diese Prinzipien und Rechte. Kapitel 3 bewertet die bisherige Unterstützung der IAO bei der Förderung dieser Prinzipien und Rechte, um die wichtigsten Lehren für die Zukunft ziehen zu können. Im abschließenden Kapitel 4 wird ein Rahmen für die Zusammenarbeit der IAO mit ihren Mitgliedsgruppen und anderen internationalen Organisationen entwickelt.

Inhalt des Berichts

9. Der Bericht gelangt zu der Schlußfolgerung, daß es drei miteinander zusammenhängende Prioritäten gibt, an denen sich die Förderungsarbeit der IAO ausrichten sollte:

Prioritäten für die Zukunft

- Sicherzustellen, daß alle Arbeitnehmer ohne Furcht vor Einschüchterungen oder Vergeltungsmaßnahmen eine Gewerkschaft ihrer Wahl bilden oder einer solchen Gewerkschaft beitreten können, und daß Arbeitgeber die Freiheit haben, unabhängige Verbände zu bilden und ihnen beizutreten;
- eine offene und konstruktive Haltung der Unternehmen und der Arbeitgeber der öffentlichen Hand gegenüber der frei gewählten Vertretung der Arbeitnehmer und der Entwicklung gemeinsam vereinbarter Verhandlungsmethoden und ergänzender Formen der Zusammenarbeit in bezug auf die Arbeitsbedingungen zu fördern;
- die Erkenntnis der Behörden zu fördern, daß die gute Verwaltung des Arbeitsmarkts auf der Grundlage der Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einen wesentlichen Beitrag zur stabilen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung vor dem Hintergrund der internationalen wirtschaftlichen Integration, der Förderung der Demokratie und des Kampfes gegen Armut bedeutet.

10. Die in diesem Bericht aufgezeigten Ziele entsprechen einer ehrgeizigen Aufgabe: Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften sowie die gesamte Zivilgesellschaft und die internationalen Organisationen durch eine Periode einschneidender wirtschaftlicher, politischer und sozialer Veränderungen zu steuern. In zehn, zwanzig oder fünfzig Jahren wird die Welt der Arbeit ganz

Die Rolle der IAO in einer neuen Struktur der globalen Lenkungsmechanismen

⁷ Siehe IAA: *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999.

anders aussehen als heute. Sie wird auch bereits im Jahr 2004 anders aussehen, wenn der nächste Gesamtbericht über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen vorzulegen sein wird. Wie diese Welt sich verändert und ob ein System geschaffen wird, das die Beseitigung von Armut und Arbeitslosigkeit und gleichzeitig die Verwirklichung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ermöglicht, wird in den nächsten Jahren deutlicher werden. Die Erklärung der IAO stellt einen wichtigen Beitrag zu einer neuen Struktur der Lenkung und Steuerung der Globalisierung dar. Vor dem Hintergrund eines immer intensiveren Wettbewerbs kann das produktive Potential dieses Systems beträchtlich gesteigert werden, wenn die Männer und Frauen am Arbeitsplatz gehört werden.

***TEIL I. EIN DYNAMISCHES
GESAMTBILD***

1. Kollektive Vertretung in der neuen Welt der Arbeit

Der neue globale Rahmen

11. Die Öffnung der Weltmärkte, die technologischen und strukturellen Veränderungen und der Zerfall eines Systems sich bekämpfender politischer und wirtschaftlicher Blöcke haben dramatische Auswirkungen auf die Welt der Arbeit. In einer fast universalen Marktwirtschaft ist das Tempo der Wirtschaftstätigkeit rascher, werden vertragliche Beziehungen kurzfristig eingegangen und beendet und ist der Wettbewerb härter. Rhythmus und Umfang dieser Veränderungen sind sowohl zwischen als auch in einzelnen Ländern und Wirtschaftssektoren völlig unterschiedlich, doch haben diese Veränderungen überall einschneidende Auswirkungen auf die Beziehungen am Arbeitsplatz und die Art und Weise, wie die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen verwirklicht werden. In diesem Kapitel sollen die wesentlichen Merkmale dieses Prozesses geschildert und aufgezeigt werden, wie er sich auf die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften, die Arbeitgeber und ihre Verbände und die Rolle des Staates auf dem (formellen und informellen) Arbeitsmarkt auswirkt. Dabei werden die zum Ende des 20. Jahrhunderts erkennbaren Tendenzen in den Vordergrund gestellt, um auf Fragen und Probleme hinzuweisen, die die Aufmerksamkeit der öffentlichen Entscheidungsträger im allgemeinen und der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO im besonderen rechtfertigen.

Globalisierung und die Welt der Arbeit

12. Die Globalisierung beschäftigt Regierungen, multilaterale Institutionen und Entscheidungsträger in aller Welt. Der Begriff erfaßt für viele Menschen viele verschiedene Dinge, für die Zwecke des vorliegenden Berichts jedoch soll er für die *Kombination* der Öffnung und Integrierung von Märkten, technologischer Neuerungen und politischer Reformen stehen. Das erste Element der Globalisierung ist die Steigerung des Wettbewerbs infolge der Liberalisierung des Handels und der Finanzsysteme und der Integrierung der Märkte. In den letzten 30 Jahren sind der internationale Handel und die ausländischen Direkt-

**Die Globalisierung
verschärft den Wettbewerb**

investitionen stärker gewachsen als die weltweite Produktion (siehe Abbildung 1). Die Ausweitung des Handels mit Waren und Dienstleistungen, die Kapitalströme und die sinkenden Transport- und Kommunikationskosten zwingen Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierungen in zunehmendem Maß, sich auf den Wettbewerb aus anderen Ländern einzustellen.

Abbildung 1.1. Anstieg der weltweiten Produktion, Ausfuhren und ausländischen Direktinvestitionen (in Prozent)

	1990-1995*	1996	1997	1998
Weltweite Produktion	1,9	3,3	3,3	2,00**
Weltweite Ausfuhr	6	5,5	10,5	3,5
Ausländische Direktinvestitionen	15,9	5,9	25,1	36,6

* Jahresdurchschnitt
 ** Schätzwert

Quelle: UNCTAD: World Investment Report, 1999 (Genf, 1999).
 UNCTAD: Trade and Development Report, 1999 (Genf, 1999).

Auswirkungen der Informationsrevolution

13. Das zweite Element der Globalisierung ist der rasche Wandel im Bereich der Informationstechnologie. Die Revolution der Informationstechnologie hat einen globalen Markt für Investitionsmittel geschaffen, das Tempo und Ausmaß des Informationsaustauschs gewaltig gesteigert und die Produktions-, Vertriebs- und Managementprozesse und -strukturen einschneidend verändert. An den Arbeitsplätzen zeigen sich die Auswirkungen von Geräten, die das leisten können, was bisher allein durch menschliche Fertigkeiten möglich war, nämlich Informationen zu verarbeiten. So konnten beispielsweise Großhändler in den USA mit Hilfe von Technologien zur Verminderung der Kosten für Bestellungen, Versand und Lagerhaltung ihren Umsatz um 20 Prozent steigern, ohne den Stand der Beschäftigten zu erhöhen¹.

Neue politische Dynamik

14. Symbolisiert durch den Fall der Berliner Mauer bilden die Welle demokratischer politischer Reformen und der Niedergang marktunabhängiger und marktfeindlicher Systeme der Wirtschaftsorganisation, wie sie Planwirtschaften darstellten, das dritte Element der Globalisierung. Die meisten Länder haben sich in hohem Maß dem internationalen Wettbewerb geöffnet. Die das 20. Jahrhundert kennzeichnende ideologische Konfrontation ist von der Diskussion über die besten Methoden abgelöst worden, den Markt zu regeln und die Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte zu verbessern.

Multinationale Unternehmen an der Spitze des Globalisierungsprozesses

15. Die Beseitigung wirtschaftlicher Schranken zwischen den Nationen eröffnet den multinationalen Unternehmen und der wachsenden Zahl der mit ihnen verbundenen nationalen Unternehmen gewaltige neue Möglichkeiten. 25 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung entfallen heute bereits auf die Muttergesellschaften und ausländischen Tochterfirmen multinationaler Unternehmen. Ausländische Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen sind ein immer wichtigeres Instrument, um Waren direkt in ausländische Märkte zu

¹ Siehe IAA: Programm Tätigkeiten nach Sektoren (SECTOR): Handel (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/commerce.htm>).

liefern oder dort Dienstleistungen zu erbringen. Der Wert des Umsatzes ausländischer Tochterfirmen (mit Waren und Dienstleistungen) auf inländischen und internationalen Märkten belief sich 1998 auf 11 Billionen US-Dollar, verglichen mit einem Volumen der gesamten weltweiten Ausfuhren von 7 Billionen US-Dollar im gleichen Jahr. Die deutlichsten Auswirkungen auf die Beschäftigung zeigen sich zwar bei nationalen bzw. lokalen Unternehmen, die als Zulieferer für multinationale Unternehmen fungieren oder in anderer Weise mit ihnen verbunden sind, doch ist auch die Gesamtzahl der direkt beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer gestiegen². Die multinationalen Unternehmen sind die ersten, die neue Managementtechniken und Produktionstechnologien verbreiten. In vielen Wirtschaftszweigen sind sie die treibende Kraft einer globalen Produktionskette, die Unternehmen in der Entwicklungswelt mit Verbrauchern in Industrieländern verbindet.

16. Diese Entwicklungen des Handels, der Kapitalströme und der Produktionsverfahren haben beträchtliche soziale und wirtschaftliche Vorteile bewirkt. So hat beispielsweise die Zunahme des Welthandels die Produktionsleistung und das Beschäftigungswachstum gefördert. Der zunehmende Wettbewerb als Folge fallender Handelsschranken hatte vermehrte Innovationen und erweiterte Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher zur Folge. Die immer stärkere globale Integration der Volkswirtschaften hat aber auch zahlreiche soziale Kosten verursacht. Der durch die Finanz- und Handelsliberalisierung bedingte wirtschaftliche Anpassungsprozeß hat zu einer höheren Beschäftigungsvolatilität und einer Verstärkung der Unsicherheit und Ungleichheit geführt³.

17. Die Globalisierung ist umstritten, weil sie für die einzelnen Länder, Gemeinschaften und Menschen unterschiedliche Auswirkungen hat. Die globale Wirtschaft bedeutet nicht für jeden Menschen oder jede Region der Welt Vorteile. Ebenso wenig hat die technologische Revolution jeden Teil der Welt erreicht⁴. Viele Volkswirtschaften werden in zunehmendem Maß Bestandteil einer globalen Wirtschaft, andere dagegen werden marginalisiert, und die globalen Ungleichheiten nehmen zu⁵. *Diese gleichzeitige Integration und Ausgrenzung von Menschen, Regionen und Wirtschaftssektoren ist ein wesentliches Merkmal der Globalisierung und stellt eine ihrer größten Herausforderungen dar.*

Die Globalisierung bedeutet Vorteile, aber auch soziale Kosten

Ungleiche Auswirkungen der Globalisierung verursachen Spannungen

² Siehe UNCTAD: *World Investment Report* (Teil II): *Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (Vereinte Nationen, New York und Genf, 1999) und IAA: *Follow-up on and promotion of the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, GB.268/MNE/1/1.

³ Siehe IAA: *Final report on the social impact of globalization*, GB.276/WP/SDL/1.

⁴ Castells behauptet, die technologische Revolution sei keineswegs allumfassend gewesen, da sowohl in als auch zwischen einzelnen Ländern eine 'digitale Lücke' entstanden sei. Siehe M. Castells: *Information technology, globalization and social development* (Genf, Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Soziale Entwicklung (UNRISD), 1999).

⁵ Eine Analyse langfristiger Entwicklungen der weltweiten Einkommensverteilung (zwischen Ländern) zeigt, daß der Abstand zwischen dem reichsten und dem ärmsten Land von 35:1 im Jahre 1959 auf 72:1 im Jahr 1992 gewachsen ist. Siehe UNDP: *Human Development Report* (Genf, 1999).

Auswirkungen der Globalisierung auf die Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte

Nationale Vertretungssysteme unter Druck

18. Die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und die Gesetze und Institutionen, die die Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeiten festlegen, wurden entwickelt, als die Firmen den größten Teil ihrer Produktion auf einem nationalen Markt verkauften. Die Sozial- und Marktkräfte wirkten in den gleichen geographischen und politischen Grenzen. Dies ist heute nicht mehr der Fall. Das Kapital hat die Möglichkeit erhalten, die Grenzen zu verlassen, und multinationale Unternehmen sind heute wichtige direkte oder indirekte Arbeitgeber in vielen Teilen der Welt. Innerstaatliche Kollektivverhandlungen müssen zunehmend die Entwicklungen in anderen Ländern berücksichtigen. Etablierte Praktiken und anerkannte Werte müssen sich an den Kriterien ihrer Überlebensfähigkeit auf einem durch heftigen Wettbewerb geprägten globalen Markt messen lassen. Dabei könnte die Gefahr drohen, daß diese Entwicklungen die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungsrechte beeinträchtigen.

Der Wettbewerb zwischen Arbeitsmarktsystemen untergräbt die Vereinigungsfreiheit

19. Die wesentlichen Merkmale des Arbeitsmarkts und seiner Regulierung sind für die Bewertung der Vorteile, die ein Land innerhalb des globalen Marktes genießt, von entscheidender Bedeutung. Gesetzliche, normative (z.B. durch Kollektivvereinbarungen geregelte) und institutionelle Formen des Schutzes und der Arbeitsmarktsicherheit gelten zuweilen als „Kosten“ und als „Behinderungen“ von Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit. Dies kann die Betrachtungsweise potentieller ausländischer Investoren und Kunden oder aber, was häufiger der Fall ist, der Regierungsstellen sein, die sich Investitionen und Aufträge wünschen. Um ausländische Investoren anzulocken, wird in Ausfuhr-Freizonen in einigen Teilen der Welt die Vereinigungsfreiheit eingeschränkt. Es kann jedoch ein potentiell unheilvolles Mißverhältnis zwischen den unterschiedlichen Betrachtungsweisen bestehen. Während Lokalbehörden der Ansicht sein mögen, daß sehr niedrige Löhne und fehlende Arbeitsvorschriften Unternehmen anlocken werden, kann der potentielle Investor durchaus bereit sein, höhere Kosten zu akzeptieren, wenn er auf politische Stabilität, Infrastrukturen, eine Inlandsnachfrage nach seinen Gütern und Dienstleistungen und reibungslose kollektive Arbeitsbeziehungen rechnen kann.

Die Internationalisierung der Produktion und ihre Auswirkungen auf die Kollektivverhandlungen

20. Die Internationalisierung der Produktion hat unmittelbare Auswirkungen auf das Kollektivverhandlungsumfeld. Einen wesentlichen Faktor bilden dabei zweifellos die vielfältigen Wege, die sich mobilem Kapital in der globalisierten Wirtschaft eröffnen. Nicht nur kann die tatsächliche Verlagerung eines Unternehmens von einem Land in ein anderes Kollektivverhandlungen den Weg versperren, sondern schon die bloße Androhung einer solchen Maßnahme kann das Kräfteverhältnis am Verhandlungstisch einschneidend verändern. Arbeitnehmer, die auf nationaler Ebene Verhandlungen führen, können feststellen, daß sie nur ungenügenden Zugang zu Informationen über die internationale finanzielle Lage und die Unternehmenspläne des Arbeitgebers haben, mit dem sie verhandeln, oder daß der Arbeitgebervertreter keine wirkliche Entscheidungsbefugnis hat. Unter solchen Umständen können der konkrete Inhalt und die Bedeutung von Kollektivverhandlungen ernsthaft beeinträchtigt werden. Deshalb wird von einigen die Ansicht vertreten, daß die tatsächliche Verwirklichung des Rechts auf Kollektivverhandlungen ihre Führung auf

internationaler Ebene voraussetzt. Trotz der Entwicklung zu vermehrter Anhörung und Unterrichtung im Zusammenhang mit regionalen Integrationsbewegungen oder in einzelnen multinationalen Unternehmen hat es jedoch in dieser Richtung kaum nennenswerte Fortschritte gegeben.

21. Die Umstrukturierung der Produktion durch Firmen, die sich auf ihre Kerntätigkeiten konzentrieren, sowie die umfassende Privatisierung staatlicher Unternehmen haben dazu geführt, daß die Produktionseinheiten verkleinert und früher von den eigenen Belegschaften ausgeführte Arbeiten an Drittunternehmen vergeben wurden. Im Streben nach flexibleren und geeigneteren Arbeitsmethoden eingeführte Änderungen der Arbeitsorganisation und der angewandten Technologien haben zu einer Zunahme der Vertrags- und Teilzeitarbeit geführt. Diese Faktoren haben Auswirkungen auf die traditionellen Beschäftigungsbeziehungen und die damit verbundene Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte. Arbeitnehmer in kleineren Betrieben können leichter eingeschüchtert werden als ihre Kollegen in großen Unternehmen, wenn sie sich für den Beitritt zu einer Gewerkschaft entscheiden sollten. Flexible Arbeitsverhältnisse erschweren die Organisation der Arbeitnehmer für Zwecke einer kollektiven Vertretung. Die Auswärtsvergabe einzelner Tätigkeitsbereiche hat zur Folge, daß das Beschäftigungsverhältnis zunehmend einem rein kommerziellen Verhältnis ähnelt und es immer schwieriger wird, den für Kollektivverhandlungszwecke zuständigen wirklichen Arbeitgeber zu ermitteln.

22. In mehr indirektem Zusammenhang mit dem Prozeß der Globalisierung dürfte die wachsende wirtschaftliche Bedeutung der informellen Wirtschaft⁶ als Beschäftigungsquelle in den meisten Entwicklungsländern stehen, die in den jüngsten Jahren zu verzeichnen war (siehe Abbildung 1.2). Nach Schätzungen der IAO wurden von 1990 bis 1994 80 Prozent der neuen Arbeitsplätze in Lateinamerika in der informellen Wirtschaft geschaffen. In Afrika wurde davon ausgegangen, daß in den neunziger Jahren 93 Prozent aller neuen Arbeitsplätze in diesem Sektor entstehen würden⁷. Die Situation der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ist häufig extrem unsicher, und sie genießen keinen oder nur geringen Schutz, da es nur selten möglich ist, die Arbeitsgesetze wirksam auf sie anzuwenden. Dort wo eine Form der Vertretung ihrer kollektiven Interessen ganz eindeutig erforderlich wäre, sind die traditionellen Gewerkschaften außerordentlich schwach. Und dennoch bedürfen umfassende Maßnahmen gegen die Armut unbedingt einer kollektiven Organisation.

Die Aufsplitterung der Arbeitsmärkte hat die Ausübung dieser Rechte beeinträchtigt

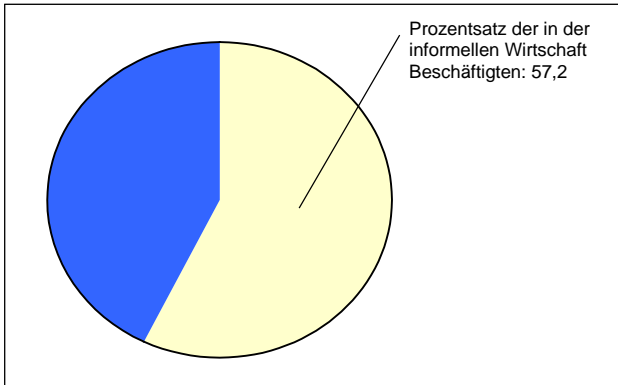
Steigende Zahl der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft bei niedrigem Organisationsgrad

⁶ Der Begriff informelle Wirtschaft umfaßt die geringfügigen Erwerbstätigkeiten, die außerhalb des staatlich geregelten Rahmens und typischerweise unter geringem Einsatz von Kapital, Technologie und Fertigkeiten ausgeübt werden und gleichzeitig nur geringe Einkommen und eine unsichere Beschäftigung bieten. Er umfaßt somit keine Tätigkeiten im Bereich der 'Schattenwirtschaft', die zwar rentabel sein können, aber bewußt dazu dienen, Steuern und Gesetze zu umgehen. Die Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker 1993 hat eine Entschließung angenommen, in der der informelle Sektor als Haushaltsbetriebe definiert wurde, die auf eigene Rechnung tätige Arbeitnehmer (ohne ständig beschäftigte Lohnarbeitnehmer) und Arbeitgeber informeller Unternehmen (mit einem oder mehr ständig Beschäftigten) umfassen. Siehe IAA: *Key Indicators of the Labour Market* (Genf, 1999).

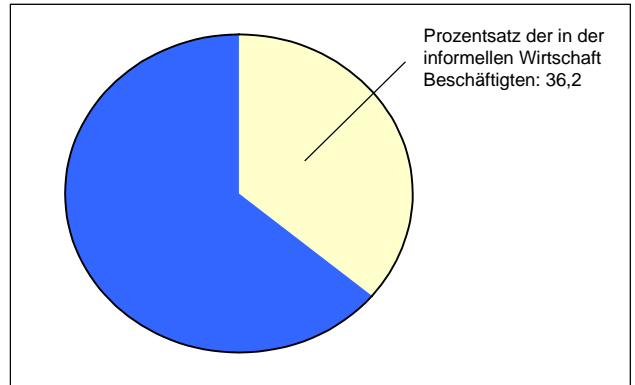
⁷ M. Tomei: *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment — Some Issues* (IAA, Genf, 1999).

Abbildung 1.2. Beschäftigung in der städtischen informellen Wirtschaft

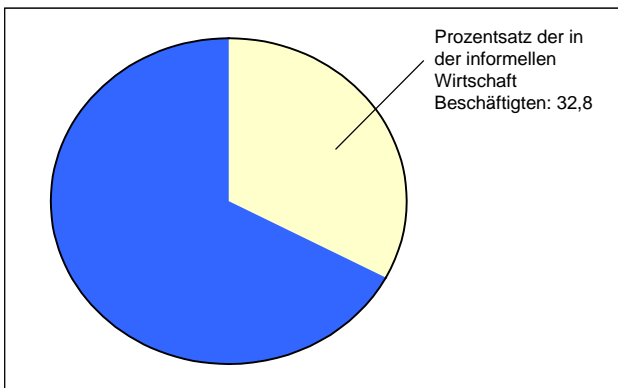
AFRIKA



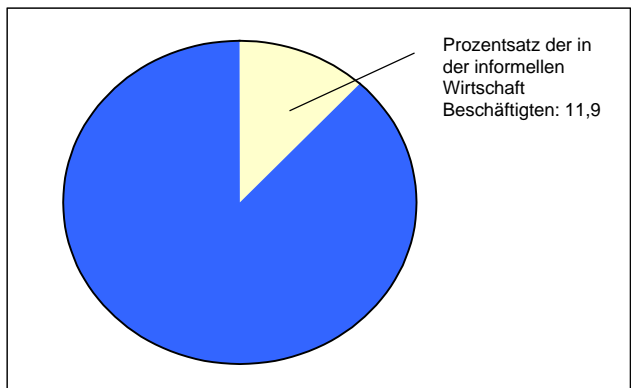
LATEINAMERIKA



ASIEN UND DER PAZIFIK



EUROPA



NORDAMERIKA: Keine Daten verfügbar

Quelle: IAA: *Key Indicators of the Labour Market* (Genf, 1999).

Geschlechtsspezifische Tendenzen

23. Die Auswirkungen der Veränderungen am Arbeitsmarkt auf die Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte haben eine eindeutige geschlechtsspezifische Ausrichtung. Die Mehrheit der in Vertrags-, Zeit-, Gelegenheits- oder Teilzeitverhältnissen oder bei informellen Tätigkeiten Beschäftigten sind Frauen. Auch im formellen exportorientierten Verarbeitungssektor finden sich Frauen überwiegend in den unteren Berufsgruppen, die die geringsten vertraglichen Sicherheiten bieten. Mehr Frauen als Männer sind an nicht organisierten und ungeschützten Arbeitsplätzen tätig, die keine Beschäftigungssicherheit bieten. Dadurch wird die Armut der Familien zu einem Dauerzustand.

Sinkende Mitgliederzahlen der Gewerkschaften

24. Diese Entwicklungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die kollektive Vertretung der Arbeitnehmer. Zwar ist die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in großen Betrieben im allgemeinen immer noch hoch, doch ist sie insgesamt im letzten Jahrzehnt in fast allen Teilen der Welt gesunken⁸. Die Bedeutung einer kollektiven Vertretung ist nicht immer offensichtlich, wenn es sich um kleine Betriebe oder Tätigkeitsbereiche handelt, in denen es kaum

⁸ Siehe IAA: *World Labour Report 1997-98* (Genf, 1997).

Erfahrungen mit einer kollektiven Organisierung und Interessenvertretung gibt. Ungeachtet des Vordringens der Demokratie in aller Welt besteht darüber hinaus noch immer ein beträchtliches Mißtrauen und sogar eine ausgesprochene Feindseligkeit gegenüber Gewerkschaften. Die Furcht vor der Reaktion der Arbeitgeber oder der Behörden kann zur Folge haben, daß erwerbstätige Männer und Frauen davor zurückscheuen, sich zusammenzuschließen oder einer Gewerkschaft beizutreten.

25. Auch für Arbeitgeberverbände bedeutet die Globalisierung Herausforderungen. Die Dynamik von Arbeitgeberverbänden und die Wahl der Fragen, die eine Koordinierung der Ansichten und Maßnahmen vorteilhafter erscheinen ließen, wurden stets von den miteinander im Wettbewerb stehenden Mitgliedern bestimmt. Der durch die Globalisierung und den technologischen Wandel ausgelöste Wettbewerb von heute hat jedoch eine ganz andere Größenordnung und beeinflußt die Haltung der Unternehmen gegenüber der Rolle von Arbeitgeberverbänden und in bezug auf die Frage, ob sie im Rahmen dieser Verbände eine aktive Rolle spielen sollten. Bei einigen Arbeitgebern zeichnet sich eine zwar keineswegs universale, aber doch vorhandene Tendenz ab, Löhne und Beschäftigungsbedingungen eher auf Firmen- oder Betriebs-ebene zu regeln als durch branchen- oder landesweite Verhandlungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Auch die immer unterschiedlicheren Unternehmensinteressen, die Entwicklung multinationaler Unternehmen und die wachsende Zahl der Kleinunternehmen bedeuten für Arbeitgeberverbände beträchtliche Herausforderungen⁹.

26. Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte bedeuten *das Entstehen einer beträchtlichen Vertretungslücke in der Welt der Arbeit*. Diese Vertretungslücke gibt Anlaß zur Besorgnis, da die Verwirklichung des Ziels der IAO einer menschenwürdigen Arbeit für alle Männer und Frauen unter Gewährleistung von Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Menschenwürde nur möglich ist, wenn diese Männer und Frauen mitbestimmen können, was diese Begriffe für sie bedeuten. Vereinigungsfreiheit, das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen sind grundlegende Menschenrechte. Die Art und Weise, wie sie ausgeübt werden, beeinflussen in hohem Maß die Arbeits- und Lebensbedingungen sowie die Fähigkeit der Wirtschaftssysteme, auf notwendige Innovationen zu reagieren.

Die Vertretungslücke schließen und erwerbstätigen Männern und Frauen ein Mitspracherecht in einer sich verändernden Welt sichern

27. Nahezu täglich kündigen Firmen Umstrukturierungen, Fusionen, Übernahmen und Entlassungen an. Dadurch wächst das Gefühl der Unsicherheit bei den Arbeitnehmern in bezug auf ihre Beschäftigung. Da sowohl kollektiv ausgehandelte als auch gesetzliche Beschäftigungsgarantien in der Praxis immer unzuverlässiger werden, kommt es darauf an, eine *effektive Mitsprache am Arbeitsplatz zu sichern*, damit sich die Menschen in einer globalen

Fragen zum Nutzen einer Koordinierung der Arbeitgeber in einer Welt des verstärkten Wettbewerbs

Vertretungslücke

Ein wachsendes Gefühl der Unsicherheit

⁹ Ebd.

Wirtschaft sicher fühlen können. Wenn Arbeitnehmer über die Kräfte, die das Unternehmen beeinflussen, Bescheid wissen und ein meßbares Mitspracherecht bei den gegenüber diesen Kräften angewandten Strategien haben, wächst das Gefühl, daß sie ihr Leben selbst bestimmen können. Diese Möglichkeit, eine Wahlentscheidung zu treffen, ist eine der Grundvoraussetzungen für ein Gefühl von menschlicher Würde. Die entstandene Vertretungslücke muß geschlossen werden, um den Männern und Frauen in einer sich wandelnden Arbeitswelt ein Mitspracherecht zu sichern.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer brauchen Vertretungssicherheit

28. Angesichts des asymmetrischen Kräfteverhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen der Beschäftigungsbeziehungen haben die Arbeitnehmer seit jeher Unabhängigkeit und Schutz beim Umgang mit den Unternehmensleitungen und bei der Wahrnehmung ihrer Interessen gefordert. Eine Reihe von Untersuchungen bestätigen, daß die Arbeitnehmer nach wie vor eine gewisse Form der Kollektivvertretung wünschen¹⁰. In einer globalen Wirtschaft wird diese Unabhängigkeit in Verhandlungen mit Unternehmensleitungen über Veränderungen und ihre Folgen immer wichtiger. Um ein unabhängiges Mitspracherecht am Arbeitsplatz zu sichern und auszuüben, ist die Vertretungssicherheit sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer unerläßlich. *Vertretungssicherheit am Arbeitsplatz beruht auf der Freiheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Verbände ihrer Wahl zu bilden und ihnen beizutreten, ohne Vergeltungsmaßnahmen oder Einschüchterungen befürchten zu müssen. Sie betrifft die institutionellen Vertretungseinrichtungen, die die Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte zuläßt.*

Vertretungssicherheit erleichtert lokale Reaktionen auf die Globalisierung

29. Wie gezeigt wurde, hat die Globalisierung unterschiedliche Auswirkungen auf einzelne Länder, Gemeinschaften und Wirtschaftssektoren. Vertretungssicherheit erleichtert lokale Reaktionen auf die besonderen Herausforderungen, die sich für einzelne Gemeinschaften oder Wirtschaftssektoren stellen. Die Achtung der Vereinigungsfreiheit ermöglicht die Entwicklung der für die jeweiligen Gegebenheiten und Probleme geeignetsten institutionellen Vertretungsinstrumente — ungeachtet dessen, ob es sich um Organisationen der Kleinpächter, Vereinigungen der Händler in der informellen Wirtschaft, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände handelt. Auch Strategien zur kollektiven Vertretung der Interessen dieser Einrichtungen können sich so entwickeln, daß auf die anstehenden Probleme in der geeignetsten Weise reagiert werden kann — sei es durch Verhandlungen über die Nutzung des Bodens, durch Demonstrationen oder Kampagnen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, die Entsendung einer Delegation von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern, um mit der Regierung über die Auswirkungen eines Handelsvertrags zu sprechen, oder durch einen Sozialdialog, mit dem die Folgen einer Finanzkrise bekämpft werden sollen.

Die Bedeutung einer kollektiven Interessenvertretung für die Beilegung von Konflikten

30. Kollektive Formen der Vertretung am Arbeitsplatz machen es möglich, daß die Bewältigung von Interessenskonflikten nach vereinbarten Verfahren erfolgt. Wenn es keine Interessenvertretung durch freigewählte Verbände der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gibt, können Konflikte weiter schwelen und in weit kostspieligerer und sozial destabilisierender Form zum Ausbruch kommen.

¹⁰ Im Rahmen der Erhebung über Arbeitnehmervertretung und -mitwirkung in den Vereinigten Staaten befragte Arbeitnehmer wünschten die Unabhängigkeit und den Schutz dieser Unabhängigkeit bei ihren Verhandlungen mit Unternehmensleitungen (Vertretungssicherheit). Siehe R. Freeman und J. Rogers: *What workers want* (Cornell University Press, 1999). Siehe ferner: D. Peetz: *Unions in a contrary world: The future of the Australian trade union movement* (Cambridge University Press, Cambridge, 1999); A. Morehead, M. Steele, M. Alexander, K. Stephen und L. Duffin: *Changes at work: The 1995 Australian Workplace Industrial Relations Survey* (Longman, Australien, 1997); M. Cully, S. Woodland, A. O'Reilly und G. Dix: *Britain at work: As depicted by the 1998 Workplace Employee Relations Survey* (London, Routledge, 1999).

Das Vordringen der Demokratie und die vermehrte Achtung bürgerlicher und politischer Freiheiten haben die Rolle verstärkt, die diese Verbände bei der Behandlung gegensätzlicher Interessen und der Förderung der sozialen Stabilität spielen können. Vertretungssicherheit ist der Schlüssel zur kollektiven Interessenvertretung.

31. In dem Maß wie sich das Arbeitsleben mit immer größerer Wahrscheinlichkeit in einer Reihe von 'Beschäftigungsepisoden' an verschiedenen Orten und möglicherweise sogar in verschiedenen Ländern gliedern wird, streben die Arbeitnehmer verstärkt nach einer Vertretungssicherheit, die sich über diese einzelnen Episoden und auf alle Beschäftigungsorte erstreckt. Die Kollektivvertretung (und die Vertretungssicherheit) müssen eine immer stärker gegliederte Erwerbsbevölkerung umfassen. Häufig sind es die Ärmsten der Welt, wie Kleinbauern und landlose Agrararbeiter, die sich den größten persönlichen Gefahren aussetzen, wenn sie versuchen, sich zu vereinigen und sich dort Gehör zu verschaffen, wo die Macht residiert, sei es beim lokalen Grundbesitzer oder bei den Behörden. Viele Arbeitnehmergruppen werden vom bestehenden Rechtsschutz nicht erfaßt oder bewußt ausgegrenzt und bleiben deshalb am Arbeitsplatz ohne Vertretung¹¹. Es gibt aber andere unkonventionelle Vereinigungen, die diesen Arbeitnehmern gelegentlich eine Stimme verleihen. So werden beispielsweise Landarbeiter selten von Gewerkschaften vertreten, können aber von rudimentären Organisationen, die ihnen Arbeitsmöglichkeiten verschaffen, 'informell vertreten' werden.

Erweiterte Vertretungssicherheit

32. Vereinigungsfreiheit ist nicht von einem Beschäftigungsvertrag abhängig¹². Neue Möglichkeiten der Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft zu entwickeln, kann wesentlich dazu beitragen, die Arbeitnehmer in diesem Sektor zu schützen. Ein internationales Symposium über Gewerkschaften und den informellen Sektor, das im Oktober 1999 in Genf stattfand, hat eine Reihe konkreter Empfehlungen verabschiedet, darunter die folgenden:

Sicherheit in der informellen Wirtschaft schaffen

- Gewerkschaften müssen die Entwicklung einer dualen Organisationsstrategie in Erwägung ziehen, die neben anderen „betrieblichen“ Organisationsmethoden auch „gemeinschaftsgestützte“ Organisationsbemühungen umfaßt;
- die Gewerkschaften sollten Verfahren entwickeln, Fälle von Arbeitsvergaben systematisch zu verfolgen, um so potentielle neue Mitglieder, vor allem Vertrags- und Heimarbeiter, zu ermitteln;
- es ist notwendig, Koalitionen mit bereits bestehenden geeigneten Verbänden und Organisationen des informellen Sektors zu bilden¹³.

¹¹ Diese Gruppen umfassen Landarbeiter, Haushaltsangestellte, Ausländer, öffentliche Bedienstete/Beamte, Angehörige der Feuerwehr und Beschäftigte im Strafvollzug, Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen usw. Siehe IAA: *Review of annual reports under the Follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, GB./277/3/1, März 2000, Genf.

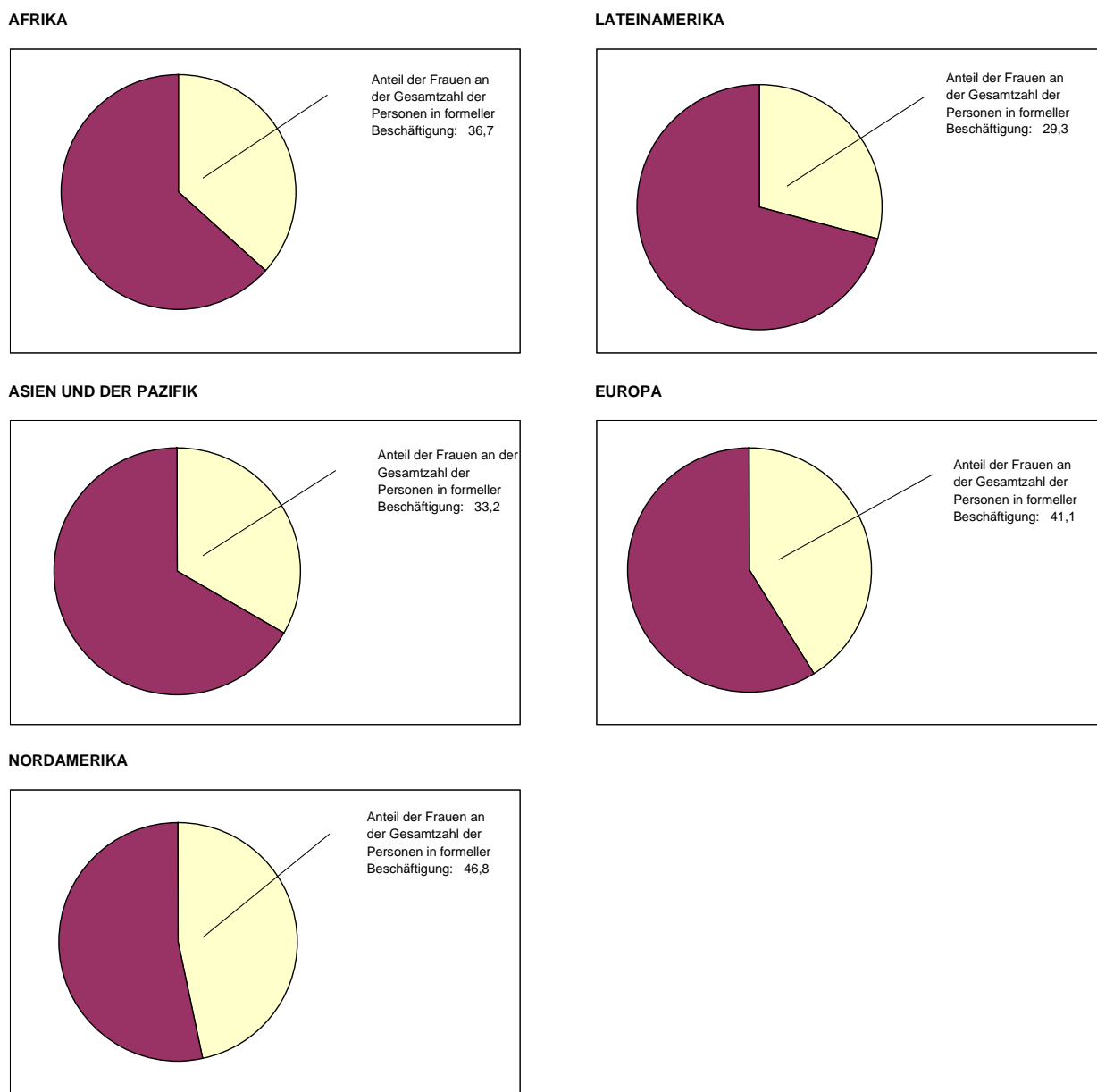
¹² Siehe IAA: *Review of annual reports*, a.a.O., Teil I, Anh. 6, Abs. 21, S. 64.

¹³ IAA: *Conclusions and recommendations*, Internationales Symposium über Gewerkschaften und den informellen Sektor, Genf, 18.-22. Okt. 1999 (Dok. TUIS/1999/1).

Geschlechtsspezifische Ungleichheiten durch Machtgleichstellung der Frauen überwinden

33. Frauen stellen einen beträchtlichen und wachsenden Teil der Erwerbsbevölkerung (siehe Abbildung 1.3), aber weibliche Arbeitnehmer sind nach wie vor zu wenig organisiert und in den Gewerkschaften zu wenig vertreten. In gewissem Umfang ist dies eine Folge der Tatsache, daß sich der Rechtsschutz der Vereinigungsfreiheit nicht auf bestimmte weiblich dominierte Bereiche, wie z.B. die Hausarbeit, erstreckt. Die Fähigkeit der Frauen, ihre Rechte auf Beitritt zu einer Gewerkschaft frei auszuüben und ihre Interessen gleichberechtigt mit jenen ihrer männlichen Kollegen vertreten zu lassen, ist unerlässlich, um die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärke der Gewerkschaften zu sichern. Nicht nur sollten Frauen am Verhandlungstisch sitzen, sondern geschlechtsspezifische Fragen müssen auch im Kollektivverhandlungsprozeß deutlicher zur Sprache kommen, um sicherzustellen, daß jede Vereinbarung den Prioritäten und Wünschen sowohl der Männer als auch der Frauen entspricht¹⁴.

Abbildung 1.3. Anteil der Frauen am Gesamtvolumen der formellen Beschäftigung



Quelle: IAA: *Key Indicators of the Labour Market* (Genf, 1999).

¹⁴ Siehe beispielsweise: E. Goodson, K. Maloba-Caines, S. Olney, S. O'Neill: *Gender equality: A guide to collective bargaining* (IAA, Genf, 1998) und IAA: "Collective bargaining: an instrument for equality", in *Gender! A partnership of equals* (Genf, 2000), S. 18-19.

34. Arbeitgeberverbände, die gemeinsame Positionen zu Arbeitsmarktfragen entwickeln, sind in vielen Ländern nach wie vor von Bedeutung. Indem sie sich an umfassenderen Verfahren des Sozialdialogs¹⁵ beteiligen, bringen diese Verbände die Stimme der Arbeitgeber auf makroökonomischer Ebene zur Geltung. Die Interessen der multinationalen und der kleineren Arbeitgeber wahrzunehmen, bedeutet eine große Herausforderung. Kleinere Arbeitgeber können viel durch die Zugehörigkeit zu einem Verband gewinnen, der sie bei Ausbildungsmaßnahmen, Einstellungen und anderen Aspekten der Personalverwaltung, Kranken- und Altersversicherungen unterstützen kann. In vielen Ländern wird diese Art der Unterstützung immer wichtiger. Da der Staat eine immer geringere Rolle als unmittelbarer Dienstleistungserbringer spielt¹⁶, tragen Verbände von Klein- und Mikrounternehmern immer entscheidender dazu bei, Dienste und Ressourcen zu vermitteln. Die Unterstützung junger Verbände, sich zu echten Arbeitgeberverbänden zu entwickeln, bietet ebenfalls neue Möglichkeiten. Gleichzeitig helfen Arbeitgeberverbände bei der Konsolidierung demokratischer Regierungen. In den Entwicklungs- und Übergangsländern leisten sie 'neuen' Arbeitgebern nach Privatisierungsmaßnahmen umfangreiche Hilfe und Beratung in Bezug auf Methoden zur Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit.

Veränderungen bei den Arbeitgeberverbänden

35. Die Vertretungslücke zu schließen, die in Bezug auf die Wahrnehmung der Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer entstanden ist, erfordert, daß die für die veränderte Welt der Arbeit am besten geeigneten Strukturen, Maßnahmen und Organisationsformen entwickelt werden. Eine zunehmend heterogene Erwerbsbevölkerung mit unterschiedlichen Beteiligungsformen, Interessen und Forderungen macht neue Vereinigungs- und Vertretungsformen notwendig. Für die Gewerkschaften kann dies bedeuten, daß sie neuartige Organisierungsmethoden anwenden und ganz andere Dienste bieten müssen¹⁷. Auf Arbeitgeberseite kann dies eine neue Definierung der Rolle und der Grenzen von Arbeitgeberverbänden bedeuten, um aktuellen Arbeitsmarktinteressen in globalem Umfang gerecht werden zu können. Die Technologie und die Medien haben nicht nur die Welt der Arbeit verändert, sondern auch nie zuvor bestehende Möglichkeiten geschaffen, sich über Landesgrenzen hinweg zu vereinigen und Solidarität zu entwickeln. Die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte ist die Grundlage der Vertretungssicherheit, deren es bedarf, um diesen aktuellen Herausforderungen und Möglichkeiten gerecht zu werden.

Gegen die Gefahren der Vertretungslücke angehen

¹⁵ Der Sozialdialog umfaßt alle Arten von Verhandlungen, Beratungen oder den Informationsaustausch zwischen den dreigliedrigen und zweigliedrigen Partnern über wirtschafts- und sozialpolitische Fragen von gemeinsamem Interesse. Siehe InFocus-Programm Sozialdialog, Sektor Sozialdialog (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue>).

¹⁶ So beteiligt sich beispielsweise der Mittelamerikanische Ausschuß der Mikrounternehmer (COCEMI), eine gemeinnützige Regionalorganisation, der sieben, jeweils die Interessen verschiedener Verbände vertretende Landesausschüsse umfaßt, aktiv an regionalen Diskussionen mit anderen Gruppen, darunter Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Frauenorganisationen und Vereinigungen eingeborener Völker, über den Verlauf der mittelamerikanischen Wirtschaftsintegration. Siehe M. Tomei: *Freedom of Association ...*, a.a.O.

¹⁷ Siehe Dagg: "Organising homeworkers into unions", in E. Boris und E. Prügl (Hrsg.): *Homeworkers in global perspective: Invisible no more* (London, Routledge, 1996). Siehe ferner A.V. Jose: *The future of the labour movement: Some observations on developing countries* (Genf, IAA, Internationales Institut für Arbeitsfragen, 1999).

Vertretungssicherheit und der direkte Weg zur globalen Wettbewerbsfähigkeit

Arbeitgebervorteile durch organisierte Arbeitnehmer nicht für alle ersichtlich

36. In einer Welt, in der sich die komparativen Vorteile ständig verändern, werden Unternehmen, die unfähig zur Innovation und Anpassung sind, nicht überleben. Die Unternehmensleitungen müssen in der Lage sein, die Innovationskapazitäten des Unternehmens, die modernen Technologien und die vorhandenen Humanressourcen zu nutzen und in eine leistungsfähige Arbeitsorganisation umzusetzen. Unternehmen, in denen die Arbeitnehmer ihr Vereinigungsrecht ausüben konnten, sind im allgemeinen in den Bereichen Innovation, Anpassungsfähigkeit und Produktivität überlegen¹⁸. Dennoch werden Gewerkschaften von den Arbeitgebern und den Behörden immer noch nicht überall als Partner in diesem Prozeß, sondern gelegentlich vielmehr als ein negativer Faktor betrachtet. Die Humanressourcenverwaltung ist voll und ganz mit den Prinzipien Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen vereinbar, doch für einige Unternehmer ist sie eine Möglichkeit, eine unabhängige Kollektivvertretung der Arbeitnehmer zu umgehen. Ein gewerkschaftlich organisiertes Unternehmen kann von einigen sogar als Zeichen für schlechtes Management betrachtet werden¹⁹. Und dennoch ist Vereinigungsfreiheit eine natürliche Folge der Unternehmensfreiheit.

Neuartige Partnerschaften

37. Die entscheidende Aufgabe besteht darin, Partnerschaften zwischen den frei gewählten Vertretern der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zu entwickeln, die das Innovations-, Anpassungs- und Produktivitätspotential des Unternehmens freisetzen. Den Stimmen derjenigen innerhalb wie auch außerhalb des Unternehmens Gehör zu verschaffen, bahnt den Weg zu besseren Entscheidungen. Von Arbeitnehmern, die gleichberechtigt an den Entscheidungen beteiligt waren, kann eher ein Einsatz für ihre Durchführung erwartet werden. Partnerschaften am Arbeitsplatz fördern die Stabilität und den Arbeitsfrieden in einem Umfeld, in das ständig von außen Forderungen nach weiteren Veränderungen hineingetragen werden.

Vielseitige Fertigkeiten und Teamwork sind der Schlüssel für den Erfolg von Unternehmen in einer auf Wissen beruhenden Wirtschaft

38. Eine der dramatischsten, wenn auch keineswegs universalen Auswirkungen der technologischen Revolution war die drastische Verminderung der mit der Überwachung und Aufzeichnung der Arbeitsprozesse beauftragten Arbeitnehmer. Heute speichern und verarbeiten Computer automatisch Informationen, die Manager und Produktionsleiter jederzeit abrufen können, wodurch eine wesentliche Abflachung der Unternehmenshierarchie erreicht wird. Vielfältige Fertigkeiten und die Fähigkeit, Verantwortung auszuüben, werden in der auf Wissen beruhenden Wirtschaft hoch bewertet²⁰. Im Vergleich zur Ära der Massenproduktion, in der der gesamte Produktionsprozeß in zahllose, sich ständig wiederholende Arbeitsvorgänge zerlegt war, müssen die Arbeitnehmer heute Initiative entwickeln und Wahlentscheidungen zwischen

¹⁸ Siehe auch IAA: *Collective bargaining, competitiveness and employment protection* (Genf, erscheint demnächst); P. Auer, *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Genf, IAA, 2000) und L. Mishel und P. Voos: *Unions and economic competitiveness* (New York, Sharp, 1992); OECD: *Employment Outlook* (Paris, 1999).

¹⁹ R. Adams: *Assessing the extent of freedom of association and the effective right to bargain collectively in light of global developments*, Hintergrundpapier für das InFocus-Programm Förderung der Erklärung (Genf, IAA, 1999).

²⁰ So erfordern beispielsweise technologiebestimmte Veränderungen in der chemischen Industrie einen höheren Ausbildungsstand für Techniker und Betriebskräfte [IAA, Sektor Sozialdialog, Programm Tätigkeiten nach Sektoren: Chemische Industrie (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/chem.tm>)].

vielfältigen Möglichkeiten treffen können, die ihnen der Computer bietet. Dies erfordert ein höheres Maß an Fertigkeiten und Vertrauen und einen offeneren Informationsaustausch am Arbeitsplatz.

39. Eine kollektive Vertretung am Arbeitsplatz ist keineswegs eine Belastung und behindert nicht die Leistungsfähigkeit auf dem Markt, sondern sie kann vielmehr ein höheres Maß an Zusammenarbeit und Vertrauen fördern. Die Arbeitgeber erkennen allmählich, daß dies ein entscheidender Vorteil sein kann, da sie Arbeitnehmer benötigen, die man vertrauensvoll Initiativen am Arbeitsplatz ergreifen lassen kann. Auch die Arbeitnehmer müssen Vertrauen in die Unternehmensleiter haben, wenn sie Arbeitsprozesse akzeptieren sollen, die eine ständige Anpassung notwendig machen. *Mitsprache am Arbeitsplatz und eine echte den Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit entsprechende Mitwirkung liefern die Grundlagen für Vertrauen und Zusammenarbeit bei der Durchführung von Veränderungen.*

40. Die Integration der Kapitalmärkte war von stark schwankenden Zinssätzen und Wechselkursen und Veränderungen der Richtung und des Umfangs der Kapitalströme begleitet. Dies alles sind wichtige Faktoren, die die wirtschaftlichen Aussichten der Unternehmen beeinflussen. Unternehmensleiter wissen, daß sich die finanziellen Parameter, die sie ihren Planungen zugrunde legen, plötzlich verändern können, was die Fähigkeit zu raschen Anpassungen erfordert, die u.a. auch die Endpreiskomponente Arbeitskosten betreffen. Der Prozeß der Kollektivverhandlungen und des Sozialdialogs erleichtert Veränderungen und bietet die Möglichkeit, bestehende Vereinbarungen unter Berücksichtigung veränderter Umstände neu zu gestalten²¹. Die Integration der Kapitalmärkte bedeutet ferner, daß eine Krise in einer Volkswirtschaft eine globale wirtschaftliche Unsicherheit auslösen und damit rasche wirtschaftliche Anpassungen erfordern kann. Auf Landesebene kann der Sozialdialog die sozialen Abschlüsse erleichtern, die zur Unterstützung umfassenderer Anpassungsprozesse notwendig sind. Offensichtlich kommt es heute zu einer Annäherung zwischen dem wachsenden Bedarf an Fähigkeiten zu Mikro- und Makroanpassungen einerseits und dem steigenden (wirtschaftlichen) Wert von Einrichtungen, mit deren Hilfe die direkte Mitsprache der Betroffenen erfolgreiche Veränderungen und Anpassungen am Arbeitsplatz und in der Gesamtwirtschaft fördern.

41. Obwohl die Erkenntnis wächst, daß Arbeitnehmermitbestimmung die Produktivität verbessert und die Leistung und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens steigert²², fehlt bei vielen Arbeitgebern immer noch eine offenere und konstruktivere Haltung gegenüber Gewerkschaften. Wirksame Partnerschaften setzen voraus, daß die Unternehmensleitungen Zeit investieren, um Beziehungen zu entwickeln, die die Angst der Arbeitnehmer vor Veränderungen vermindern. Auf Gewerkschaftsseite wird zuweilen immer noch ein ideologisch gefärbter Konfrontationskurs verfolgt. Den Arbeitnehmern die Möglichkeit zu bieten, einen sinnvollen Beitrag zur Problemlösung zu leisten, setzt willige Partner, die Weitergabe von Informationen und die Entwicklung von Kanälen für eine kollektive Vertretung, eine echte Anhörung und einen Dialog voraus.

Mitsprache am Arbeitsplatz fördert Vertrauen und Zusammenarbeit

Kollektivverhandlungen erleichtern den raschen Wandel

Die Förderung dieser Partnerschaften verlangt ein neues Verhältnis zu den Arbeitnehmern

²¹ M. Ozaki (Hrsg.): *Negotiating flexibility* (Genf, IAA, 1999).

²² Siehe beispielsweise D.I. Levine und L. D'Andrea Tyson: „Participation, productivity and the firm's environment“, in A. Blinder (Hrsg.): *Paying for productivity* (Washington D.C., Brookings Institution, 1990); J. Stiglitz: *Democratic development as the fruit of labor*, Keynote Address, Industrial Relations Research Association, Boston, 2000; und IAA: *Collective bargaining, employment protection and competitiveness*, a.a.O.

Die Bereitschaft, den Gedanken einer Mitsprache am Arbeitsplatz zu akzeptieren, ist ein direkter Weg zur Wettbewerbsfähigkeit durch Produktivitätssteigerung und Innovation, setzt jedoch sowohl auf Seiten der Unternehmensleitungen als auch bei den Gewerkschaften Engagement und einschneidende Änderungen traditioneller Verhaltensweisen voraus²³.

Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor

42. Der öffentliche Sektor steht unter einem ähnlichen Wettbewerbsdruck wie der private Sektor. Staatliche Entscheidungen über die Höhe der Besteuerung und Kreditaufnahme können nicht mehr uneingeschränkt getroffen werden, was dazu geführt hat, daß in vielen Ländern die Überwachung der Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand verschärft wurde. Zahlreiche staatliche Unternehmen sind privatisiert oder wesentlich strenger kommerziell ausgerichtet worden. Die Arbeitgeber im öffentlichen Dienst sind dazu übergegangen, Managementtechniken zu übernehmen und anzupassen, die darauf abzielen, die Leistung zu verbessern und die Arbeitskosten zu senken. In Ländern, die strukturelle Anpassungen durchführen oder die sich in einer Periode des Übergangs befinden²⁴, sind diese Probleme und Zwänge noch größer. Der Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte kommt im öffentlichen Sektor eine ebenso große 'wirtschaftliche' Bedeutung zu. Kollektivverhandlungen können wesentlich dazu beitragen, Vereinbarungen zu erreichen, die die Gesamthaushaltspläne nicht in Frage stellen und die Qualität der erbrachten Dienstleistungen verbessern.

Private Initiativen, dem globalen Markt eine soziale Komponente zu verleihen

43. Internationale Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, die die Interessen des privaten Sektors vertreten, haben die Notwendigkeit anerkannt, diesen direkten Weg zur globalen Wettbewerbsfähigkeit einzuschlagen. Sie unterstützen Initiativen im privaten Sektor, mit denen erreicht werden soll, daß die Unternehmen soziale Verantwortung übernehmen. Soweit diese Initiativen ausdrücklich auf alle vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verweisen, bieten sie hervorragende Möglichkeiten für ihre Verwirklichung²⁵. Eine Initiative ging 1999 vom Generalsekretär der Vereinten Nationen aus, als er den „Globalen Pakt“ zwischen dem VN-System und der Privatwirtschaft ins Leben rief. Im Rahmen des Globalen Paktes wird der private Sektor angehalten, sich für eine Reihe von Kernwerten in den Bereichen Arbeit, Umwelt und Menschenrechte einzusetzen, um der globalen Wirtschaft ein humanes Gesicht zu verleihen (siehe Kasten 1.1). Die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) hat diese Initiative aktiv unterstützt und alle Arbeitgeberverbände aufgefordert, sich ihr anzuschließen²⁶.

²³ Siehe W. Sengenberger und D. Campbell: *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring* (Genf, IAA, Internationales Institut für Arbeitsfragen, 1994); und J. Stiglitz: *Democratic development ...*, a.a.O., worin das Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Problem in Arbeitsbeziehungssystemen (der Arbeitsplatz mit geringer Beteiligung und der Arbeitsplatz mit hoher Beteiligung) und die Bedeutung der Arbeitnehmermitwirkung bei der Lösung dieses Problems erörtert werden.

²⁴ Siehe IAA: *Joint Meeting on Human Resource Development in the Public Service in the Context of Structural Adjustment and Transition* (Genf, JMPS/1998/8, 14.-18. Dez. 1998).

²⁵ Die Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Liberalisierung des Welthandels wies darauf hin, daß unter den vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der Vereinigungsfreiheit und den Kollektivverhandlungsrechten bei einigen dieser privaten Initiativen die geringste Aufmerksamkeit gewidmet werde (GB.273/WP/SDL).

²⁶ Auch andere Partner, darunter der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), haben diese Initiative aktiv unterstützt. Siehe <http://www.unglobalcompact.org/ge/UNWeb.nsf/content/partnersandinitiatives.htm>.

Kasten 1.1

Der Globale Pakt: Eine Herausforderung an die Wirtschaft

Der Globale Pakt fordert die Wirtschaft auf, eine Reihe von neuen Kernwerten in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen und Umweltpraktiken zu übernehmen, zu unterstützen und zu verwirklichen:

Menschenrechte

1. Die Unternehmen sollten den Schutz international proklamierter Menschenrechte in ihrem Einflußbereich unterstützen und beachten und
2. dafür Sorge tragen, daß sie nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind.

Arbeit

3. Die Unternehmen sollten die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen verteidigen;
4. ebenso wie die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit;
5. die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf

Umwelt

7. Die Unternehmen sollten ein behutsames Vorgehen in bezug auf Umweltprobleme unterstützen;

8. sich zur Förderung einer verstärkten Verantwortung gegenüber der Umwelt verpflichten und
9. die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien fördern.

Die Grundsätze 3 und 6 des Globalen Paktes fordern die Wirtschaft auf, globale Führungsfähigkeit zu beweisen, indem sie sich für die Werte einsetzt, auf denen menschenwürdige Arbeit beruht: Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie Freiheit von Diskriminierungen in der Beschäftigung, Kinderarbeit und Zwangsarbeit.

Die IAO arbeitet gemeinsam mit den Mitgliedsgruppen und ihren Wirtschaftspartnern darauf hin, die die Arbeit betreffenden Grundsätze des Paktes in konkrete Maßnahmen umzusetzen, die eine menschenwürdige Arbeit und ein menschenwürdiges Leben — an den Arbeitsplätzen und in den Betrieben in der ganzen Welt — ermöglichen. Hierzu tragen landesspezifische Datenbanken, Ausbildungsprogramme und Außendienstprojekte bei. Die Website des Globalen Paktes bietet einen mühelosen Zugang zu IAO-Informationen über die folgenden grundlegenden Fragen:

Was bedeutet jedes einzelne Prinzip, darunter die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen?

Warum sollte sich die Wirtschaft für diese Werte einsetzen?

Was kann die Wirtschaft — am Arbeitsplatz und in den Betrieben — tun?

Welche internationalen Dokumente bieten Richtlinien für die Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Prinzipien in der ganzen Welt?

Weitere Informationen unter
<http://www.unglobalcompact.org>

Die Rolle des Staates bei der Verwirklichung der Vereinigungs- und Verhandlungsrechte in einer Welt des Wandels

44. Staatliche Maßnahmen und Gesetze tragen wesentlich dazu bei, die Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte in einer zunehmend wettbewerbsgeprägten Welt zu fördern oder zu beeinträchtigen. Die Unternehmen sind mit einem raschen Veränderungen unterliegenden globalen Marktumfeld, darunter einem höchst volatilen Finanzsystem, konfrontiert, in dem sie gezwungen sein können, Arbeitsvorkehrungen kurzfristig zu ändern. Die Arbeitnehmer dagegen machen sich Sorge über die Sicherheit der Beschäftigung und der Einkommen. Ungleichheiten und Unsicherheiten drohen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu erschüttern. Wie wir gesehen haben, kann die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen die Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens verbessern, weil sie die organisatorische und produktionstechnische Flexibilität und Innovationsfähigkeit fördert. Diese Rechte sind aber auch das Instrument, mit dessen Hilfe die Armut und die Verteilungsprobleme, die die

Der grundsatzpolitische Rahmen in einer globalen Wirtschaft

soziale Stabilität bedrohen, angegangen werden können. Zunehmend wird anerkannt, daß Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen zu den Faktoren gehören, die die Gesamtleistung einer Volkswirtschaft bestimmen und die Armut beeinflussen. *Die Regierungen stehen vor der Aufgabe, einen grundsatzpolitischen Rahmen zu entwickeln, der Arbeitgebern und Arbeitnehmern dabei hilft, ein Gleichgewicht zwischen dem Druck der Märkte und der Notwendigkeit sozialer Stabilität zu erzielen.*

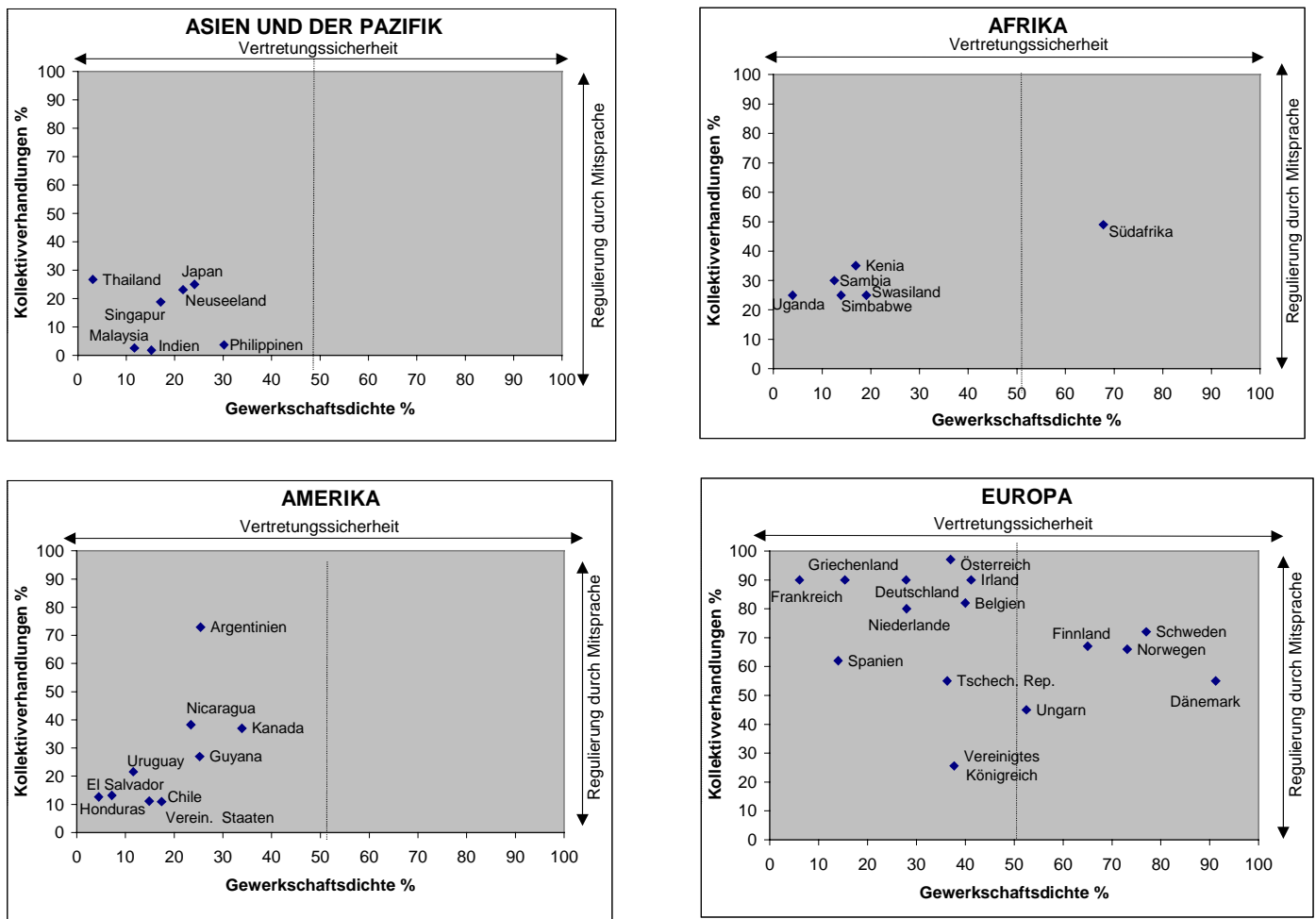
**Starke
Vertretungseinrichtungen
schaffen Voraussetzungen für
eine Anpassung an
Veränderungen**

45. Rein gesetzliche Regulierungsformen zur Erreichung dieses Gleichgewichts, auch wenn sie zunächst wichtig erscheinen und von den Sozialpartnern befürwortet werden, sind weniger dynamisch als eine *Regulierung durch Mitsprache*²⁷, wobei die minimalen gesetzlichen Rahmenbedingungen durch Anhörungs- und Verhandlungssysteme ergänzt werden. Diese durch 'Mitsprache regulierten Systeme' sollten nicht mit Systemen verwechselt werden, in deren Rahmen der Staat es nur dem Markt erlaubt, die Beschäftigungsbedingungen zu regulieren. In Systemen der Regulierung durch Mitsprache steht vielmehr die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen durch *Mitspracheverfahren* im Vordergrund. Damit eine Regulierung durch Mitsprache wirksam dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit zu steigern und Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen anzugehen, müssen die Arbeitsmarktinstitutionen stark, repräsentativ und reagibel sein. Die Entwicklung solcher Mitspracheinstitutionen und -verfahren muß deshalb *durch Vereinigungsfreiheit untermauert* sein und durch Verfahren der Konfliktbeilegung verstärkt werden, die eine Reaktion auf Veränderungen erleichtern. Abbildung 1.4 zeigt den Umfang, in dem sich einzelne Länder für eine Regulierung durch Mitsprache entschieden haben. Entscheidend hierfür ist der Umfang, in dem die Länder Mitspracheverfahren anwenden, um die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt festzusetzen. Von den Ländern, die sich verstärkt für eine Regulierung durch Mitsprache entschieden haben, haben nach jüngsten Hinweisen Dänemark, Irland, die Niederlande und Österreich sowohl beim Beschäftigungsaufschwung als auch bei der Wirtschaftsleistung günstig abgeschnitten²⁸. Die Vielfalt der rechtlichen und arbeitspolitischen Rahmenbedingungen in diesen Ländern weist darauf hin, daß es zwar durchaus *unterschiedliche Möglichkeiten gibt, eine Regulierung durch Mitsprache zu erreichen, daß jedoch alle diese Möglichkeiten auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen beruhen.*

²⁷ Siehe G. Standing: *Global labour flexibility-seeking distributive justice* (London, Macmillan Press Ltd., 1999), worin die Regulierung durch Gesetze, die Regulierung durch den Markt und die Regulierung durch Mitsprache erörtert werden.

²⁸ P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Genf, IAA, 2000).

Abbildung 1.4. Regulierung durch Mitsprache und Vertretungssicherheit



Quelle: InFocus-Programm Erklärung, gestützt auf Daten aus IAA: *World Labour Report 1997-98* (Genf, 1997) und *Country studies on the social dimensions of globalization*, Task Force on Country Studies on Globalization (Genf, IAA, erscheint demnächst).

46. Der verstärkte Wettbewerb und die Notwendigkeit einer größeren Flexibilität lassen einige Entscheidungsträger und Unternehmen glauben, daß dezentralisierte Kollektivverhandlungen besser geeignet sind, die wirtschaftliche Leistung zu steigern, da sie der Marktposition einzelner Unternehmen besser und rascher Rechnung tragen. Dies war auch der Ausgangspunkt der Beratung durch internationale und regionale Finanzinstitute, die Verhandlungen auf Unternehmensebene vorgeschlagen haben, wo die bisherigen Strukturen der Entwicklung branchen- oder landesweiter Lösungen dienen. Solche Ratschläge haben natürlich Auswirkungen auf die Einrichtungen, deren Auftrag es ist, am branchen- oder landesweiten Sozialdialog teilzunehmen. Ob eine Dezentralisierung tatsächlich zu einer erhöhten wirtschaftlichen Leistung führt, ist durchaus umstritten²⁹. Die Lösung könnte in einer Kombination von Verhandlungen und Partnerschaften auf verschiedenen Ebenen bestehen³⁰. Entscheidend

Die freie Wahl der Verhandlungsebene ist der Schlüssel zur Erzielung der besten Ergebnisse

²⁹ Siehe beispielsweise L. Calmfors und J. Drifill: "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance", in *Economic Policy* (Cambridge, Cambridge University Press, 1988) Nr. 6, S. 19-61, S. Nickell: Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America, in *Journal of Economic Perspectives* (Nashville, Tenn., 1997) Bd. 3; R. Di Tella und R. MacCulloch: *The consequences of labour market flexibility: Panel evidence based on survey data* (Harvard University, 1998); R.J. Flanagan: "Macroeconomic performance and collective bargaining: An international perspective", in *Journal of Economic Literature* (Nashville, Tenn., 1999), Bd. XXXVII, S. 1150-1175.

³⁰ So behindern beispielsweise in Mittel- und Osteuropa fehlende Kollektivverhandlungseinrichtungen auf Branchenebene die Lösung sektorspezifischer Probleme. Siehe G. Casale (Hrsg.): *Social Dialogue in Central and Eastern Europe* (Budapest, IAA, 1999).

ist, daß ein echtes Verhandlungssystem nicht von außen entwickelt — oder abgeschafft — werden sollte, sondern daß es im Rahmen der nationalen Volkswirtschaft von den Sozialakteuren frei gewählt werden muß. Dies setzt starke und anpassungsfähige Arbeitsmarktinstitutionen und ihre Funktion im Rahmen eines Systems voraus, das Spielraum für alle Ebenen des Zusammenwirkens läßt.

Die Verminderung der Armut erfordert integrierte Lösungen

47. Damit sie wirksam zur Beseitigung der Armut beitragen, müssen entwicklungspolitische Maßnahmen wirtschaftliche, soziale und politische Aspekte in vollem Umfang einbeziehen. Wird nur ein Aspekt berücksichtigt, können die angestrebten Ergebnisse nicht erzielt werden. Sektorbegrenzte Entwicklungsstrategien, bei denen wirtschaftliche und finanzielle Ziele im Vordergrund stehen, weil davon ausgegangen wird, daß in bezug auf soziale Ziele gesonderte Maßnahmen getroffen werden, müssen fehlschlagen oder können nur zu Teilerfolgen führen. Die Bedürfnisse und Wünsche der Erwerbsbevölkerung außer acht zu lassen, bedeutet in letzter Konsequenz, daß auch die kurzfristigen wirtschaftlichen Gewinne zunichte gemacht werden. Die Mitwirkung an Strategien zur Verminderung der Armut setzt eine wirksame Mitsprache durch die kollektive Vereinigung von Interessen voraus. Dies wiederum setzt Vereinigungsrechte und Vertretungssicherheit voraus. Die Einhaltung dieser Rechte schafft Sozialkapital³¹ und bahnt den Weg zu einer menschenwürdigen Beschäftigung und menschenwürdigen Einkommen für alle Männer und Frauen und trägt damit zur Verminderung von Armut und Ungleichheit bei. Da die Gesamtzahl der Menschen, die mit weniger als zwei Dollar am Tag leben müssen, mit fast 3 Milliarden beinahe die Hälfte der Weltbevölkerung ausmacht³², ist es eine vorrangige Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, grundsatzpolitische Voraussetzungen für ein Umfeld zu schaffen, in dem die produktive Beschäftigung und die Arbeitseinkommen im Rahmen einer integrierten Weltentwicklungsstrategie gesteigert werden. Die Gestaltung der Arbeitsbeziehung ist eine wichtige Komponente für die Erfüllung dieser Aufgabe. Die Erkenntnis wächst, daß die Einhaltung dieser Rechte nicht nur ein erwünschtes Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung ist, sondern auch ein wichtiges Mittel zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung.

Eine geschlechtsspezifische Dimension

48. Die von der IAO verfolgte Strategie zur Beseitigung der Armut fördert nicht nur den Zugang zu gleichen Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern zielt vor allem auch darauf ab, die Verhandlungsposition der Frauen zu stärken und innovative Methoden für einen Sozialschutz zu entwickeln. Diese wiederum bedingen die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen.

³¹ Sozialkapital sind Netze und Verbindungen zwischen Institutionen und Beziehungen, die das Vertrauen und die Zusammenarbeit fördern und die Qualität des sozialen Zusammenwirkens einer Gesellschaft gestalten. Weltbank: *World Development Report* (New York, Oxford University Press, 1999).

³² <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jdwsp021600.htm>.

49. Die Verwirklichung dieser Rechte kann zu einer leistungsfähigeren und wirksameren Funktion einzelner Sektoren der Wirtschaft beitragen, die für eine erfolgreiche Verminderung der Armut entscheidend sind. Die internationalen Finanzinstitute haben zu Recht Investitionen im Bildungs- und Gesundheitswesen, in dem ein hoher Prozentsatz von Frauen beschäftigt ist, und der Leistungssteigerung dieser Sektoren erhöhte Bedeutung beigemessen. Die Qualität der von diesen Sektoren erbrachten Dienste hat einen eindeutigen Einfluß auf die Produktivität der Erwerbsbevölkerung und das Allgemeinwohl der Männer und Frauen und damit auch auf den Umfang und die Verteilung der Armut. Ein gut funktionierendes Bildungssystem ist ein wichtiges Instrument im Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit. Dennoch gibt es beispielsweise im Bildungswesen häufig unzulängliche Arbeitsbeziehungen, die die bereits durch finanzielle Zwänge verursachten Belastungen noch erhöhen. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen können dabei helfen, Lösungen zu finden, die es den öffentlichen Diensten ermöglichen, einen wirksamen Beitrag zu einer integrierten Armutsbekämpfungs- und Entwicklungsstrategie zu leisten³³.

50. Im Rahmen der Überlegungen über die geeignetsten innerstaatlichen Maßnahmen in einer offenen Weltwirtschaft verlagert sich die Diskussion langsam von dem sehr beschränkten Anliegen, „den richtigen Preis zu finden“ und das Regelwerk zu stützen, auf eine umfassendere Prüfung, wie es am besten möglich ist, den Markt in den Griff zu bekommen und Ausgewogenheit zwischen sozialen und wirtschaftlichen Zielen zu erreichen. In einer offenen Wirtschaft können die zur Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts erforderlichen grundsatzpolitischen Veränderungen, wie Abwertungen oder Zinserhöhungen, beträchtliche Verteilungskonsequenzen haben und damit Konflikte auslösen, die wiederum eine Anpassung verzögern. Untersuchungen haben gezeigt, daß die Länder am meisten von der Integrierung in die Weltwirtschaft profitiert haben, in denen es bereits Einrichtungen für die Behandlung von Konflikten gibt und die dadurch besser in der Lage sind, diese Streitigkeiten zu bewältigen³⁴. Die Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen ermöglichen die Entwicklung solcher Einrichtungen und bieten wichtige Verfahren (wobei es sich häufig um die eine oder andere Form eines Sozialdialogs handelt) zur Erreichung einer breiten Zustimmung zu *Sozialregeln*, die beispielsweise die Parameter für umfassendere Probleme wie Inflationsbekämpfung und Verminderung der Arbeitslosigkeit festsetzen. Dabei fördern sie die *soziale Leistungsfähigkeit*, indem sie eine Ausgewogenheit zwischen den Diktaten des globalen Marktes und sozialen Zielen bewirken. Der Wiederaufschwung nach der asiatischen Finanzkrise hat gezeigt, welchen Wert und welche Bedeutung funktionsfähige Arbeitsmarktinstitutionen, Systeme für Kollektivverhandlungen und die Verhütung und Beilegung von Konflikten und der Sozialdialog bei der Bewältigung der Folgen der Krise und bei der *Ermöglichung der wirtschaftlichen und sozialen Erholung* haben.

Der Zusammenhang zwischen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsrechten und der Verminderung der Armut

Breite Zustimmung zu Sozialregeln beschleunigt die wirtschaftliche Umstrukturierung und erleichtert den wirtschaftlichen Wiederaufschwung

³³ Siehe beispielsweise Berichte des Gemeinsamen Sachverständigenausschusses der IAO und der UNESCO für die Durchführung der Empfehlung betreffend die Stellung der Lehrer (CEART), abrufbar auf der IAO-Website.

³⁴ D. Rodrick: *The new global economy and developing countries. Making openness work* (Baltimore, John Hopkins University Press, 1999).

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in einer globalen Wirtschaft

***Eine soziale Säule für die
entstehenden
Steuerungsstrukturen der
globalen Wirtschaft***

51. Die Globalisierung bietet gewaltige neue Möglichkeiten. Diese sind jedoch im allgemeinen auf bestimmte Regionen und Gruppen konzentriert, und zahlreichen Ländern (Arbeitgebern und Arbeitnehmern) bringt die Globalisierung keinen Nutzen. Deshalb ist es nicht überraschend, daß viele Menschen in Entwicklungsländern sowie Arbeitnehmer in traditionellen Berufen in den Industrieländern den Prozeß der Globalisierung und das Welthandelssystem als Gefahren empfinden. Diese Sicht hat bereits zu sozialen Protesten auf den Straßen in Genf, Seattle und Davos geführt. Wenn die soziale Legitimität des Prozesses in Frage gestellt wird, muß darüber nachgedacht werden, wie die wirtschaftliche und soziale Steuerung der Weltwirtschaft aussehen sollte. Die Erklärung der IAO ist eines der Instrumente zur Förderung sozialer Ziele innerhalb der globalen Wirtschaft. Die Wahrung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte ist für Männer und Frauen in der Welt der Arbeit unverzichtbar, wenn sie sich Gehör verschaffen und ihren gerechten Anteil an den Früchten der Globalisierung einfordern wollen.

„... In der Erwägung, daß wirtschaftliches Wachstum wesentlich ist, aber nicht ausreicht, um Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt und die Beseitigung von Armut zu gewährleisten, was bestätigt, daß die IAO starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen fördern muß ...“

Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Präambel, Absatz 2.

***Festigung der Demokratie
und Einbeziehung einer
sozialen Komponente in die
globale Wirtschaft***

52. Die Bedeutung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Stabilität findet immer wieder starke Beachtung; die in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verankerten *sozialen Rahmenbedingungen* aber leisten einen wichtigen Beitrag zur Einbeziehung einer sozialen Komponente in eine globale Wirtschaft. Der Nutzen kann beträchtlich erhöht werden, wenn es eine freie Gewerkschaftsbewegung, unabhängige Arbeitgeberorganisationen und mitwirkende Zusammenschlüsse in der Zivilgesellschaft gibt. Diese Institutionen der Gesellschaft können eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung des Umfangs und der Qualität demokratischer Rechenschaftspflicht spielen und damit eine transparentere (und leistungsfähigere) Politik der öffentlichen Hand sowie einen besseren Sozialschutz gewährleisten. Dies ist in einer von wirtschaftlicher Instabilität gekennzeichneten globalen Wirtschaft zweifellos von Vorteil. Eine wesentliche Aufgabe für Regierungen, internationale multilaterale und finanzielle Institutionen und internationale Wirtschaftsakteure besteht darin, die Einrichtungen und Verfahren zu stärken, die die Verwirklichung der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen fördern.

„Die von der Demokratie gebotene Sicherheit wird unter Umständen nicht schmerzlich vermißt, wenn ein Land glücklich genug ist, keine ernsten Probleme zu haben, wenn alles reibungslos läuft. Tatsächlich aber kann hinter der Fassade eines gesunden Staates die drohende Gefahr der Unsicherheit lauern, die von Veränderungen der wirtschaftlichen oder anderen Verhältnissen oder von unkorrigierten Fehlern der Politik ausgeht ...“

Die schützende Rolle der Demokratie wird schmerzlich vermißt, wenn sie am dringendsten benötigt wird.“

(Rede von Professor Amartya Sen, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, vor der Internationalen Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999)³⁵

53. Internationale Finanzorganisationen haben erkannt, daß die institutionellen Strukturen, in denen die Märkte sich entwickeln, und der Prozeß, durch den Reformen entwickelt und durchgeführt werden, entscheidend für ihren Erfolg sind. In dem vom Internationalen Währungsfonds erstellten Artikel IV-Aufsichtsbericht über Indonesien 1999 wird die Entscheidung der Regierung begrüßt, die grundlegenden Übereinkommen der IAO zu ratifizieren³⁶. Im Rahmen umfassenderer Konsultationen treffen Mitarbeiter des IWF und der Weltbank in vielen Ländern häufiger mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusammen, was dazu führt, daß die Ansichten dieser Organisationen bei Maßnahmen im Zusammenhang mit finanzierten Programmen berücksichtigt werden. Auch die institutionelle Zusammenarbeit zwischen der IAO und den internationalen Finanzinstituten ist verbessert worden, darunter auch in bezug auf die von diesen Instituten verfolgten Strategien zur Verminderung der Armut³⁷.

Engere Zusammenarbeit zwischen internationalen Einrichtungen

Schlußfolgerung

54. Die Vereinigungsfreiheit, das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen sind grundlegende Menschenrechte, die in der ganzen Welt eingehalten werden müssen. Die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte ist gut für die Wirtschaft, für die Gewerkschaften, für die Regierungen und für die Zivilgesellschaft, und zwar sowohl auf innerstaatlicher wie auch auf internationaler Ebene. Dennoch erkennen Unternehmen, öffentliche Arbeitgeber und Behörden nicht immer, daß diese Rechte zur wirtschaftlichen Leistung und gerechten Entwicklung beitragen. Wie in diesem Kapitel gezeigt wurde, hat die Globalisierung auch Auswirkungen auf die Ausübung der Vereinigungsfreiheit, die Kollektivverhandlungsrechte und die Institutionen, die Vertretungssicherheit bieten. **Sowohl in der formellen wie auch in der informellen Wirtschaft ist in der Welt der Arbeit eine beträchtliche Vertretungslücke entstanden.** Im folgenden Kapitel wird die weltweite Situation in bezug auf die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte betrachtet. Wo sind diese Prinzipien und Rechte bedroht und warum?

Gefahren für eine menschenwürdige Arbeit im 21. Jahrhundert

³⁵ <http://mirror/public/english/standards/reln/ilc/87/a-sen.htm>.

³⁶ Siehe: „IMF Concludes Article IV Consultation with Indonesia“, in *Public Information Notice* No. 99/33 (Washington, IWF, 1999).

³⁷ Im Verlauf ihrer Überprüfung der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung zu übermittelnden Jahresberichte haben die sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO festgestellt, die Berichte hätten Informationen geliefert, die die anhaltenden Bemühungen der IAO rechtfertigten, bei den internationalen und regionalen Finanzinstituten das Verständnis der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und dafür, wie ihre Einhaltung im Rahmen eines gesunden Wirtschaftswachstums erzielt werden sollte, zu verstärken. Siehe IAA: *Review of annual reports*, a.a.O., Teil I, GB.277/3/11, Abs. 66, S. 16.

2. Das Gesamtbild

Einleitung

55. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsrechte sind wesentliche Elemente einer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltigen Entwicklung und entscheidend im Kampf gegen die wachsende Unsicherheit und das zunehmende soziale Unbehagen. Dennoch ist die Einhaltung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht überall und von allen erreicht worden. In diesem Kapitel wird untersucht, wie weit diese Prinzipien und Rechte in aller Welt verwirklicht worden sind. Auf der Grundlage von Informationen, die auf den Aufsichtsverfahren der IAO¹ und Regierungsberichten im Rahmen der Anschlußmaßnahmen zur Erklärung beruhen, werden die in den letzten Jahren erzielten Fortschritte bewertet und etwaige nach wie vor bestehende Probleme und ihre Ursachen ermittelt. Schließlich werden Informationen aus den nach der Erklärung vorzulegenden jährlichen Berichten hervorgehoben, die positive Maßnahmen der Mitgliedstaaten in bezug auf die Gewährung der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen betreffen.

*Ein dynamisches
Gesamtbild*

Demokratie und bürgerliche Freiheiten

56. Zwei der wichtigsten Errungenschaften des letzten Jahrhunderts waren die Kodifizierung und Förderung der — bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen — Menschenrechte und die Festigung der Demokratie in allen Regionen. Dabei sind die Festigung der Demokratie und die Erweiterung der Vereinigungsfreiheit nicht zu trennen. Dies haben in jüngster Zeit vor allem die Entwicklungen in *Chile, Indonesien, Mosambik, Polen, Südafrika* und anderen Ländern bewiesen. Die Anerkennung der Vereinigungsfreiheit ist seit der Gründung der IAO im Jahr 1919 in ihrer Verfassung verankert. Und vor rund 30 Jahren hat die Internationale Arbeits-

*Die Verweigerung
bürgerlicher Freiheiten
schließt die
Vereinigungsfreiheit aus*

¹ Die wesentlichen Aspekte dieser Aufsichtsverfahren werden in Kapitel 3 beschrieben.

konferenz den Zusammenhang zwischen der Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte einerseits und den grundlegenden bürgerlichen Freiheiten andererseits mit der Annahme einer einschlägigen EntschlieÙung (siehe Kasten 2.1) anerkannt.

Kasten 2.1
EntschlieÙung betreffend die gewerkschaftlichen Rechte und ihre Beziehungen zu den bürgerlichen Freiheiten²

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation

...

1. **erkennt an, daÙ die den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zuerkannten Rechte auf der Achtung jener bürgerlichen Freiheiten beruhen müssen, die insbesondere in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte verkündet worden sind, und daÙ das Nichtvorhandensein dieser bürgerlichen Freiheiten den Begriff der gewerkschaftlichen Rechte jedes Sinngehalts beraubt;**
2. **legt besonderes Gewicht auf die folgenden, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte definierten bürgerlichen Freiheiten, die für die normale Ausübung der gewerkschaftlichen Rechte wesentlich sind;**

- a) das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person und das Recht, nicht willkürlich festgenommen und in Haft gehalten zu werden;
- b) das Recht auf freie MeinungsäuÙerung und insbesondere die Freiheit, Meinungen unangefochten anzuhängen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten;
- c) die Versammlungsfreiheit;
- d) das Recht auf ein der Billigkeit entsprechendes Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht;
- e) das Recht auf Schutz des Eigentums der Gewerkschaften

57. Wie jedoch die Schlußfolgerungen der Aufsichtsorgane der IAO zeigen, ist die Einschränkung und gelegentlich sogar die Unterdrückung bürgerlicher Freiheiten auch heute noch eine der Hauptursachen für Verletzungen der Vereinigungsfreiheit. Die sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO haben auf den „kritischen Zusammenhang zwischen Vereinigungsrechten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und den bürgerlichen Freiheiten³“ hingewiesen. Zwar konnten in den letzten Jahren einige Verbesserungen in dieser Hinsicht verzeichnet werden, doch betreffen nach wie vor etwa ein Drittel aller beim Ausschuß für Vereinigungsfreiheit eingereichten Klagen⁴ — ausschließlich oder zum Teil — Verletzungen der bürgerlichen Freiheiten (siehe Abbildung 2.1).

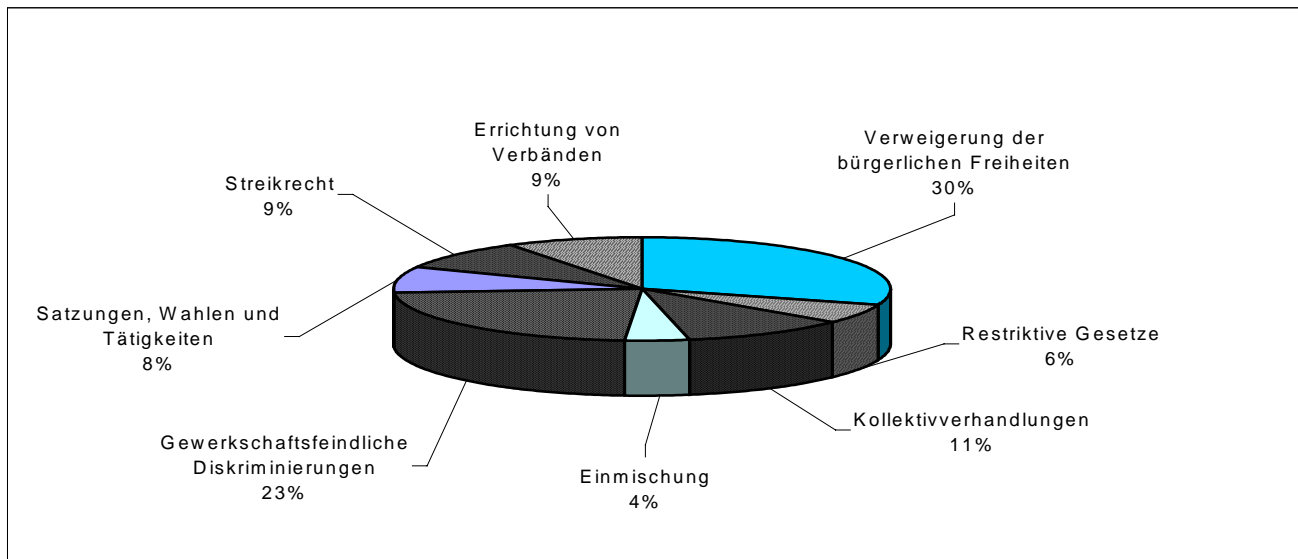
² Angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 54. Tagung am 25. Juni 1970.

³ *Review of the annual reports under the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Part I, Introduction of the ILO Expert-Advisers to the annual reports* (Genf, 2000, GB.277/3/1), Anh. 6, S. 60.

⁴ Der dreigliedrige IAA-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit nimmt von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Behauptungen über Verletzungen der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit durch Mitgliedstaaten der IAO entgegen, unabhängig davon, ob die betreffenden Übereinkommen von dem jeweiligen Land ratifiziert worden sind oder nicht. Er prüft den Inhalt der Fälle und arbeitet Schlußfolgerungen und Empfehlungen aus, die dem Verwaltungsrat unterbreitet werden. Zu Einzelheiten über dieses und andere Verfahren siehe D. Tajzman und K. Curtis: *Freedom of Association: A user's guide: Standards, principles and procedures of the International Labour Organization* (Genf, IAA, 2000).

Abbildung 2.1. IAA-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit

Geprüfte Behauptungen nach Art der Einschränkung



58. Im Verlauf der letzten zehn Jahre hat der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit Behauptungen über Verletzungen von Gewerkschaftsrechten behandelt, die folgendes betrafen⁵:

Verletzungen bürgerlicher Freiheiten und Gewerkschaftsrechte

- Fälle von Mord und/oder Verschwinden (z.B. *Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Indien, Indonesien, Kolumbien*);
- Tötlichkeiten gegen Personen (z.B. *Äthiopien, Argentinien, China, Ecuador, Guatemala, Haiti, Kolumbien, Mauritius, Simbabwe, Sudan, Zentralafrikanische Republik*);
- Verhaftungen und Inhaftierungen (z.B. *Äthiopien, China, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, El Salvador, Gabun, Guinea, Guinea-Bissau, Indonesien, Kap Verde, Republik Korea, Libanon, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Panama, Paraguay, Senegal, Sudan, Swasiland, Zentralafrikanische Republik*);
- Exilierung (z.B. *Bahrain, Myanmar*);
- Behinderungen der Bewegungsfreiheit (z.B. *Bangladesch, Kolumbien, Kongo*);
- Verletzungen der Versammlungsfreiheit (z.B. *Kenia, Simbabwe*), der Demonstrationsfreiheit (z.B. *Belarus, China, Côte d'Ivoire, Dschibuti, Indien, Mauritius, Senegal, Swasiland*), der Meinungsfreiheit und der Freiheit der Meinungsäußerung (z.B. *China, Ecuador, Marokko*);

⁵ Die nachstehenden und an anderer Stelle dieses Kapitels genannten Beispiele sind nur Beispiele. Sie können keine vollständige Liste anhängiger Fälle oder erzielter Fortschritte sein. Ein umfassenderes Bild der anstehenden Fragen und Probleme geben die letzte Allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses über diesen Gegenstand: *Freedom of Association and Collective Bargaining*, Bericht III, Teil 4B, Internationale Arbeitskonferenz, 81. Tagung, Genf, 1994, und die Jahresberichte des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, die im Normenausschuß der Internationalen Arbeitskonferenz erörtert werden (sein Bericht erscheint als vorläufiger Verhandlungsbericht der Konferenz und kann auf der Website der IAO abgerufen werden).

- Verletzungen von gewerkschaftlichen Räumlichkeiten und Gewerkschaftseigentum (z.B. *Äthiopien, Bulgarien, Côte d'Ivoire, Libanon, Nicaragua, Russische Föderation, Senegal, Ukraine, Zentralafrikanische Republik*);
- Ausrufung des Ausnahmezustands und Aufhebung bürgerlicher Freiheiten (z.B. *Bolivien*).

Rechtsstaatlichkeit

59. Besonders schwerwiegende Probleme verursachen Situationen, in denen das Rechtsstaatsprinzip weitgehend außer acht bleibt und die elementaren Voraussetzungen für ordnungsgemäße Verfahren nicht gegeben sind. Das gleiche gilt, wenn Akte extremer Gewalt gegen Gewerkschafter praktisch straflos bleiben, da es keine Verhaftungen, Gerichtsverfahren oder Verurteilungen gibt. In solchen Fällen müssen konzertierte Bemühungen ebenso sehr der Wiederherstellung der staatlichen Autorität und der Gewährleistung des Rechtsschutzes dienen wie dem allgemeinen Schutz der Gewerkschaftsrechte.

Schwerwiegende Fälle und anhaltende Nichtdurchführung ratifizierter Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit

60. Neben den vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit geprüften Fällen hat der dreigliedrige Konferenzausschuß der IAO für die Durchführung der Normen seit 1990 15 besondere Fälle der Nichtdurchführung der Übereinkommen Nr. 87 und 98 hervorgehoben (die *Kamerun, Kolumbien, Marokko, Myanmar, Nigeria, Panama* und *Swasiland* betrafen). Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat in ihrer jüngsten Resolution über die Lage der Menschenrechte in Myanmar die anhaltende Verletzung dieser Rechte in diesem Land, darunter „die Verweigerung der Vereinigungsfreiheit“⁶ beklagt, ein Problem, auf das die Aufsichtsorgane der IAO seit längerer Zeit immer wieder hingewiesen haben.

Wiederherstellung der bürgerlichen Freiheiten

61. Andererseits ist es ermutigend, daß in diesem Zehnjahreszeitraum in mehreren Ländern, auch in den vorstehend erwähnten, bedeutende Verbesserungen bei der Gewährung der bürgerlichen Freiheiten festzustellen waren, vor allem in bezug auf die Freilassung inhaftierter Gewerkschafter (z.B. in *Indonesien, der Republik Korea, Nigeria, Swasiland*) und inhaftierter Arbeitgeber (z.B. in *Nicaragua*) sowie die Aufhebung eines Ausnahmezustands (z.B. in *Bolivien*). Auch die grundlegenden Rechte der Vereinigungsfreiheit wurden häufig wiederhergestellt, nachdem Länder, in denen zuvor eine Diktatur oder das Kriegsrecht herrschten, zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zurückgekehrt waren (z.B. *Nigeria*), oder aber in Ländern, die umfassende politische und wirtschaftliche Reformen durchgeführt haben (z.B. *Indonesien, Südafrika*).

Vertretungssicherheit

Die Vereinigungsfreiheit ist das entscheidende Ermächtigungsrecht für alle Rechte bei der Arbeit

62. Das Vereinigungsrecht ist das entscheidende Ermächtigungsrecht und der Schlüssel zur Ausübung eines breiten Spektrums anderer Rechte bei der Arbeit. Wenn Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Vereinigungsmöglichkeit verweigert wird, werden sie keinen Zugang zu diesen anderen Rechten haben. Die im vorangegangenen Kapitel angeführten Argumente haben deutlich gemacht, daß es für alle Beteiligten und für die Gesellschaft insgesamt von Nutzen ist, wenn das Vereinigungsrecht in vollem Umfang eingehalten und zur Grundlage konstruktiver Arbeitsbeziehungen wird. Dennoch gibt es nach wie

⁶ Vereinte Nationen: Von der Generalversammlung angenommene Resolution: *Menschenrechtssituation in Myanmar* (A/RES/54/186, angenommen am 17. Dez. 1999 (Abs. 5)).

vor umfassende und gelegentlich schwerwiegende Verletzungen des Vereinigungsrechts. In diesem Abschnitt werden die Besonderheiten dieser Verletzungen aufgezeigt und die Gründe behandelt, warum sie nach wie vor andauern.

63. Die offensichtlichsten Verweigerungen des Vereinigungsrechts finden sich in den Gesetzen mehrerer Länder, die die unabhängige Gründung jeder Art von Organisation durch alle Arbeitnehmer oder bestimmte Arbeitnehmergruppen verbieten oder die Freiheit von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern einschränken, Verbände ihrer Wahl zu bilden und ihnen beizutreten. In den letzten Jahren sind allerdings beträchtliche Fortschritte bei der Aufhebung solcher Beschränkungen erzielt worden. Soweit sie jedoch immer noch bestehen, stellen sie einige der schwerwiegendsten Verstöße gegen die grundlegenden Prinzipien der Vereinigungsfreiheit dar. Weniger offensichtlich, doch ebenso schändlich sind außergesetzliche oder informelle Verweigerungen oder Behinderungen des Vereinigungsrechts. Hiergegen anzugehen, setzt einen angemessenen Schutz gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen voraus. Es erfordert aber auch vorgegreifende Maßnahmen, die darauf abzielen, daß das Vereinigungsrecht als solches und die Vorstellung, daß seine Verletzung weder nützlich noch tolerierbar ist, breiteste Anerkennung finden. Die alles überragende Aufgabe besteht darin, sowohl in den formellen als auch in den informellen Volkswirtschaften ein Klima zu schaffen, das eine freie Vereinigung ermöglicht und in dem die in einer solchen Vereinigung zusammengeschlossenen Personen ohne Furcht vor negativen Konsequenzen tätig werden können.

64. Heutzutage sind direkte Verbote jeder Art von Arbeitnehmerverband selten (z.B. *Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate*). Einige Länder (z.B. *Bahrain, Katar*) erlauben nur Arbeitnehmerschüsse, Arbeitsräte oder Wohlfahrtsverbände, deren Handlungsfreiheit stark beschränkt ist und die deshalb nicht als unabhängige Arbeitnehmerverbände bezeichnet werden können. In anderen Ländern wiederum sind Gewerkschaften nach dem Gesetz erlaubt, doch wird ihre Zulassung verweigert (z.B. in *Äquatorialguinea*).

65. Eine häufigere Form der Verweigerung des Vereinigungsrechts ist dort gegeben, wo Regierungen einzelne Organisationen vorschreiben, denen Arbeitgeber oder Arbeitnehmer angehören können, während alle anderen als ungesetzlich gelten und unterdrückt werden. Diese Art von gesetzlich verankertem Monopol steht in direktem Widerspruch zum Recht der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Verbände ihrer Wahl zu bilden und ihnen beizutreten. In einer von der Internationalen Arbeitskonferenz 1952 angenommenen Entschließung über die Unabhängigkeit der Gewerkschaftsbewegung wird die Bedeutung dieser Frage unterstrichen und die Tatsache hervorgehoben, daß unabhängig von den Vorteilen, die eine einheitliche Vereinigung und Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bieten mag, stets die Möglichkeit des Pluralismus bestehen muß (siehe Kasten 2.2). Einheit muß frei gewählt und darf nicht erzwungen sein. Ebenso muß Pluralismus das Ergebnis einer freien Wahlentscheidung und nicht eines äußeren Zwangs sein.

***Besonderheiten der
Gesetzgebung und Praxis
haben schwerwiegende
Folgen für das
Vereinigungsrecht***

***Offensichtliche
Verletzungen***

***Gesetzlich verankerte
Monopole***

Kasten 2.2

EntschlieÙung über die Unabhängigkeit der Gewerkschaftsbewegung⁷ (Auszüge)

Die Internationale Arbeitskonferenz

...

ist der Auffassung, daß eine stabile, freie und unabhängige Gewerkschaftsbewegung eine wesentliche Voraussetzung für gute Arbeitsbeziehungen ist und ganz allgemein zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse in jedem Land beitragen sollte, stellt fest, daß es hinsichtlich der Beziehungen zwischen der Gewerkschaftsbewegung und den politischen Parteien je nach Land zwangsläufig erhebliche Unterschiede gibt, ist der Meinung, daß eine politische Zugehörigkeit oder politische Betätigung der Gewerkschaften von den innerstaatlichen Verhältnissen in jedem Land abhängt; vertritt nichtsdestoweniger die Ansicht, daß es bestimmte Grundsätze gibt, die auf diesem Gebiet aufgestellt werden sollten und die zum Schutz der Freiheit und Unabhängigkeit der Gewerkschaftsbewegung und ihrer grundlegenden Aufgabe, die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Arbeitnehmer zu verbessern, unbedingt erforderlich sind;

nimmt ... die folgende EntschlieÙung an:

1. **Grundlegende und bleibende Aufgabe der Gewerkschaftsbewegung ist die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Arbeitnehmer.**
2. **Die Gewerkschaften haben auch eine wichtige Rolle in Zusammenarbeit mit anderen Organen bei der Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und der Gemeinschaft insgesamt in jedem Land zu spielen.**
3. **Zu diesem Zweck ist es unbedingt erforderlich, daß die Gewerkschaftsbewegung eines jeden Landes ihre Freiheit und Unabhängigkeit bewahrt, um in der Lage zu sein, unabhängig von politischen Veränderungen ihren wirtschaftlichen und sozialen Auftrag zu erfüllen**
4. **Voraussetzung für diese Freiheit und Unabhängigkeit ist u.a., daß die Gewerkschaften Mitglieder ungeachtet ihrer Rasse, ihrer Herkunft oder ihrer politischen Zugehörigkeit aufnehmen und ihre gewerkschaftlichen Ziele auf der Grundlage der Solidarität und der sozialen und wirtschaftlichen Interessen aller Arbeitnehmer verfolgen.**
5. **Wenn Gewerkschaften in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis ihrer jeweiligen Länder und auf Beschluß ihrer Mitglieder beschließen, Beziehungen zu einer politischen Partei aufzunehmen oder verfassungsgemäÙe politische Maßnahmen als Mittel zur Förderung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu ergreifen, sollten derartige politische Beziehungen oder Maßnahmen nicht so beschaffen sein, daß sie das Fortbestehen der Gewerkschaftsbewegung oder ihrer sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben unabhängig von politischen Veränderungen in dem jeweiligen Land gefährden.**
6. **Regierungen, die zwecks Durchführung ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik eine Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften anstreben, sollten anerkennen, daß der Wert dieser Zusammenarbeit weitgehend von der Freiheit und Unabhängigkeit der Gewerkschaftsbewegung als wesentlichem Faktor zur Förderung des sozialen Fortschritts abhängt, und sollten nicht den Versuch unternehmen, die Gewerkschaftsbewegung in ein Instrument zur Förderung politischer Ziele zu verwandeln oder in die normalen Aufgaben einer Gewerkschaftsbewegung einzugreifen, weil diese eine freigewählte Beziehung zu einer politischen Partei eingegangen ist.**

Deutlicher Rückgang der Kontrolle der Gewerkschaftsbewegung durch den Staat

66. Der bemerkenswerteste Fortschritt, der in bezug auf das Vereinigungsrecht in den letzten Jahren erzielt wurde, war die Aufhebung staatlich geförderter und kontrollierter Gewerkschaftsmonopole. Diese Veränderung betraf in sehr großem Umfang Mittel- und Osteuropa sowie Afrika (z.B. *Algerien, Belarus, Bulgarien, Guinea, Kap Verde, Kongo, Madagaskar, Mongolei, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Ruanda, Vereinigte Republik Tansania, Ukraine, Ungarn*). Der Prozeß war zwar zwangsläufig von beträchtlichen Schwierigkeiten begleitet, beispielsweise in bezug auf die Verteilung der Vermögenswerte ehemaliger Monopolorganisationen und die Gleichbehandlung zwischen diesen und den neu gebildeten Verbänden, bedeutet jedoch ganz eindeutig einen qualitativen Wandel von historischen Ausmaßen.

⁷ Angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 35. Tagung am 26. Juni 1952.

67. Dennoch gibt es nach wie vor Fälle, in denen der Staat ein Monopol hat. Dies ist im allgemeinen in Ländern der Fall, in denen auch die politische Macht von einer einzigen Partei ausgeübt wird und wo es eine etablierte oder organische Verbindung zwischen denen, die die politische Macht ausüben, und den vorgegebenen Akteuren in der Welt der Arbeit gibt (*China, Irak, Kuba, Sudan, Arabische Republik Syrien, Vietnam*). In solchen Situationen sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden den Organen der politischen Macht untergeordnet. Das Recht, frei Organisationen zu bilden und ihnen beizutreten, ist mit einer Einparteienherrschaft nicht vereinbar.

Dennoch gibt es in einigen Ländern immer noch eine politische Kontrolle

68. Einige Elemente der Rahmenbedingungen für die heutigen Gewerkschafts- und Arbeitgebermonopole unterscheiden diese jedoch von jenen, die in einem wirtschaftlichen Umfeld existierten, das vom Staat beherrscht wurde und der zentralen Planung unterlag, und die seit Ende der achtziger Jahre verschwunden sind. Privatunternehmen und überhaupt private wirtschaftliche und soziale Initiativen spielten in diesen Situationen kaum eine Rolle, und ausländische Direktinvestitionen hatten der Unterstützung vom Staat festgelegter Ziele zu dienen. Heute dagegen ist der Raum, der den Marktkräften und privaten Akteuren gelassen wird, in einigen Fällen dramatisch gewachsen. Staatliche Monopolorganisationen sehen sich deshalb neuen und ungewohnten Herausforderungen gegenüber.

Die Auswirkungen der Globalisierung auf staatliche Monopolorganisationen

69. Daneben gibt es einige wenige Fälle (*Brasilien, Nigeria*), in denen es nach wie vor auf verschiedenen Ebenen gesetzlich vorgeschriebene Gewerkschaftsmonopole gibt, obwohl ein politischer Pluralismus herrscht und unter Umständen keine offensichtlichen Beschränkungen der Unabhängigkeit von Gewerkschaften bestehen. So gibt es zwar im Fall *Brasiliens* gesetzlich vorgeschriebene Gewerkschaften, doch herrscht in der Praxis eher ein gewerkschaftlicher Pluralismus. Es ist möglich, daß gewisse Einschränkungen des Vereinigungsrechts der Besorgnis der Regierungen entsprechen, sie wären durch die Existenz von mehr als einer Organisation in einem bestimmten Tätigkeitsbereich überfordert. Unter anderen innerstaatlichen Verhältnissen hat auch *Uganda* noch nicht die Gesetze aufgehoben, die einen einzigen zentralen Gewerkschaftsbund vorschreiben.

Geordnete Arbeitsbeziehungen als politisches Anliegen

70. In *Argentinien, Belarus, Côte d'Ivoire, Indonesien* und der *Republik Korea* sind vor allem auf Bundesebene in jüngster Zeit wichtige alternative Mitspracheorgane zugelassen worden. Um ein Gleichgewicht zwischen dem Pluralismus und einem geordneten Arbeitsbeziehungssystem zu gewährleisten, könnte es zweckmäßig sein, zunächst Maßnahmen zur Anerkennung unterschiedlicher Stufen der Repräsentativität ins Auge zu fassen und dabei den repräsentativsten Organisationen gewisse Vorrechte einzuräumen und anderen Berufsverbänden angemessene Sicherheiten zu bieten.

Zulassung wichtiger alternativer Mitspracheorgane

71. Eine Grundregel des Vereinigungsrechts lautet, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer Verbände ihrer Wahl ohne vorherige Genehmigung gründen können. Etwaige verwaltungstechnische Auflagen für die freie Tätigkeit einer Organisation sollten rein formaler Art sein. In mehreren Ländern (z.B. in *El Salvador, Libanon*) gehen die rechtlichen Auflagen jedoch weiter und beeinträchtigen damit das Vereinigungsrecht. Hinzu kommt, daß Bestimmungen, die zunächst keine Hindernisse darzustellen scheinen und dies in der normalen Praxis auch nicht tun, in einer Weise angewandt werden können, die durchaus problematisch ist. Dies kann in Zeiten der Spannung oder besonderer Schwie-

Verwaltungstechnische Auflagen für das Vereinigungsrecht

rigkeiten geschehen. In beiden Fällen ist die Anwendung des Grundsatzes, daß verwaltungstechnische oder gerichtliche Maßnahmen keine willkürlichen Befugnisse zur Verweigerung der Bildung frei gewählter Organisationen einräumen sollten, eine unerläßliche Voraussetzung für die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit.

**Anzeichen von
Verbesserungen für einige
Arbeitnehmer**

72. Die grundlegenden Aspekte der Ausübung des Vereinigungsrechts, die früher in einigen Ländern auf bestimmte Arbeitnehmergruppen beschränkt waren, sind auf die folgenden Gruppen erweitert worden: öffentliche Bedienstete (z.B. in *Chile, der Dominikanischen Republik, Gabun, Guatemala, Mali, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Südafrika, Zypern*), Landarbeiter (z.B. in *Barbados, der Dominikanischen Republik, Lesotho, Panama, Südafrika*), Arbeitnehmer in Krankenhäusern und medizinischen Anstalten (z.B. in *Pakistan, Philippinen*), Lehrer und Hochschulprofessoren (z.B. in der *Republik Korea, Nigeria, Philippinen*), selbständig Erwerbstätige (z.B. in *Peru, Nicaragua*), Gelegenheitsarbeiter (z.B. *Kamerun*), Haushaltsangestellte (z.B. in *Äthiopien*) und ausländische Arbeitnehmer (z.B. *Frankreich (Französisch-Polynesien), Kamerun, Luxemburg, Niger, Panama*). Mehrere Regierungen haben in ihren Berichten im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung mitgeteilt, daß ihre Gesetze über Vereinigungsfreiheit einen umfassenden Geltungsbereich hätten.

**Ausgeschlossene
Arbeitnehmergruppen**

73. Trotz erzielter Fortschritte sind einige Gruppen von Arbeitnehmern nach wie vor vom Geltungsbereich der einschlägigen Gesetze ausgeschlossen. Solche Ausnahmeregelungen stehen im Widerspruch zu dem grundlegenden Prinzip, wonach *alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ohne jegliche Unterscheidung, das Vereinigungsrecht haben sollten*, wobei die einzige mögliche Ausnahme in bezug auf die Streitkräfte und die Polizei besteht (obwohl es in einigen Ländern Verbände gibt, die diese Gruppen vertreten). Wenn zahlreichen Menschen unter Hinweis auf ihren Status, Wirtschaftszweig, Beruf oder Tätigkeitsort das Vereinigungsrecht verweigert wird, müssen folgende Fragen gestellt werden: Wo bestehen die schwerwiegendsten Probleme und was sind ihre Ursachen?

**Landwirtschaftliche
Arbeitnehmer und der
ländliche Sektor**

74. Rund die Hälfte der Erwerbsbevölkerung der Welt ist im ländlichen Sektor tätig und lebt und arbeitet häufig unter schwierigen Bedingungen. Hier ist die Vertretungslücke besonders deutlich, und dies trotz gezielter internationaler Anstrengungen, insbesondere der Annahme des Übereinkommens (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte im Jahr 1975, nach dem jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert, eine Politik der aktiven Förderung starker und unabhängiger Verbände ländlicher Arbeitskräfte zu fördern und insbesondere Hindernisse, die ihrer Gründung und Entwicklung im Weg stehen, zu beseitigen hat. Zu den natürlichen Schwierigkeiten einer Vereinigung kommt die Tatsache, daß die Gesetze einer großen Reihe von Ländern entweder das Vereinigungsrecht in der Landwirtschaft verweigern oder diesen Sektor von den einschlägigen rechtlichen Schutzbestimmungen ausschließen (z.B. in *Afghanistan, Bolivien, Burundi, Honduras, Indien, Jordanien, Kanada, Liberia, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Swasiland, Arabische Republik Syrien, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten*). Für diese Lücke scheint es zwei mögliche Gründe zu geben. So können Regierungen die Ansicht vertreten, daß es die Natur des ländlichen Sektors den staatlichen Arbeitsverwaltungen praktisch unmöglich macht, dieses Recht durchzusetzen. Oder aber es kann der Eindruck bestehen, daß die Natur der Arbeit in diesem

Sektor (wie etwa das Fehlen für andere Sektoren typischer Beschäftigungsverhältnisse oder die im wesentlichen paternalistische Natur des Beschäftigungsverhältnisses, das häufig auch reinen Saison- oder Gelegenheitscharakter hat) ihn für das Vereinigungsrecht weitgehend unzugänglich macht. Ein großer Teil der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer sind Frauen, und es gibt unzählige Schwierigkeiten, die ihrer Vereinigung und Mitsprache im Weg stehen. Ein konzertiertes Vorgehen in diesem Sektor würde darauf abzielen, die formalen Hindernisse für die Vereinigungsfreiheit zu beseitigen und die Bildung und das Wachstum starker Verbände der ländlichen Arbeitnehmer zu fördern.

75. Der öffentliche Sektor ist der zweite Bereich, in dem es umfassende Beschränkungen des Vereinigungsrechts gibt (z.B. in *El Salvador, Gambia, Indien, Kenia, der Republik Korea, Nepal*). Die Situationen in diesen Ländern sind unterschiedlich und können von direkten Vereinigungsverboten bis zu vorgeschriebenen Bedingungen in bezug auf den Charakter der Verbände reichen, die Bedienstete des öffentlichen Sektors errichten oder denen sie beitreten können. Die für diese Beschränkungen angeführten Rechtfertigungen sind nicht unbekannt. In einigen Fällen stützen sie sich auf die These, daß Bedienstete des öffentlichen Sektors als Staatsdiener eine Stellung und Aufgaben haben, die mit der Mitgliedschaft in einem Berufsverband oder den sich durch eine solche Mitgliedschaft möglicherweise ergebenden Kollektivmaßnahmen nicht zu vereinbaren sind. Diese Ansicht stützt sich auf die Vorteile, die den im öffentlichen Sektor Tätigen gelegentlich geboten werden, wie etwa Sicherheit des Arbeitsplatzes, Pensionsansprüche und höhere Gehälter, und die als Ausgleich für die Nichtgewährung grundlegender Rechte bei der Arbeit ins Feld geführt werden können. Dagegen ist anzuführen, daß der öffentliche Sektor aufgrund strenger haushaltspolitischer Maßnahmen unter großem Druck steht und ebenso wettbewerbsfähig sein muß wie der private Sektor. Da die Arbeitsleistung häufig genau überwacht wird, müssen sich die Bediensteten des öffentlichen Sektors heute oft die gleichen Sorgen um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes machen wie ihre Kollegen im privaten Sektor. Der Druck auf die Ausgaben der öffentlichen Hand hat auch Auswirkungen auf die Höhe der Gehälter. Deshalb müssen die öffentlichen Bediensteten die Möglichkeit haben, sich zu vereinigen und ihre Interessen kollektiv wahrzunehmen. In mehreren im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten jährlichen Berichte der Regierungen wird aufgezeigt, welche Anstrengungen einzelne Länder unternehmen, um dies zu ermöglichen.

Der öffentliche Sektor

76. Mehrere Länder (z.B. *Brasilien, Jordanien, Kanada, Kuwait*) schließen Haushaltsangestellte vom Geltungsbereich der Gesetze aus, die generell das Vereinigungsrecht gewährleisten. Diese Arbeitnehmer haben ganz besondere Probleme und sind häufig isoliert und verwundbar. Die überwiegende Mehrheit sind Frauen, die häufig weit entfernt von ihrem eigenen Heim und ihrer Familie in Verhältnissen arbeiten, die für sie ungewohnt sind und die sie durchaus als feindselig empfinden können. Ihre Schwierigkeiten bei der Ausübung ihres Vereinigungsrechts sind offenkundig und groß und für die einzelne Person häufig unüberwindlich. Umfassende Förderungsbemühungen müssen darauf abzielen, formale rechtliche Hindernisse zu beseitigen und die Vorstellung zu bekämpfen, daß es aufgrund der Natur der Tätigkeit dieser Personen und ihrer Beziehung zum Arbeitgeber, in dessen Haus sie im allgemeinen leben dürften, unangebracht sei, die Unterstützung einer Organisation zu suchen.

Haushaltsangestellte

Vereinigungsmöglichkeiten in lebenswichtigen Diensten

77. Abschließend sollen noch sektorspezifische Beschränkungen erwähnt werden, die offenbar auf die Ansicht zurückgehen, daß bestimmte Tätigkeiten für die Gesellschaft einfach zu wichtig sind, als daß auch für sie das Vereinigungsrecht gelten könnte. In einer Reihe von Ländern können Lehrer (z.B. *Äthiopien, Kamerun*), Ärzte und andere medizinische Berufe (z.B. *Kenia*), Feuerwehrleute (z.B. *Japan, Republik Korea, Venezuela*) und Strafvollzugsbedienstete (z.B. *Swasiland*) dieses Recht nicht ausüben. Der Begriff der lebenswichtigen Dienste und die angemessenen Beschränkungen, die für sie gelten können, sind von den Aufsichtsorganen der IAO genau festgelegt worden⁸. Aber selbst in diesen lebenswichtigen Diensten muß das *Vereinigungsrecht* gewährleistet sein. Die im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung unterbreiteten Berichte enthalten eine Reihe von Informationen der Regierungen über die Erweiterung von Vertretungsmöglichkeiten für früher ausgeschlossene Gruppen (z.B. in der *Republik Korea* in bezug auf Beamte und Lehrer).

Wanderarbeitnehmer

78. Die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verweist ausdrücklich auf Wanderarbeitnehmer. Viele dieser Arbeitnehmer sind in Ländern oder Wirtschaftszweigen tätig, in denen allgemeinere Verbote üblich sind. Dazu aber kommen noch besondere Verbote für Ausländer in bezug auf die Bildung von Gewerkschaften oder den Beitritt zu solchen Organisationen (z.B. in *Kuwait*), eine implizierte Ausgrenzung vom Geltungsbereich der Arbeitsgesetze (z.B. in *Kirgistan*) oder aber Verbote oder übermäßige Beschränkungen der Übernahme eines Mandats in Berufsverbänden (z.B. in *Mauretanien, Nicaragua, Ruanda, Venezuela*). Diese drastischen Verweigerungen grundlegender Rechte versperren auch andere wichtige Möglichkeiten, die Wanderarbeitnehmern zur Verfügung stehen könnten, um gegen andere Mißbräuche, denen sie in erhöhtem Maß ausgesetzt sind, anzugehen, vor allem gegen Diskriminierungen in der Beschäftigung und im Beruf (eine weitere Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit).

Das Vereinigungsrecht der Arbeitgeber

79. Wenn auch die meisten Verletzungen der Vereinigungsfreiheit Gewerkschaften betreffen, sollte die grundlegende Bedeutung des Vereinigungsrechts für Arbeitgeberverbände ebenso betont werden. Eine Beschränkung dieses Rechts war Gegenstand einer Klage des venezolanischen Verbandes der Handelskammern und Fabrikantenvereinigungen (FEDECAMARAS) an den Ausschuß für Vereinigungsfreiheit im Jahr 1995. Sie betraf die benachteiligende Behandlung von Arbeitgeberverbänden — und tatsächlich auch von Gewerkschaften — in der venezolanischen Gesetzgebung im Vergleich zu jener anderer Arten freiwilliger Verbände. In diesem Fall hat die Regierung zwar dreigliedrige Einrichtungen geschaffen, um die Empfehlungen des Ausschusses zu Gesetzesänderungen zu prüfen, doch gibt es nach wie vor in Übergangsländern mit geringen Erfahrungen in bezug auf die Rolle von Arbeitgeberverbänden in einer Marktwirtschaft ein allgemeineres Problem. In vielen dieser Länder ist die Entwicklung starker und unabhängiger Verbände eine notwendige Voraussetzung für die Konsolidierung eines sinnvollen Prozesses des Sozialdialogs und der Kollektivverhandlungen oberhalb der Unternehmensebene.

⁸ Lebenswichtige Dienste sind jene, deren Unterbrechung das Leben, die Gesundheit oder die persönliche Sicherheit der gesamten oder eines Teils der Bevölkerung gefährden würde. Nähere Einzelheiten hierzu in IAA: *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No. 87), 1948, and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949 (Genf, IAA, 1994) und Berichte des IAA-Ausschusses für Vereinigungsfreiheit.

80. Die Vereinigungsfreiheit umfaßt auch das Recht der Verbände auf der untersten Stufe, Zentralverbände zu bilden und ihnen beizutreten, sowie das Recht aller innerstaatlichen Verbände, einem internationalen Verband beizutreten und in den vollen Genuß der Vorteile eines solchen Beitritts zu kommen. Auf der Ebene des einzelnen Landes oder Zentralverbandes wird dieses Recht im allgemeinen eingehalten, doch gibt es eine Reihe von Beschränkungen der Rechte von Arbeitnehmerverbänden, bestimmte Tätigkeiten, wie z.B. Streiks, durchzuführen. Außerdem wird der Beitritt zu internationalen Verbänden gelegentlich beschränkt oder in bezug auf einige oder alle Gruppen von Arbeitnehmern von einer Regierungsgenehmigung abhängig gemacht (z.B. in *China, Kamerun, Nigeria, Swasiland*), und die Unterstützung von Verbänden aus internationalen Quellen wird behindert. Angesichts der Internationalisierung der Wirtschaft müssen diese noch bestehenden Beschränkungen unbedingt aufgehoben werden.

Beschränkungen der Tätigkeiten von Zentralverbänden und der Zugehörigkeit zu internationalen Vereinigungen

81. Eine sinnvolle Ausübung des Vereinigungsrechts muß nicht nur durch die gesetzliche Gewährung dieses Rechts gesichert werden, sondern auch durch die erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen und eine Einmischung von Arbeitgeberseite. Arbeitnehmer, die wegen ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit Vergeltungsmaßnahmen zu befürchten haben, genießen wahrlich keine echte Vereinigungsfreiheit. Sie können nur in freier Wahl handeln, wenn sie fest davon überzeugt sind, daß es ausreichende und wirksame Maßnahmen, darunter Strafen und Rechtsmittel, gibt, um die Einhaltung ihrer Rechte zu gewährleisten. Mehrere Regierungen haben in ihren Berichten im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung ausführliche Darstellungen der in ihren Ländern geschaffenen Einrichtungen gegeben, mit denen sie den Gesetzen über die Ausübung der Vereinigungsfreiheit Geltung verschaffen (z.B. *Kanada, Vereinigte Staaten*).

Es darf nicht zu Vergeltungsmaßnahmen kommen

82. Nach der Verweigerung ziviler Freiheiten waren gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen in den letzten fünf Jahren der häufigste Gegenstand der vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit geprüften Behauptungen. Allein im Jahr 1999 hat dieser Ausschuß in fast der Hälfte der geprüften Fälle Empfehlungen zur Beseitigung gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierungen unterbreitet. Die Empfehlungen und/oder Überprüfungen betreffend Folgemaßnahmen in bezug auf gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen galten in diesem Jahr sowohl entwickelten Ländern als auch Industrieländern (z.B. *Äthiopien, Argentinien, Bahrain, Bangladesch, Brasilien, Bulgarien, Chile, China, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dschibuti, El Salvador, Gabun, Guatemala, Indien, Japan, Kambodscha, Kanada, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Nicaragua, Panama, Peru, Philippinen, Polen, Senegal, Simbabwe, Ukraine, Venezuela, Vereinigtes Königreich, Zentralafrikanische Republik*). Selbst in Ländern, in denen das Gesetz die grundlegenden Rechte der Vereinigungsfreiheit gewährleistet, kann die tatsächliche Einhaltung dieses Rechts in der Praxis unzulänglich sein.

Mangelnder Schutz in der Praxis

83. In einer Reihe von Ländern, die das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert haben, in dem ein angemessener Schutz gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen gefordert wird, wurden entsprechende Bemühungen unternommen. So wurden eine Reihe von Gesetzesänderungen verabschiedet, die in einigen Fällen administrative oder strafrechtliche Maßnahmen vorsehen (z.B. in *Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Finnland, Gabun, Guatemala, Kap Verde, Österreich, Paraguay, Polen*).

Unternommene Bemühungen

Die Rolle von Förderungs- und Schutzmaßnahmen

84. Daß es noch häufig zu gewerkschaftsfeindlichen Diskriminierungen kommt, auch wenn damit gelegentlich gegen geltende Gesetze verstoßen wird, beweist, daß immer noch zahlreiche Akteure der Ansicht sind, es sei in ihrem eigenen Interesse, die uneingeschränkte Ausübung des Vereinigungsrechts zu behindern. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe, im Rahmen der einschlägigen Förderungsarbeit diese kurzsichtige Betrachtungsweise zu ändern. Ein feindseliges Klima dürfte sich in jedem Fall hemmend auf Vereinigungsbemühungen auswirken, was rein formale Schutzmaßnahmen nicht ohne weiteres ändern können. Schutzmaßnahmen sollten auch zügig angewandt werden, um wirklich eine abschreckende Wirkung zu haben. Sich über Jahre hinziehende formale Verfahren und Sanktionen, die nicht über die durch die Verweigerung des Vereinigungsrechts erzielten materiellen Gewinne hinausgehen, sind unzulänglich. Wie die *Vereinigten Staaten* in ihrem im Rahmen der Anschlußmaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresbericht festgestellt haben, kann die zur Lösung einiger Konflikte benötigte Zeit das Vereinigungsrecht und sinnvolle Kollektivverhandlungen beeinträchtigen.

Ausfuhr-Freizonen — ein Sonderfall

85. Während die Gesetze in einigen Ländern Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen von den einschlägigen Bestimmungen über Vereinigungsfreiheit ausschließen (z.B. in *Bangladesch, Pakistan*), finden die Arbeits- und Arbeitsbeziehungsgesetze in den meisten Ländern mit Ausfuhr-Freizonen auch auf diese Zonen Anwendung. Trotz dieses verhältnismäßig positiven Bildes kann man angesichts der in der Praxis bestehenden einschneidenden Beschränkungen der Vereinigungsrechte in Ausfuhr-Freizonen die Frage stellen, warum die Leiter solcher Zonen Gewerkschaften gegenüber eine feindselige Haltung einnehmen und welche zusätzlichen Bemühungen erforderlich sind, um zu gewährleisten, daß Arbeitnehmer in diesen Zonen sich vereinigen und Kollektivverhandlungen führen können.

Neuartige Strategien gegenüber Ausfuhr-Freizonen

86. Eine Reihe von Fällen, die der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit im letzten Jahrzehnt geprüft hat (z.B. *Dominikanische Republik, Pakistan, Philippinen, Sri Lanka*), betreffen Handlungen der Arbeitgeber in Ausfuhr-Freizonen, darunter Belästigungen, Aufnahmen in schwarze Listen und Massenentlassungen. Die angeführten Gründe waren in etwa die gleichen, wie sie bereits in bezug auf die Globalisierung der Wirtschaft und die angebliche Notwendigkeit genannt wurden, eine verstärkte Kontrolle über die auf Produktion und Wettbewerb ausgerichteten Bedingungen am Arbeitsplatz ausüben zu können. Vor allem in Anbetracht der gelegentlich rechtlich wie geographisch isolierten Natur der Ausfuhr-Freizonen können besondere Maßnahmen erforderlich sein, um eine verstärkte Einhaltung der Vereinigungsfreiheit zu gewährleisten. In dieser Hinsicht sind die von der *Dominikanischen Republik* getroffenen Maßnahmen, innerhalb der Arbeitsaufsicht eine Sondereinheit für den Schutz der Vereinigungsfreiheit in diesen Zonen zu schaffen, ein durchaus positives Beispiel für die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen und den Abschluß von Kollektivvereinbarungen. Die Entscheidungen *Namibias* und *Simbabwes*, gesetzliche Bestimmungen, die die Vereinigungsfreiheit in Ausfuhr-Freizonen beschränkten, aufzuheben, waren ebenfalls positive Signale.

Äußere Einmischung in Tätigkeiten der Verbände

87. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sollten nicht nur angemessenen Schutz gegen Diskriminierungen genießen, sondern darüber hinaus auch die Freiheit haben, rechtmäßige Tätigkeiten ohne äußere Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten auszuüben. Ihre Programme und Tätigkeiten sollten ausschließlich von ihren Mitgliedern bestimmt werden und den Ansichten und

Interessen dieser Mitglieder entsprechen. Die Verbände selbst haben die Pflicht sicherzustellen, daß interne demokratische Verfahren ordnungsgemäß angewandt werden, um diesen Grundsatz zu verwirklichen. Verbände, die unter der Kontrolle politischer Parteien stehen und die Beschlüsse dieser Parteien ausführen, statt auf ihre Mitglieder zu hören, entsprechen nicht den Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit.

88. Es ist wichtig, den vollen legitimen Umfang der Tätigkeiten von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden anzuerkennen. Sie können sich mit voller Berechtigung allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Fragen widmen, die über die unmittelbaren beruflichen Anliegen ihrer Mitglieder hinausgehen, aber dennoch ihre Lebensbedingungen und Interessen berühren. Dabei können diese Verbände auch politisch tätig werden, vorausgesetzt, ihre Vertretungspflichten sowie ihre sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben werden dadurch nicht beeinträchtigt. Ungeachtet dieser Erwägungen gibt es zahlreiche Länder, die eine politische Tätigkeit der Gewerkschaften ausdrücklich verbieten (z.B. *Aserbaidshan, Ecuador, Kuwait, Libanon, Malaysia, Swasiland*).

89. Die Behörden haben natürlich das Recht und die Verantwortung, dafür Sorge zu tragen, daß Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände nach anerkannten Normen der Rechtschaffenheit in Finanzangelegenheiten und unter Beachtung ihrer eigenen Regeln tätig sind. In dieser Beziehung darf zwischen ihnen und anderen freiwilligen Verbänden kein Unterschied gemacht werden. Es können jedoch Probleme auftreten, wenn Vorwürfe finanzieller Unregelmäßigkeiten oder nicht eingehaltener Verfassungsbestimmungen als Vorwand für eine Einmischung in die Angelegenheiten von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden genutzt werden, zuweilen zu dem Zweck, ihre legitime Führung zu lähmen oder ihre Tätigkeiten zeitweilig zu untersagen. Der Ernst solcher Vorfälle zeigt, wie wichtig es ist, die Überwachung auf das für die Gewährleistung korrekter Verwaltungsnormen erforderliche Maß zu beschränken, und daß eine Intervention, falls sie wirklich erforderlich ist, auf dem geeigneten Rechtsweg erfolgt.

90. Eine weitere eklatante Form der Einmischung kann auftreten, wenn ein Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband unter den Einfluß oder die Herrschaft eines externen Akteurs gerät. Dies ist etwa bei arbeitgeberbeherrschten Gewerkschaften der Fall. Solche Gewerkschaften können weder die betreffenden Arbeitnehmer vertreten noch als Produkt der Vereinigungsfreiheit gelten. Die Entstehung solidaristischer Vereinigungen, vor allem in Costa Rica, aber auch in anderen Ländern Mittelamerikas, zeigt, wie notwendig es ist, die Unabhängigkeit von Arbeitnehmerverbänden zu gewährleisten und sie gegen eine Einmischung von außen zu schützen. Diese ursprünglich für Sozialzwecke gebildeten Vereinigungen sind auf finanzielle Beiträge der Arbeitgeber angewiesen und können deshalb in einer für unabhängige Arbeitnehmerverbände und das Kollektivverhandlungssystem schädlichen Weise an der Festsetzung von Beschäftigungsbedingungen beteiligt werden. Es kam auch zu Verbindungen zwischen ihren Tätigkeiten und Diskriminierungsmaßnahmen, mit denen die Vertretung durch eine Gewerkschaft beendet werden sollte.

***Die innerstaatliche Politik
ist ein legitimes
Gewerkschaftsanliegen***

***Übermäßige Überwachung
von Verbänden***

***Einmischung der
Arbeitgeber und
„Solidarismo“***

Kollektivverhandlungen — eine Form der kollektiven Mitsprache

Kollektivverhandlungsrechte entscheidend für eine wirksame Interessenvertretung

91. Das Vereinigungsrecht ist eine wesentliche Voraussetzung für die kollektive Vertretung von Interessen, und die Verwirklichung des Rechts auf Kollektivverhandlungen trägt entscheidend dazu bei, daß eine solche Vertretung effektiv ist. Allgemein gesprochen erhöhen die Ergebnisse von Kollektivverhandlungen den Wert einer Vereinigung. Im vorangegangenen Kapitel wurde dargelegt, daß Kollektivverhandlungen wesentlich zur Steigerung der Unternehmensleistung und der Fähigkeit, Veränderungen in den Griff zu bekommen, beitragen. Aufgezeigt wurde auch der Beitrag des Sozialdialogs zur Verwirklichung umfassenderer wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele. Diese Tatsachen ergänzen die grundlegende Bedeutung von Kollektivverhandlungen für die Erzielung gerechter Verteilungsergebnisse für die von ihnen erfaßten Gruppen und für die Korrektur der natürlichen Asymmetrie des Beschäftigungsverhältnisses.

Freiwillige Verhandlungen erfordern einen geeigneten Förderungsrahmen

92. Abbildung 1.4 zeigt, daß der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen ungeachtet dieser Tatsache in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und häufig sehr klein ist. Warum ist das so, und was kann getan werden, um eine echte Verwirklichung des Rechts auf Kollektivverhandlungen zu fördern? Bemühungen um die Einschränkung des Rechts auf Kollektivverhandlungen liegt oft die Ansicht zugrunde, daß sie Ergebnisse erbringen würden, die für die Leistung der Unternehmen nicht optimal wären oder nicht den umfassenden wirtschaftspolitischen Zielen dienen würden. Tatsächlich sind Kollektivverhandlungen ihrer Natur nach ein freiwilliger Prozeß, obwohl die Gesetze einiger Länder bestimmte Partner mit Verhandlungen beauftragen können, die einen bestimmten Grad an Repräsentativität nachweisen können. Der freiwillige Charakter von Kollektivverhandlungen muß zwar unbestritten bleiben, doch obliegt es den Mitgliedstaaten, die umfassende Entwicklung von Verfahren und Einrichtungen für freiwillige Verhandlungen zu fördern und zu erleichtern. In einigen Ländern fehlen gerade solche geeigneten Maßnahmen völlig (z.B. in der *Demokratischen Republik Kongo, Irak, Kap Verde, Ruanda*). Wenn solche Einrichtungen geschaffen werden, sollte vor allem gewährleistet sein, daß die Verhandlungen in gutem Glauben und zwischen repräsentativen unabhängigen Verbänden geführt werden.

Gezielter Ausschuß bestimmter Arbeitnehmergruppen von diesen Rechten

93. Es versteht sich von selbst, daß dort, wo das Vereinigungsrecht verweigert wird, die uneingeschränkte Verwirklichung des Rechts auf Kollektivverhandlungen unmöglich ist. Es gibt aber auch andere Situationen, in denen Verhandlungsrechte Arbeitnehmergruppen verweigert werden, die sich dennoch für andere Zwecke vereinigen können. Positiv ist, daß beträchtliche Fortschritte bei der Aufhebung solcher Beschränkungen, beispielsweise des Rechts von Beamten, Kollektivverhandlungen zu führen, erzielt wurden (z.B. in *Äthiopien, Griechenland, Guatemala, Paraguay, Südafrika, Uganda*). Andererseits handelt es sich bei den Gruppen, denen auch weiterhin Kollektivverhandlungsrechte verweigert werden (wie z.B. bedeutenden Gruppen von öffentlichen Bediensteten — *Albanien, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, El Salvador, Gambia, Kanada, Kenia, Kolumbien, Libanon, Liberia, Libysch-Arabische Dschamahirija, Marokko, Panama, Türkei*; Lehrern — *Ecuador, Uganda*; Lehrern mit Beamtenstatus — *Deutschland*; landwirtschaftlichen Arbeitnehmern — *Jordanien, Libysch-Arabische Dschamahirija*; Haushaltsangestellten — *Bahamas, Brasilien, Jordanien, einige Provinzen Kanadas, Kuwait, Libanon*;

Seeleuten — *Libysch-Arabische Dschamahirija*, Arbeitnehmern in Ausfuhr-Freizonen — *Bangladesch, Pakistan*) im allgemeinen um die gleichen Gruppen, für deren Vereinigungsrecht Beschränkungen gelten. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Rechtfertigungen in beiden Fällen die gleichen sind.

94. Häufiger jedoch sind Situationen, in denen Verhandlungen zwar zulässig sind, ihre Ergebnisse jedoch bestimmten von außen festgesetzten Kriterien entsprechen müssen. Das kann in den schlimmsten Fällen tatsächlich die Aussetzung von Kollektivverhandlungen und die einseitige Festlegung der Beschäftigungsbedingungen durch das Gesetz zur Folge haben. Eine solche Vorgehensweise ist am ehesten im öffentlichen Sektor zu erwarten, wobei sie hier auf den Druck der staatlichen Ausgabenpolitik zurückzuführen sein mag, mit der andere makroökonomische Ziele wie eine Senkung der Inflationsrate oder eine bestimmte Gesamtwachstumsrate erreicht werden sollen. Länder, in denen strukturelle Anpassungsprogramme durchgeführt werden, können in dieser Beziehung besonders stark unter Druck geraten und zu dem Schluß kommen, daß die Ergebnisse freier Kollektivverhandlungen kaum mit den Kreditaufnahmekonditionen zu vereinbaren wären. Obwohl es also außergewöhnliche wirtschaftliche Schwierigkeiten geben mag, die diese Art des Eingreifens in die normale Führung von Kollektivverhandlungen rechtfertigen, müssen solche Eingriffe auf das absolut Notwendige beschränkt bleiben und mit Sicherheiten für die Betroffenen gekoppelt werden.

95. Vor diesem Hintergrund sind Gesetzgebungsmaßnahmen der letzten Jahre zu begrüßen, die Schutz gegen ein Eingreifen in den Kollektivverhandlungsprozeß bieten (z.B. in *Belgien, Polen, Portugal, Rumänien, Uganda*). Andererseits lassen sich nach wie vor geltende Bestimmungen, wonach die Zustimmung der Regierung die Voraussetzung für ein Inkrafttreten von Vereinbarungen ist oder diese Vereinbarungen nationalen Interessen entsprechen müssen (wie z.B. in *Ägypten, Argentinien, Brasilien, der Libysch-Arabischen Dschamahirija, Papua-Neuguinea, der Arabischen Republik Syrien, Jemen*), nicht mit der vollen Einhaltung der Kollektivverhandlungsrechte vereinbaren.

96. Die Ebene, auf der Verhandlungen stattfinden und Vereinbarungen gelten, sollte von den Verhandlungspartnern selbst bestimmt werden. Die Praxis ist in dieser Hinsicht in den Mitgliedstaaten der IAO sehr unterschiedlich und entspricht der Geschichte, den Verhältnissen und Präferenzen der einzelnen Länder. Kein Modell kann als grundsätzlich überlegen betrachtet werden, und viele Modelle verbinden mehrere Verhandlungsebenen. Dennoch gibt es, wie in Kapitel 1 gezeigt wurde, eine umfangreiche Diskussion darüber, welche wirtschaftlichen Auswirkungen die Wahl der Verhandlungsebene hat, wobei immer häufiger Argumente für eine Dezentralisierung vorgebracht werden. Diese Argumente lauten vor allem, daß eine niedrigere Verhandlungsebene, insbesondere die Ebene des Arbeitsplatzes oder Unternehmens, besser geeignet ist, den wirtschaftlichen Gegebenheiten der von den Verhandlungen erfaßten Parteien zu entsprechen und Leistung und Belohnung zu koppeln, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit fördert und den Marktkräften entspricht. Dagegen sollen auf zentraleren Verhandlungen beruhende Modelle zur Verkrustung des Arbeitsmarktes führen und Ergebnisse erbringen, die weder die Beschäftigung noch den Erfolg der Unternehmen fördern und für die betroffenen Arbeitnehmer sogar ungerecht sind.

Eingreifen in den Verhandlungsprozeß

Einige Fortschritte ... doch sind weitere Anstrengungen notwendig

Die Ebene der Verhandlungen

Autonome Festlegung der Rahmenbedingungen durch die Parteien

97. Unabhängig davon, wie weit diese Argumente zutreffen, bedingt der freiwillige Charakter von Kollektivverhandlungen, daß auch die Ebene, auf der sie geführt werden, durch freie Vereinbarungen bestimmt werden sollte. Die Regierungen sollten in dieser Beziehung keine Beschränkungen einführen und sich nicht von Dritten dazu bewegen lassen. Es darf auch nicht vergessen werden, daß die Wahl der Verhandlungsebene unmittelbare Auswirkungen auf die relative Stärke der Verhandlungspartner haben kann. Verhandlungen auf der Ebene des Arbeitsplatzes oder Unternehmens können einen unangemessenen Einfluß der Arbeitgeberseite auf Arbeitnehmerverbände bewirken oder die Verhandlungsposition von Arbeitnehmerverbänden schwächen.

Individuelle Vereinbarungen oder Kollektivverhandlungen

98. Eine grundlegende Gefahr für das heutige System der Kollektivverhandlungen geht jedoch von der Tendenz aus, Beschäftigungsbedingungen individuell festzulegen. Für Arbeitgeber kann es unter Umständen keinen Grund geben, anders vorzugehen, vor allem wenn ihre Arbeitnehmer kein aktives Interesse an einer kollektiven Vertretung bekunden. Für sie kann dies ein Weg sein, Verdienste und Fertigkeiten des einzelnen zu belohnen und hochqualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen. Einige Methoden der Humanressourcenverwaltung können in der Tat ein solches Vorgehen als den geeignetsten Weg, die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zu fördern, nahe legen. Andererseits kommt durch eine solche Individualisierung wieder die natürliche Ungleichheit des Beschäftigungsverhältnisses ins Spiel, mit der damit verbundenen Gefahr einer Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen und einer möglichen diskriminierenden oder willkürlichen Behandlung. Offensichtlich sind einige Regierungen (z.B. *Australien, Neuseeland*) angesichts dieser Gegebenheiten zu der Ansicht gelangt, daß sich ihre Verantwortung darauf beschränkt sicherzustellen, daß die Betroffenen selbst entscheiden können, ob sie individuell oder kollektiv vorgehen möchten. Die Regierung Neuseelands hat jedoch mitgeteilt, daß sie jetzt einen Gesetzesvorschlag zur Förderung von Kollektivverhandlungen unterbreitet hat.

Die Notwendigkeit von Förderungsmaßnahmen

99. Betrachtet man Kollektivverhandlungsrechte als einen Komplex, so muß ganz deutlich hervorgehoben werden, daß ungeachtet des freiwilligen Charakters von Kollektivverhandlungen die Regierungen durch Gesetze und die Bereitstellung von Unterstützungseinrichtungen einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Kollektivverhandlungen leisten können. In mehreren der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Regierungsberichten wird die entscheidende Rolle geschildert, die von den Arbeitsbehörden gebotene Konfliktbeilegungsdienste spielen (z.B. in *Brasilien, El Salvador, Kanada, Kenia, Malaysia, Uganda, Vereinigte Staaten*), obgleich die Tätigkeit dieser Dienste in einigen Fällen nicht immer voll und ganz mit den Grundsätzen der IAO übereinstimmen mag. Einige Länder unterstützen Kollektivverhandlungen durch die Führung öffentlicher Datenbanken über abgeschlossene Vereinbarungen (z.B. *Kanada*), die eine wertvolle Informationsquelle für die Sozialpartner darstellen. Mehrere Mitgliedstaaten führen Statistiken über die Zahl und Art der Kollektivvereinbarungen sowie ihre Geltungsbereiche (z.B. *Brasilien, Libanon, Mexiko*). Schließlich haben zahlreiche Regierungen bereits Ausbildungshilfe der IAO in bezug auf Kollektivverhandlungen (z.B. *China*) und die Verhütung und Beilegung von Konflikten (z.B. *Lesotho, Namibia, Südafrika*) erhalten, und viele haben den Wunsch geäußert, eine solche Ausbildung selbst sowie für die Sozialpartner zu erhalten (z.B. *Eritrea, Demokratische Republik Kongo, Kenia, Vereinigte Republik Tansania*).

100. Die Notwendigkeit von Förderungsmaßnahmen in bezug auf Kollektivverhandlungen wird in Anbetracht der aktuellen Arbeitsmarktentwicklungen nur noch deutlicher. Beispielsweise stellen die zunehmende Fragmentierung der Arbeitsmärkte, die wachsende Zahl der in numerisch kleinen Einheiten tätigen Personen, das Entstehen einer neuen Wirtschaft ohne umfangreiche Verhandlungstraditionen oder -praktiken, das Wachstum der informellen Wirtschaft und die Zunahme des 'outsourcing' und ähnlicher Praktiken, die die gewohnten Beschäftigungsverhältnisse verdrängen, Herausforderungen für die Verwirklichung des Rechts auf Kollektivverhandlungen dar.

101. Das Streikrecht ist die logische Ergänzung einer wirksamen Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Wo es nicht gewährleistet ist, besteht die Gefahr, daß Verhandlungen keine Konsequenzen haben und ihre Ergebnisse nur auf dem Papier stehen. Es ist aber auch ein Recht, das nur als letztes Hilfsmittel eingesetzt werden sollte, wenn der Verhandlungsprozeß und die bestehenden Vermittlungs- und Schlichtungsmechanismen zu keinem Ergebnis geführt haben. Streiks sind für alle Beteiligten kostspielig: für die Arbeitnehmer, die Arbeitgeber, die Regierungen und die breite Öffentlichkeit. Alle haben ein offenkundiges Interesse daran, sich um Lösungen zu bemühen, die einen Streik überflüssig machen. Die Tatsache jedoch, daß Streiks naturgemäß in Konfliktsituationen stattfinden und beträchtliche Unannehmlichkeiten verursachen können, sollte in keiner Weise die Achtung und den Schutz der Rechte beeinträchtigen, auf denen sie beruhen.

102. Das Recht, zur Verteidigung legitimer Interessen Arbeit vorzuenthalten, ist allgemein anerkannt, und die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit bestimmen die für seine Ausübung geltenden Parameter. Sie gelten nicht für lebenswichtige Dienste, deren Unterbrechung das Leben, die persönliche Sicherheit oder die Gesundheit der gesamten oder eines Teils der Bevölkerung bedrohen würde, für öffentliche Bedienstete, die für die Verwaltung des Staats zuständig sind, und auch nicht für nationale Notstandssituationen. In all diesen Fällen ist jedoch wichtig, daß den Personen, denen Arbeitskampfmaßnahmen verboten sind, ausgleichende Sicherheiten geboten werden⁹.

103. Dennoch unterliegt das Streikrecht weitgehenden Einschränkungen. Am offensichtlichsten ist dies, wo ein allgemeines Streikverbot besteht oder das Fehlen ausdrücklicher Gesetzesbestimmungen, die das Streikrecht anerkennen, in der Praxis zu einer Verweigerung dieses Rechts geführt hat (z.B. in *Liberia, Myanmar, Saudi-Arabien*). Weitere Einschränkungen ergeben sich durch Situationen, in denen Konflikte obligatorischen Schiedsgerichtsverfahren mit bindender Wirkung unterliegen oder auf Ersuchen der Behörden oder einer Partei solchen Schiedsgerichtsverfahren unterworfen werden können, was jede Möglichkeit ausschließt, zu Arbeitskampfmaßnahmen zu greifen (z.B. in *Ägypten, Algerien, Bolivien, Guinea, Guyana, Honduras, Jamaika, Kanada, Mali, Malta, Mauretanien, Norwegen, Peru, Rumänien, Senegal*). Andere Einschränkungen ergeben sich aus einer zu weitgehenden Definition lebenswichtiger Dienste, die in der Praxis auch das Streikrecht für nicht lebenswichtige Bereiche ausschließt (z.B. in *Aserbaidshan, Belarus, Costa Rica, Kolumbien, Litauen, Pakistan, Sambia*). Andere Probleme ergeben sich durch Beschränkungen der Fragen, über die es zu einem Streik kommen kann. Häufig bestehen Beschränkungen, wenn es sich um Sekundär- oder Solidaritätsmaßnahmen (z.B. in *Australien,*

Das Streikrecht als letztes Hilfsmittel

Zulässige Beschränkungen und ausgleichende Sicherheiten

Einschränkungen des Streikrechts

⁹ Einzelheiten hierzu in *Freedom of Association*, 1994, a.a.O.

Bolivien, Kongo, Paraguay, Sambia, Türkei, Vereinigtes Königreich) oder um Streiks, die von Zentralverbänden ausgerufen werden, oder Proteststreiks (z.B. in *Bolivien, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Swasiland*) handelt. In anderen Ländern dürfen bestimmte Arbeitnehmergruppen nicht streiken (z.B. eine Reihe von Gruppen in der *Islamischen Republik Iran*, Lehrer in der *Republik Korea* und die meisten Bediensteten des Bundes und der Einzelstaaten in den *Vereinigten Staaten*). Die Internationalisierung der Produktion und die immer längeren und komplexeren Lieferketten können durchaus dazu führen, daß einige dieser Situationen in den kommenden Jahren stärker in das Blickfeld treten.

Hoher Preis für Streikmaßnahmen

104. Eine Beteiligung an Streikmaßnahmen kann auch schwerwiegende Folgen haben. Dort, wo Streikmaßnahmen illegal sind, können sie mit schweren Strafen geahndet werden (z.B. in *Algerien, Aserbaidshan, Barbados, Ecuador, Guatemala, Litauen, Pakistan, Philippinen, Rumänien, Sambia, Swasiland, Arabische Republik Syrien*). Hinzu kommt, daß Streikende, unabhängig von der Legalität ihres Vorgehens, häufig entlassen werden (so hat beispielsweise der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit allein im Jahr 1999 Fälle entlassener Streikteilnehmer geprüft, die folgende Länder betrafen: *Brasilien, Bulgarien, Dschibuti, Gabun, Kambodscha, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua*). In einigen Ländern bestehen Gesetze, die die Ersetzung streikender Arbeitnehmer vorsehen oder erlauben (z.B. in *Burkina Faso, Dschibuti, Kap Verde, Madagaskar, Niger, Vereinigte Staaten, Zentralafrikanische Republik*).

Schlußfolgerungen

105. *Die Vereinigungsfreiheit hat für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu gelten.* Dennoch bestehen nach wie vor große Lücken bei der Ausübung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen. In vielen Teilen der Welt haben Arbeitnehmer nicht das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und ihr beizutreten, oder befinden sich in einer Situation, in der diese Rechte drastisch eingeschränkt sind. In einigen Ländern bestehen für Arbeitgeberverbände nach wie vor Schranken für die Ausübung ihrer Vereinigungsfreiheit. Trotz der Universalität dieser Rechte und ihrer Anerkennung als wesentliche bürgerliche Freiheiten sind wir in der Tat noch weit von einer universalen Akzeptanz dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte in der Praxis entfernt. Die Regierungen als Hüter der Demokratie müssen mehr tun, als bloße Lippenbekenntnisse zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlungen abzugeben. Dies ist in ihrem eigenen Interesse. Die IAO ist und war stets bereit, Regierungen dabei zu helfen, diese grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit zu verwirklichen, und die Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO geben den Bemühungen in dieser Richtung neuen Aufschwung. Als nächstes werden wir betrachten, welche Unterstützung die IAO in dieser Hinsicht geboten hat.

***Teil II. Bewertung der Wirksamkeit
der von der IAAO gebotenen Hilfe***

3. Mitsprache am Arbeitsplatz und die Rolle der IAO

Einleitung

106. Aufgrund ihrer Erfahrungen kann die IAO mit Sicherheit feststellen, daß es eines breiten Spektrums von Strategien und Techniken bedarf, um die wirksame Anwendung der Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen in Gesetzgebung und Praxis zu gewährleisten. Einige dieser Verfahren haben reinen Förderungscharakter, andere dagegen, wie etwa die Aufsichtsverfahren der IAO, sind mehr normativer Natur. In diesem Kapitel wird bewertet, wie wirksam die Unterstützung der IAO den Sozialpartnern dabei geholfen hat, Fortschritte bei der Einhaltung, Förderung und Verwirklichung dieser Rechte zu erzielen. Ferner werden Lehren gezogen, die die künftigen Prioritäten und die künftige Arbeit bestimmen sollten.

Die Aktionsmittel der IAO: vielfältige Situationen erfordern vielfältige Instrumente

107. Bereits vor der Annahme der Erklärung war die IAO innerhalb des internationalen Systems in einer einzigartigen Lage, die Verwirklichung der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen zu fördern. Über den Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit hatte sie die Aufsicht über die Staaten, die die einschlägigen Übereinkommen ratifiziert hatten, und auch über die Staaten, die diese Übereinkommen noch nicht ratifiziert hatten. Kasten 3.1 enthält eine Gesamtdarstellung des Aufsichtssystems der IAO. In der OECD-Studie (1996) über Handel, Beschäftigung und Arbeitsnormen wurde anerkannt, daß die Tätigkeit des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit eines der wichtigsten Verfahren der IAO ist und sich in Fällen eklatanter Verletzungen der Vereinigungs-

Aufsichtsverfahren

freiheit, vor allem gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierungen, als besonders wirksam erwiesen hat¹.

Kasten 3.1

Eine Gesamtdarstellung des Aufsichtssystems der IAO

Die Einrichtungen der IAO zur Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsnormen umfassen reguläre und besondere Aufsichtssysteme sowie Ad-hoc-Maßnahmen:

Das reguläre Aufsichtssystem: Dieses System beruht auf der Ratifizierung von Übereinkommen und regelmäßigen Berichten über die zur Durchführung ihrer verschiedenen Bestimmungen getroffenen Maßnahmen, die von einem unabhängigen **Sachverständigenausschuß** für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen geprüft werden. Die Berichte der Sachverständigen sind Gegenstand einer dreigliedrigen Aussprache im jährlich tagenden **Ausschuß für die Durchführung der Normen der Internationalen Arbeitskonferenz**.

Besondere Aufsichtssysteme: Beschwerdeverfahren nach Artikel 24 — Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können Beschwerden in bezug auf die Durchführung ratifizierter Übereinkommen einreichen, die entweder durch einen vom Verwaltungsrat eingesetzten dreigliedrigen Sonderausschuß oder, sofern die Beschwerde Grundsätze der Vereinigungsfreiheit betrifft, durch den Ausschuß für Vereinigungsfreiheit geprüft werden.

Klageverfahren nach Artikel 26 — Mitgliedstaaten, die ein Übereinkommen ratifiziert haben, oder Delegierte zur Internationalen Arbeitskonferenz können Klagen wegen der Nichteinhaltung ratifizierter Übereinkommen einreichen. Der Verwaltungsrat entscheidet, ob zur Untersuchung der Vorwürfe ein unabhängiger Untersuchungsausschuß eingesetzt werden soll. Das gesamte Verfahren kann auch vom Verwaltungsrat selbst eingeleitet werden.

Klageverfahren in Sachen Vereinigungsfreiheit — betroffene Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände oder Regierungen können Klagen zur Prüfung durch den Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit unabhängig davon einreichen, ob ein Mitgliedstaat ein Übereinkommen ratifiziert hat oder nicht. In bestimmten Fällen kann der Verwaltungsrat auch beschließen, einen Untersuchungs- und Schlichtungsausschuß einzusetzen.

Ad-hoc-Maßnahmen: Diese können direkte Kontakte in bezug auf Fragen, die von Aufsichtsgremien der IAO aufgeworfen wurden (wie dies beispielsweise in Fällen der Verletzung von Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit geschehen ist), oder die guten Dienste des Generaldirektors umfassen.

Unmittelbarer Wert des Aufsichtssystems

108. Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen — eine Gruppe unabhängiger Sachverständiger, die regelmäßig und systematisch die Durchführung ratifizierter Übereinkommen überwacht — konnte in seinem Bericht für 1999 18 Fälle feststellen, in denen Fortschritte in bezug auf die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen erzielt wurden. Fünf dieser Fälle lassen sich mit Aktionen und Unterstützungsmaßnahmen der IAO in dem jeweiligen Land in Verbindung bringen, die anderen Fälle waren das unmittelbare Ergebnis des Dialogs zwischen dem Ausschuß und der betreffenden Regierung. Im Zeitraum 1971 bis 1999 stellte der Sachverständigenausschuß 170 Fälle fest, in denen Fortschritte in bezug auf die Durchführung der Übereinkommen Nr. 87 und 98 erzielt worden waren.

Gewährleistung einer umfassenderen Durchführung der einschlägigen Übereinkommen

109. Die unabhängige Aufsichtsrolle des Sachverständigenausschusses wird durch die jährliche Überprüfung und öffentliche Diskussion der schwerwiegendsten Fälle im dreigliedrigen Konferenzausschuß für die Durchführung der Normen ergänzt. Die Diskussion im Konferenzausschuß und die Verpflichtung der Regierungen, die von ihnen zur Gewährleistung der uneingeschränkten Durchführung der einschlägigen Übereinkommen getroffenen Maßnahmen anzuführen, haben häufig den politischen Weg für die nachstehend beschriebene technische Zusammenarbeit und Unterstützung der IAO geöffnet.

Übernommene Empfehlungen

110. Auf seinen drei Tagungen im Jahr 1999 hat der dreigliedrige Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit — der Klagen wegen Verletzungen von Gewerkschaftsrechten unabhängig von der Ratifizierung der einschlä-

¹ Siehe OECD: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (Paris, 1996). Die OECD arbeitet an einer Aktualisierung dieser Studie.

gigen Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit prüft — in 16 Fällen Fortschritte festgestellt. Eine Überprüfung der Folgemaßnahmen des Ausschusses zeigte, daß seit 1971 in 150 Fällen, die 70 Länder betrafen, Fortschritte erzielt wurden. Positive Entwicklungen in den neunziger Jahren lassen erkennen, daß der Ausschuß in diesem Jahrzehnt nachhaltigere Wirkungen erzielen konnte als in allen Vorjahren.

Kasten 3.2

Korea — Eine innovative Strategie zur Eröffnung des Dialogs

Im Rahmen eines seit langem anhängigen, die Republik Korea betreffenden Falls unternahm der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit einen ungewöhnlichen Versuch, einen positiven und konstruktiven Dialog herbeizuführen, indem er die Regierung ersuchte, eine hoch-

rangige dreigliedrige Mission der IAO zu empfangen. Die Mission besuchte das Land im Februar 1998, und als Ergebnis konnten beträchtliche Fortschritte, darunter die Zulassung früher verbotener Gewerkschaften, erreicht werden, obwohl eine Reihe von Fragen noch zu klären sind.

111. Es hat jedoch auch Fälle gegeben, die entweder dem Ausschuß für Vereinigungsfreiheit, dem Sachverständigenausschuß oder einem Untersuchungsausschuß (einem verfassungsmäßig eingesetzten Sondergremium aus unabhängigen Sachverständigen mit Ermittlungsbefugnissen) vorlagen und in denen ungeachtet der Tatsache, daß sie über einen längeren Zeitraum hinweg geprüft wurden, nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Dabei handelte es sich im allgemeinen um Fälle, in denen es an politischem Willen fehlte, was es für die IAO schwierig machte, die im Anschluß an die Empfehlungen der Aufsichtsorgane zu treffenden Maßnahmen durchzuführen. In einigen Fällen war es nicht möglich, einen sinnvollen Dialog mit der betreffenden Regierung zu führen, und Missionen der IAO wurde die Einreise verweigert. Hartnäckige Bemühungen, einen echten Dialog herbeizuführen, sowie die Nutzung anderer der IAO zur Verfügung stehender Förderungsmöglichkeiten haben häufig entscheidend dazu beigetragen, in solchen Fällen einen Durchbruch zu erzielen.

Fortschritte können sich unter Umständen nur langsam einstellen

112. Die Aufsichtseinrichtungen haben dabei geholfen, politischen Willen zu entwickeln. Häufig haben sie das Bewußtsein für die Verhältnisse in bestimmten Ländern geweckt, was in einigen Fällen dazu geführt hat, daß andere Mitgliedstaaten Druck ausgeübt haben. Dieser Druck hat häufig entscheidend dazu beigetragen, daß die Tür für technische Zusammenarbeit und Unterstützung geöffnet wurde, um so ein bestimmtes Problem lösen zu können, was wiederum generell eine größere Akzeptanz und ein besseres Verständnis der jeweiligen grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zur Folge hatte.

Die politische Verpflichtung zur Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte sichern

113. Den Schlüssel zur Propagierung grundlegender Prinzipien und Rechte bilden zu einem wesentlichen Teil Förderungs- und Aufklärungsmaßnahmen. Die vorstehend geschilderten Aufsichtseinrichtungen hängen weitgehend davon ab, in welchem Umfang die Sozialpartner sie nutzen. Zahlreiche Tätigkeiten, Seminare, Arbeitskreise und Veröffentlichungen der IAO dienen dazu, die Beteiligten über ihre Rechte und Möglichkeiten zur Bekämpfung von Verstößen und Verletzungen zu unterrichten (Kasten 3.3 und Kasten 3.4). Häufig bieten dreigliedrige Landes-, Subregional- und Regionalseminare das notwendige Forum, um den Sozialdialog über diese Fragen und einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch zu erleichtern. Auch die Weitergabe von Informationen

Förderungs- und Aufklärungsarbeit

zwischen Berufsverbänden hat schon häufig grenzüberschreitende Unterstützungsmaßnahmen gefördert.

Kasten 3.3 Dreigliedrige Landesseminare über die Übereinkommen Nr. 87 und 98

Auf dreigliedrigen Landesseminaren in **Brasilien, Indien, Madagaskar, Marokko** und **Mauritius** wurden in jüngster Zeit Hindernisse für die Ratifizierung bestimmter Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit erörtert, wobei den Regierungen und den Sozialpartnern Gelegenheit geboten wurde, die einschlägigen Probleme in einem Forum zu diskutieren, in dem Sachverständige der IAO unmittelbar auf die angeschnittenen Probleme eingehen konnten.

Zwei dreigliedrige ostafrikanische Seminare (eins im Jahr 1997 und eine Anschlußveranstaltung im Jahr 1998) dienten der Ermittlung sachlicher und technischer Schwierigkeiten, die eine Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 87 durch **Kenia, die Vereinigte**

Republik Tansania und **Uganda** verhinderten. Im Zeitraum zwischen den beiden Seminaren wurden wichtige Gesetzesänderungen ausgearbeitet. Die Vereinigte Republik Tansania hat mitgeteilt, daß sie mit den Sozialpartnern Konsultationen über die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 87 führt. Kenia und Uganda haben in ihren im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO unterbreiteten Berichten angegeben, daß sie die noch bestehenden Ratifizierungshindernisse weiter prüfen, und dem UNDP sind Vorschläge für eine technische Zusammenarbeit zur Reform der Arbeitsgesetze mit Unterstützung der IAO unterbreitet worden.

Kasten 3.4 Veröffentlichungen und Medien

Im Rahmen ihrer Aufklärungsbemühungen und um die fortschreitende und komplexe Rechtsprechung der Aufsichtsorgane verständlicher zu machen, hat die IAO in letzter Zeit neue Veröffentlichungen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen herausgegeben². Außerdem war eine Sonderreihe der *International Labour Review* der Vereinigungsfreiheit im fünfzigsten Jahr

seit der Annahme des Übereinkommens Nr. 87 gewidmet. Die für Normen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und das InFocus-Programm Förderung der Erklärung entwickelten Websites enthalten umfangreiche Informationen über die Durchführung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (siehe <http://www.ilo.org>).

Beratungsdienste und inländische Kontakte

114. Ein „Dialog auf dem Papier“ kann zwar manchmal ausreichen, um Fortschritte in bezug auf die verstärkte Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu erzielen, doch sind in vielen Fällen Beratungsdienste für die erfolgreiche Reform der Gesetzgebung und Praxis entscheidend. Fach- und Beratungsmissionen oder direkte Kontakte können dazu beitragen, die Probleme zu ermitteln und zu beurteilen und die Suche nach Lösungen im innerstaatlichen Rahmen zu erleichtern (Kasten 3.5). Für solche Missionen bedarf es natürlich der Zustimmung der jeweiligen Regierung, da sie zu dem Zweck unternommen werden, eng mit allen Beteiligten zusammenzuarbeiten. Eine andere übliche Form der Unterstützung besteht in der Prüfung von Gesetzesentwürfen und einschlägigen Beratungen (Kasten 3.6). Die IAO liefert auch vergleichende Informationen über soziale Einrichtungen, Vertretungsfragen und andere Aspekte, die sowohl von Entwicklungsländern als auch von entwickelten Ländern angefordert werden.

Ausbildung der Sozialpartner und Entwicklung von Kapazitäten

115. Die Ausbildung hat sich als außerordentlich wertvolles Instrument zur Stärkung der Fähigkeiten der Sozialpartner erwiesen, ihre Vertretungsaufgaben wahrzunehmen und ausreichende Ressourcen für den Kollektivverhandlungsprozeß zu sichern (Kasten 3.7). Diese Ausbildung umfaßte Arbeitskreise über Organisationstechniken, interne Verwaltung, Kollektivverhandlungen, Verhandlungsfertigkeiten, Schlichtungs- und Konfliktbeilegungsfertigkeiten usw.

² D. Tajman und K. Curtis, a.a.O.; B. Gernigon, H. Guido und A. Odero: *Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies* (Genf, IAA, 2000); B. Gernigon, H. Guido und A. Odero: *ILO principles concerning the right to strike* (Genf, IAA, 2000); IAA: *Freedom of association: an annotated bibliography* (Genf, 1999).

Zur Unterstützung dieser Tätigkeiten hat die IAO Ausbildungshandbücher (für Ausbilder, Verhandlungsführer und mit Beschwerdeverfahren befaßte Personen) entwickelt, die jetzt auf Englisch, Französisch und Spanisch vorliegen. Ferner wurde ein Ausbilderhandbuch über die Verhütung und Beilegung von Konflikten erstellt.

Kasten 3.5 Jüngste direkte Kontakte

In den letzten Jahren ist es infolge von Ersuchen, die im Rahmen verschiedener laufender Verfahren gestellt wurden, zu direkten Kontakten gekommen, an denen häufig ein nicht dem Amt angehörender Vertreter des Generaldirektors beteiligt war.

1998 hat der Verwaltungsrat direkte Kontakte mit **Nigeria** gefordert, obwohl er bereits einen Untersuchungsausschuß eingesetzt hatte, um damit auf neuere positive Entwicklungen in diesem Land zu reagieren, vor allem auf die Freilassung inhaftierter Gewerkschaftsführer. Im Anschluß an diese Kontakte kam es zu wichtigen Änderungen der Arbeitsgesetze. Die bei diesen Kontakten und anschließend von den verschiedenen Aufsichtsorganen festgestellten Fortschritte bewirkten, daß der Verwaltungsrat die Einstellung der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses beschloß.

Zu direkten Kontakten mit **Swasiland** kam es 1997 aufgrund der Einladung der Regierung an die IAO, die Lage in ihrem Land zu überprüfen, nachdem schwerwiegende Klagen beim Ausschuß für Vereinigungsfreiheit eingegangen waren und im Konferenzausschuß für die Durchführung der Normen heftige Diskussionen stattgefunden hatten. Die anschließend mit fachlicher Unterstützung

durch die IAO ausgearbeiteten Gesetzentwürfe, die die Empfehlungen der Aufsichtsorgane berücksichtigen, wurden inzwischen vom Parlament verabschiedet und müssen nunmehr vom König genehmigt werden.

In diesem Jahr fanden direkte Kontakte in **Kolumbien** statt, nachdem zwischen der Regierung und den zuständigen kolumbianischen Arbeitnehmerverbänden eine Vereinbarung erzielt worden war, die dem Verwaltungsrat während seiner Aussprache über die Möglichkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Behandlung einer Klage nach Artikel 26 unterbreitet worden war.

Nachdem in **Venezuela** Anfang 2000 mehrere Verordnungen zum Thema Vereinigungsfreiheit erlassen worden waren, begab sich eine hochrangige Mission in dieses Land, um mit allen beteiligten Parteien über die durch diese Verordnungen hervorgerufenen großen Besorgnisse zu sprechen und Ratschläge zu möglichen Änderungen zu erteilen. Beim Ausschuß für Vereinigungsfreiheit ist eine Klage wegen schwerwiegender Verletzungen der Gewerkschaftsrechte durch diese Verordnungen eingegangen.

Kasten 3.6 Beratung zu Arbeitsrechtsreformen

Regierungen Hilfe bei der „Vorbereitung der Gesetzgebung aufgrund der Beschlüsse der Konferenz“ zu leisten, ist eine Kern-tätigkeit der IAO (Verfassung, Artikel 10, Absatz 2b)). Diese Hilfe reicht von der Bereitstellung vergleichender Informationen für die Mitgliedsgruppen bis zur Kommentierung von Gesetzesentwürfen und zur Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen. Die IAO fordert die Regierungen dabei auf, einen dreigliedrigen Konsens über vorgeschlagene Arbeitsrechtsänderungen anzustreben, und ihre Arbeit an Entwürfen umfaßt eingehende Beratungen mit den Sozialpartnern als Grundlage für nachhaltige Reformen.

Spezialisten in den Multidisziplinären Teams, Bedienstete der Zentrale und IAO-Berater mit praktischen Erfahrungen leisten Unterstützung bei der Revision von Gesetzen im Zuge neuer Arbeitsmarktentwicklungen, wobei die Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie ratifizierter Übereinkommen gewährleistet wird. Die IAO fungiert häufig als Moderator in dreigliedrigen Arbeitskreisen über Arbeitsrechtsreformen, wobei die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungen im Vordergrund stehen (z.B. in **Albanien, Estland, Litauen und der Tschechischen Republik**). Ein gemeinsames dreigliedriges Seminar der IAO und der Weltbank über Arbeitsrechtsreform in französischsprachigen Ländern Afrikas, das 1997 in Abidjan veranstaltet wurde, half den Teilnehmern aus den einzelnen Ländern und den Vertretern der beiden Organisationen, die Wirtschafts- und Arbeitsnormenaspekte besser zu verstehen.

Zur Zeit werden Projekte für Arbeitsrechtsreformen in **Kenia, Kolumbien, St. Lucia, Uganda** und der **Zentralafrikanischen Republik** in Angriff genommen und in anderen Ländern erörtert. In den letzten Jahren hat die IAO in **Bolivien, Guatemala, Indonesien, der Laotischen Demokratischen Volksrepublik, Lesotho, Mauritius, Namibia, Nepal, Philippinen** und **Swasiland** umfangreiche Unterstützung bei der Änderung von Gesetzen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen geleistet und in vielen Ländern ausführlich zu Gesetzentwürfen über die gleichen Themen Stellung genommen (z.B. in **Belarus, Bosnien-Herzegowina, Botsuana, Ghana, der Islamischen Republik Iran, Fidschi, Kambodscha, Kasachstan, Thailand, Ukraine** und der **Zentralafrikanischen Republik**) sowie zu Entwürfen von Mustergesetzen für die **Karibische Gemeinschaft (CARICOM)**. In anderen Ländern, wie etwa in **Chile, Kenia, der Vereinigten Republik Tansania** und **Uganda**, hat sie die innerstaatlichen Gesetze mit den Übereinkommen Nr. 87 und/oder 98 verglichen.

Ferner haben Regierungen die IAO aufgefordert, zu Arbeitsgesetzesvorschlägen Stellung zu nehmen, die von der Weltbank und anderen regionalen Entwicklungsbanken finanzierte Berater unterbreitet hatten (z.B. **Bosnien-Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Guinea**). Die dabei gewonnenen Erfahrungen haben nachdrücklich gezeigt, wie wichtig es ist, im gesamten multilateralen System das Verständnis dafür zu fördern, wie die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen gesetzlich gewährleistet werden können.

Kasten 3.7 Ein Beispiel für die Entwicklung von Kapazitäten

In Asien beispielsweise hat die IAO eine Reihe von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen in **China, Kambodscha, der Laotischen Demokratischen Volksrepublik, der Mongolei und Viet-**

nam durchgeführt. Im Vordergrund dieser Programme stand die Entwicklung der Organisations-, Kollektivverhandlungs- und Beschwerdebehandlungskapazitäten der Gewerkschaften.

Einige ausgewählte Fallstudien

Demokratisierung und Übergangsphasen der Wirtschaft

116. Die Unterstützung, die die IAO zur Förderung der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und zur wirksamen Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen geleistet hat, erfolgte häufig in Zeiten der Demokratisierung und in Übergangsphasen der Wirtschaft. Die IAO hat aufgrund von Klagen oder direkten Unterstützungsersuchen oder aus eigener Initiative interveniert, um diese Grundsätze und Rechte zu fördern. Die Erfahrung hat gezeigt, daß durch anhaltende Unterstützung und ständigen Einsatz einschneidende Veränderungen in bezug auf die Verwirklichung der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte auch in Situationen möglich sind, in denen sie lange und gravierend verletzt wurden.

„Es gibt drei wesentliche Elemente [...], nämlich den politischen Willen und das Engagement der Regierung, die Wirksamkeit der technischen Hilfe der IAO und die Wirksamkeit der Dreigliedrigkeit und des Sozialdialogs.“

H. Bomer Pasaribu, Arbeitsminister Indonesiens, Regionalseminar der IAO, Japans und der Vereinigten Staaten über die Erklärung der IAO, Phnom Penh, 7. bis 9. Dezember 1999.

Der Fall Indonesien: Wirtschaftskrisen und Übergangsphasen des politischen Systems

117. Ein jüngstes bezeichnendes Beispiel der Unterstützung durch die IAO bietet **Indonesien**³. Es gibt in diesem Land zwar noch viele offene Fragen im Zusammenhang mit der uneingeschränkten Durchsetzung dieser Grundsätze und Rechte, doch sind mit Hilfe des politischen Engagements der Regierung, der vielfältigen technischen Unterstützung durch die IAO und des Sozialdialogs in einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum beachtliche Fortschritte erzielt worden.

Gegen die Mißachtung grundlegender Rechte

118. Dem Engagement der IAO in Indonesien lagen zwar ursprünglich Klagen zugrunde, doch erhielt ihre Unterstützung einen ganz anderen Charakter, nachdem 1997/98 einschneidende wirtschaftliche und politische Ereignisse in diesem Land stattgefunden hatten. In der ursprünglich 1994 beim Ausschluß für Vereinigungsfreiheit eingereichten Klage waren Vorwürfe wegen äußerst schwerwiegender Verletzungen der Gewerkschaftsrechte erhoben worden: Ermordung, Verschwinden, Verhaftung und Inhaftierung von Gewerkschaftsführern und -aktivisten; Verweigerung des Rechts der Arbeitnehmer, Verbände ihrer Wahl zu gründen; Einmischung durch Regierungsbehörden, Militär und Arbeitgeber in Gewerkschaftstätigkeiten; gewerkschaftsfeindliche Diskriminie-

³ Eine eingehende Darstellung der von der IAO in diesem Zusammenhang geleistete Unterstützung findet sich in: *Demystifying the core Conventions of the ILO through social dialogue, The Indonesian Experience*, IAO, Büro Jakarta, 1999.

rungen und Beschränkungen von Streikmaßnahmen und Kollektivverhandlungen.

119. Die 1997 einsetzende Finanzkrise hatte einschneidende politische Veränderungen und neue Einstellungen gegenüber Menschenrechten, grundlegenden Freiheiten und demokratischen Verfahren zur Folge. Eine ganz entscheidende Entwicklung war die allgemeine Akzeptanz des Konzepts der Vereinigungsfreiheit und die damit verbundene Freilassung inhaftierter Gewerkschaftsführer.

120. Diese Veränderungen bahnten den Weg für die Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und boten Indonesien die Möglichkeit, die Unterstützung und Mitarbeit der IAO wirksam zu nutzen. Im Interesse der Aufrechterhaltung der nationalen Einheit wurde der Rahmen für die Reformen auf dem Gebiet der Arbeit dadurch abgesteckt, daß als erstes die Notwendigkeit anerkannt wurde, an mehreren Fronten gleichzeitig tätig zu werden, insbesondere in den großen Bereichen Beschäftigung und Arbeitnehmerschutz. Zu diesem Zweck arbeitet Indonesien mit mehreren Partnern zusammen, darunter die Weltbank, das UNDP, bilaterale Geber und die IAO (deren Arbeit von Frankreich und den Niederlanden finanziert wurde).

121. Im August 1998 fanden auf Ersuchen des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen direkte Kontakte statt. Aufgrund der Empfehlungen der Kontaktmission begann die IAO mit ihrer Beratung und Unterstützung in bezug auf den Rahmen des neuen Arbeitsrechts. Die Bemühungen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und der IAO erstreckten sich nicht nur auf die traditionellen Mitgliedsgruppen der IAO, sondern auch auf das Militär und die Polizei, Frauengruppen und nichtstaatliche Organisationen. Ein (vom Vereinigten Königreich finanziertes) Projekt zur Stärkung der Gewerkschaften hat dazu beigetragen, den Übergangsprozeß zu erleichtern.

122. Die jüngste Beratungsmission des Amtes fand (vor der Fertigstellung des vorliegenden Berichts) im Januar 2000 statt. Anfang März 2000 zog ein gesamtstaatlicher dreigliedriger Arbeitskreis eine Bilanz der Situation und vereinbarte das Vorgehen in den kommenden zwei Jahren. Einschneidende Veränderungen haben die Demokratie gefestigt: die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 87, die Entlassung von Gewerkschaftsaktivisten aus dem Gefängnis, die Zulassung zahlreicher neuer Gewerkschaftsbünde, Debatten und Diskussionen über Arbeitsreformen und begleitende Ausbildungs- und sonstige Unterstützungsmaßnahmen und die dreigliedrige Beteiligung an der Ausarbeitung neuer Arbeitsgesetze. All dies sind wichtige Bausteine bei der Konsolidierung der Demokratie in Indonesien.

123. Aus den Erfahrungen in Indonesien können mehrere Lehren gezogen werden:

- Erstens haben die internationalen Finanzinstitute vor dem Hintergrund der Finanzkrise eine wesentliche Rolle dabei gespielt, den Weg zum Reformprozeß zu ebnen.
- Zweitens wurde die Reformagenda in Indonesien durch eine Kombination politischer und wirtschaftlicher Faktoren gestaltet, die zu den Wahlen 1999 führten. Koordinierten Bemühungen um institutionelle Reformen und

***Neue politische
Entwicklungen***

***Eine Agenda notwendiger
Maßnahmen***

***Konsolidierung der
Reformen***

Anhaltende Unterstützung

***Lehren aus den
Erfahrungen in Indonesien***

Entwicklungstätigkeiten, die sich auf die Grundrechte stützen (Beseitigung der Armut, Schaffung von Arbeitsplätzen, eine neue Rolle für das Militär und die Polizei), kommt dabei eine entscheidende Rolle zu.

- Drittens nutzte Indonesien die Ratifizierung von IAO-Übereinkommen über grundlegende Prinzipien und Rechte (einschließlich der Übereinkommen Nr. 87 und 98) als Instrument für Arbeitsreformen.
- Viertens leistete die IAO zwar einen wesentlichen Beitrag zu dem Prozeß der Gesetzesreformen, doch lag die Aufgabe der eigentlichen Ausarbeitung neuer Gesetze bei der Regierung, die hierbei mit einem aktiven dreigliedrigen Ausschuß zusammenarbeitete. Das Arbeitsministerium und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände haben sich die Gesetzesvorschläge zu eigen gemacht. Dies bedeutet eine starke Unterstützung bei ihrem Weg durch das Parlament und ihrer späteren wirksamen Durchführung.
- Fünftens hatten die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen zwar gewaltige Ausmaße, doch wird es einige Zeit dauern, bis sie ihren Weg durch das System gemacht haben und ihre volle Wirkung entfalten, deshalb bedarf es auch weiterhin des Einsatzes der IAO und anderer Stellen.

Der Fall Südafrika: Die Vorbereitung einer neuen Demokratie

124. Die Tätigkeiten der IAO in bezug auf **Südafrika** lassen eine Reihe von Ähnlichkeiten erkennen. Aufgrund der ständigen Kritik und Verurteilung trat Südafrika 1964 aus der IAO aus⁴. Im gleichen Jahr nahm die IAO die *Erklärung über Maßnahmen gegen die Apartheid*⁵ an, in der es hieß, das Amt werde Befreiungsgruppen, schwarze Arbeitnehmer und ihre unabhängigen Gewerkschaften unterstützen. Es wurden Studienreisen für Südafrikaner zur IAO-Zentrale oder in ausgewählte Länder im südlichen Afrika organisiert, um es ihnen zu ermöglichen, sich mit den Arbeiterbildungsprogrammen vertraut zu machen. In Nachbarländern wurden Seminare und Arbeitskreise über Themen wie Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen, Beschäftigung und Entwicklung, Arbeitsschutz sowie Mediennutzung und Informationstechnologie veranstaltet. Dies war ein Beispiel für eine Situation, in der demokratischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Unterstützung geleistet werden konnte, auch wenn eine Zusammenarbeit mit dem Apartheidregime nicht in Frage kam.

Aufrechterhaltung des politischen Drucks, um einen Wandel zu erreichen

125. Im Zeitraum von 1965 bis 1994 wurde der Internationalen Arbeitskonferenz in jedem Jahr ein *Sonderbericht des Generaldirektors zur Anwendung der Erklärung über die Politik der Apartheid* vorgelegt, und zwar zunächst zur Aussprache im Plenum und ab 1980 zur Behandlung durch einen Konferenzausschuß für Fragen der Apartheid. Dadurch wurde der politische Druck auf das Apartheidregime im einzigartigen dreigliedrigen Forum der IAO aufrechterhalten.

Unterstützung des Reformprozesses durch die IAO

126. 1989 reichte der Kongreß der südafrikanischen Gewerkschaften (COSATU) eine Klage wegen verschiedener Verletzungen der Vereinigungsfreiheit ein. Im Februar 1991, als sich das politische Klima zu ändern begann, stimmte die Regierung der Einsetzung eines Ermittlungs- und Schlichtungs-

⁴ Die Folgen dieses Austritts waren, daß, soweit es um die Aufsichtsverfahren ging, Klagen wegen Verletzungen der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte einem Sonderverfahren unterlagen, das u.a. ihre Verweisung an den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) vorsah.

⁵ Die Erklärung wurde 1964 angenommen und mehrfach aktualisiert.

ausschusses der IAO in Sachen der Vereinigungsfreiheit zu. Dieser Ausschuß erarbeitete eine Reihe von Empfehlungen, um eine Übereinstimmung der Gesetze, Politiken und Praktiken in diesem Land mit den Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit zu erreichen. Hierzu gehörten die Einsetzung einer (dreigliedrigen) Nationalen Arbeitskräftekommission sowie umfassende Gesetzesänderungen und arbeitsmarktpolitische Reformen. Nachdem die erste Regierung nach der Ära der Apartheid eingesetzt worden war, nahmen der Verwaltungsrat und die Konferenz einen Aktionsplan an, der die Förderung der Gewerkschaften und der Menschenrechte, die Entwicklung von Kapazitäten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Arbeitsbeziehungen und Kollektivverhandlungen sowie Verbesserungen des Arbeitsrechts vorsah, um die Empfehlungen des Ermittlungs- und Schlichtungsausschusses durchzuführen. Im Verlauf eines Prozesses, an dem Sachverständige aus dem eigenen Land und der IAO beteiligt waren, wurden die Gesetze Südafrikas so gestaltet, daß sie den in Übereinkommen der IAO verankerten Grundsätzen entsprachen. Im Februar 1996 ratifizierte Südafrika die Übereinkommen Nr. 87 und 98.

127. Die Unterstützung durch die IAO während des Übergangs Südafrikas zu einer nicht rassistischen demokratischen Ordnung zielte darauf ab, die erreichten Fortschritte zu konsolidieren. Sie erstreckte sich auf ein umfassendes Programm der Beratung in bezug auf Gesetzesreformen, die Entwicklung kollektiver Verhandlungs- und Konfliktbeilegungskapazitäten im privaten und öffentlichen Sektor (von der Schweiz finanziert) und die Stärkung der Arbeitsmarktinstitutionen. In diesem Zusammenhang wurde auch mit dem Arbeitsministerium und dem Ministerium für öffentliche Dienste und Verwaltung zusammengearbeitet. Die IAO setzt auch heute noch ihre Unterstützung bei der Konsolidierung dieser Prinzipien und Rechte in diesem Land fort, deren effektive Anerkennung ein eindrucksvolles Maß an sozialem Konsens in einem multikulturellen, mehrsprachigen Umfeld widerspiegelt. Interessant ist auch die Feststellung, daß es der Sozialdialog auf landesweiter Ebene Südafrika ermöglicht hat, ein umfassendes Programm wirtschaftspolitischer Reformen durchzuführen⁶. Ferner hat sich das Arbeitsministerium für eine dreigliedrige Vorgehensweise bei einer vor kurzem vorgenommenen Überprüfung der eingeführten Arbeitsrechtsreformen entschieden.

128. Aus den Erfahrungen in Südafrika können mehrere Lehren gezogen werden:

- Erstens bot die einzigartige Position der IAO mit ihren speziellen Verfahren und Einrichtungen in Sachen Vereinigungsfreiheit der Organisation die Möglichkeit, die Bewegung zur Verwirklichung der uneingeschränkten Demokratie und sozialen Gerechtigkeit in Südafrika zu unterstützen, obwohl es anfangs am politischen Willen fehlte. Die IAO konnte selbst in den Jahren der Apartheid (durch Studienreisen und Seminare außerhalb des Landes) die Kapazitäten der sozialen Institutionen fördern und entwickeln. Der Konferenzausschuß für Fragen der Apartheid spielte ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Aufrechterhaltung des internationalen Drucks, mit dem ein Wandel erreicht werden sollte, sowie bei der Schaffung der Reformgrundlagen.

Durch Sozialdialog zum Konsens

Lehren aus den Erfahrungen in Südafrika

⁶ Siehe IAA: *Studies on the social dimensions of globalization, South Africa* (Genf, 1999).

- Zweitens verstärkten politischer Wille und die Anerkennung der wichtigen Rolle des Sozialdialogs die Nachhaltigkeit der im sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bereich vorgenommenen Änderungen.
- Drittens unterstützte die IAO die Ausarbeitung der umfassenderen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen, wodurch die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte durch die Bemühungen gefördert werden konnte, Diskriminierungen zu beseitigen und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.
- Viertens wurden die Tätigkeiten der IAO und ihre Maßnahmen zur Unterstützung der Reformen ununterbrochen fortgesetzt, um ihre uneingeschränkte und feste Verankerung in der gesamten Politik des Landes zu erleichtern. Die IAO spielte eine wichtige Rolle dabei, den Kollektivverhandlungsprozeß durch die Entwicklung der Kapazitäten der Sozialpartner und die Unterstützung der Entwicklung von Konfliktbeilegungstätigkeiten zu fördern.

„... Es wird keine echte Freiheit, keine echte Demokratie oder keinen echten Frieden ohne soziale Gerechtigkeit geben ... Es gibt keine echten Freiheiten oder Gewerkschaftsrechte, wo es keine Menschenrechte im allgemeinen gibt, wo es keine Demokratie und keine Rechtsstaatlichkeit gibt.“

Lech Walesa, Vorsitzender der Solidarität (später Präsident Polens), auf der 77. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1990 über die Leistungen und Erfahrungen der IAO.

**Der Fall Polen:
Vereinigungsfreiheit,
Kollektivverhandlungen
und der Fall der Berliner
Mauer**

129. **Polen** bezeugt ebenfalls die eindrucksvolle Rolle, die Aktionen und Unterstützungsmaßnahmen der IAO bei der Erleichterung des sozialen, aber auch des politischen Wandels spielen können. Bereits 1959 hatte der Sachverständigenausschuß darauf hingewiesen, daß das polnische Gewerkschaftsgesetz von 1949, vor allem in bezug auf das Recht der Arbeitnehmer, Verbände ihrer Wahl zu gründen, im Widerspruch zum Übereinkommen Nr. 87 stand⁷. Im Anschluß an eine vom Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit geprüfte Klage entsandte das Amt im Mai 1980 eine Mission nach Polen, die mit Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammentraf.

**Die Vereinbarung von
Gdansk bahnt den Weg zu
Reformen ...**

130. Die rasche Entwicklung der sozialen und politischen Situation in diesem Zeitraum führte schließlich zur Unterzeichnung der Vereinbarung von Gdansk, die auch die eindeutige Annahme der Grundsätze der Übereinkommen Nr. 87 und 98 durch die Regierung umfaßte. Im Oktober 1980 nahm das Parlament ein neues Gewerkschaftsgesetz an, das einen gewerkschaftlichen Pluralismus ermöglichte. Als es jedoch der neuen Gewerkschaft Solidarität nicht gelang, die Anerkennung ihrer Satzung zu erreichen, unternahm der Generaldirektor des IAA eine weitere Mission nach Polen, um dabei zu helfen, einen Weg aus der Sackgasse zu finden. Im November desselben Jahres erschien der Arbeitsminister persönlich vor dem Ausschuß für Vereinigungsfreiheit und verkündete die Anerkennung der Solidarität. Auf der 67. Tagung der Konferenz 1981 erklärte Lech Walesa als polnischer Arbeitnehmerdelegierter: *„Als wir beschlossen, unabhängige selbstverwaltete Gewerkschaften zu bilden, nutzten wir in vollem Umfang die Bestimmungen der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 ..., um die Solidarität zu stärken.“*

⁷ Polen hatte die Übereinkommen Nr. 87 und 98 im Jahr 1957 ratifiziert.

131. Die Situation verschlechterte sich jedoch sehr rasch, als am 13. Dezember 1981 das Kriegsrecht ausgerufen wurde, wurden doch damit Gewerkschaftstätigkeiten unterbunden und die bestehenden Gewerkschaftsorganisationen vollständig aufgelöst. Gegen die Solidarität, ihre Führer und Mitglieder wurden Maßnahmen ergriffen. Daraufhin reichten der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und der Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) Klagen wegen Verletzungen der Gewerkschaftsrechte bei der IAO ein. Die Regierung lehnte zwar zunächst eine vorgeschlagene Mission ab, doch konnte die IAO nach der Prüfung des Falls im Februar 1982 Polen besuchen, mit Regierungs- und Gewerkschaftsvertretern zusammentreffen und auch mit dem inhaftierten Lech Walesa sprechen.

... doch das Kriegsrecht hemmt Fortschritte

132. Im Juni 1982 wurde eine Klage nach Artikel 26 der Verfassung wegen Verletzung der Übereinkommen Nr. 87 und 98 eingereicht. Das Kriegsrecht wurde am 31. Dezember 1982 aufgehoben. Da die Regierung jedoch das Mandat einer weiteren Mission der IAO nicht anerkannte, setzte der Verwaltungsrat einen Untersuchungsausschuß ein. Die Reaktion der Regierung bestand darin, daß sie die Einstellung ihrer Zusammenarbeit mit der IAO verkündete. Trotzdem schloß der Ausschuß seine Arbeit ab (die sich auch auf die Anhörung von Zeugen in Genf erstreckt hatte) und veröffentlichte im Mai 1984 seinen Bericht und seine Empfehlungen. Die Regierung wies die Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses zurück, worin die Annahme mit den Übereinkommen Nr. 87 und 98 zu vereinbarender Gesetze, die Freilassung der nach wie vor inhaftierten Gewerkschafter und die Wiedereinstellung der wegen gewerkschaftlicher Tätigkeiten entlassenen Arbeitnehmer gefordert worden waren.

Die IAO kritisiert Polen

133. Obwohl der Sachverständigenausschuß die Entwicklung genau überwachte, traf die Regierung keine konkreten Maßnahmen. Im Mai 1987 reiste der Generaldirektor des IAA erneut nach Polen und traf mit Regierungs- und Gewerkschaftsvertretern zusammen, darunter auch die Führungsspitze der Solidarität, die nach wie vor keine Tätigkeiten entfalten durfte. Nach einer neuen Streikwelle im Jahr 1988 stimmte die Regierung zu, ein Rundtischgespräch mit den Sozialpartnern über die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses der IAO aufzunehmen. Auf Anraten der IAO wurde im Januar 1989 eine nationale dreigliedrige Kommission eingesetzt, zu deren Aufgaben es auch gehörte, ein neues Gewerkschaftsgesetz auszuarbeiten.

Rundtischgespräche und die Rolle der IAO

134. Um die Reformen in den frühen neunziger Jahren zu konsolidieren, unterstützte die polnische Regierung aktiv den Sozialdialog mit Hilfe eines von der Europäischen Union finanzierten und von der IAO durchgeführten Projekts. Sensibilisierungsseminare, praxisbezogene Ausbildungsveranstaltungen über Kollektivverhandlungen und Konfliktbeilegung sowie dreigliedrige Studienreisen (von Angehörigen beider Gewerkschaftsbünde) in Länder mit etablierten Einrichtungen und Verfahren des Sozialdialogs und der Konfliktbeilegung ergaben vergleichende Hinweise für die Sozialpartner und trugen dazu bei, die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in Polen zu festigen.

Unterstützung des Sozialdialogs

135. Die politischen Ereignisse in Mittel- und Osteuropa seit Ende der achtziger Jahre gehören heute der Geschichte an. Die Anerkennung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen in Polen förderten einen Demokratisierungsprozeß mit weitreichenden Folgen in der ganzen Region. Im März 1990 stellte der Sachverständigenausschuß mit Genugtuung

Bedeutung der Vereinigungsfreiheit für das Ende des Kalten Krieges

fest, daß Gesetzgebung und Praxis in der Region wieder den Gewerkschaftspluralismus ermöglichen, und begrüßte die Anerkennung der Solidarität.

Lehren aus den Erfahrungen in Polen

136. Die Folgen der Tätigkeit der IAO in Polen zeigen:

- Erstens, daß ungeachtet des mangelnden politischen Willens die hartnäckigen Bemühungen der IAO, einen Dialog mit der Regierung zu führen und ihre Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu überwachen, entscheidend dazu beigetragen haben, einen Ausweg aus der verfahrenen Lage zu finden, als die Voraussetzungen hierfür gegeben waren.
- Zweitens, daß die verschiedenen Elemente der Aufsichtseinrichtungen der IAO den polnischen Arbeitnehmern ein wichtiges Forum boten, um die internationale Gemeinschaft auf ihre Lage hinzuweisen.
- Drittens, daß eine echte Demokratisierung ohne begleitende Maßnahmen zur Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit nicht möglich ist und daß umgekehrt die Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit zwangsläufig zu demokratischeren Systemen führt.
- Viertens, daß die Empfehlungen der IAO die Agenda für innerstaatliche Verfahren liefern können.
- Fünftens, daß Unterstützung von außen zur Stärkung des Sozialdialogs nach einem politischen Durchbruch entscheidend dazu beiträgt, die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte zu festigen.

Costa Rica: Gefährdung der Vertretungssicherheit

137. Auch auf die Entwicklungen im Zusammenhang mit solidaristischen Vereinigungen⁸ in **Costa Rica**, die die Vereinigungsfreiheit beeinträchtigen, hat die IAO rasch reagiert, obwohl diese Entwicklungen international weniger Beachtung gefunden haben. Klagen gegen die Zunahme solidaristischer Vereinigungen und die analoge Schwächung unabhängiger Gewerkschaftsorganisationen (im Januar 1987 gab es 19 Gewerkschaften mit 4.313 Mitgliedern im industriellen Sektor, dagegen 334 solidaristische Vereinigungen mit 16.229 Mitgliedern) sowie gegen die vermehrten gewerkschaftsfeindlichen Diskriminierungen, darunter die Entlassung zahlreicher Gewerkschaftsmitglieder, wurden dem Ausschuß für Vereinigungsfreiheit erstmals 1988 unterbreitet. Die Entwicklung solidaristischer Vereinigungen hatte auch einen beträchtlichen Rückgang der Kollektivverhandlungen zur Folge, die in vielen Fällen durch ein System der direkten Regelung ersetzt wurden.

Zusammenarbeit bei der Suche nach Lösungen

138. Die IAO entsandte im April 1991 und im Oktober 1993 zwei Missionen nach Costa Rica, um den Charakter dieser Vereinigungen zu beurteilen und geeignete Maßnahmen zum Schutz gegen etwaige Beeinträchtigungen der Gewerkschaftsrechte vorzuschlagen. 1993 wurden Gesetzesänderungen vorgenommen. Diese Gesetzesänderungen wurden vom Sachverständigenausschuß begrüßt, der in bezug auf die Empfehlung, daß solidaristische Vereinigungen keine gewerkschaftlichen Funktionen übernehmen und keine Kollektivverhandlungen führen sollten, feststellte, daß die neuen Gesetze alle Tätigkeiten, die die Bildung und Arbeit von Gewerkschaften behinderten, sowie den

⁸ Es handelt sich dabei um Vereinigungen, die auf Arbeitgeberbeiträge angewiesen sind und zu deren Mitgliedern auch Aufsichts- und Führungskräfte gehören und die häufig auf Initiative des Arbeitgebers gegründet werden.

Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen durch solidaristische Vereinigungen verboten.

139. Im Hinblick auf größere Vertretungssicherheit sahen die neuen Rechtsvorschriften ferner vor, daß jede Handlung oder Unterlassung seitens der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer oder ihrer jeweiligen Verbände, mit der gegen die in IAO-Übereinkommen verankerten und von der Gesetzgebenden Versammlung ratifizierten Normen (darunter das Übereinkommen Nr. 98, das gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen und Einmischungen verbietet) verstoßen wird, ein strafbares Vergehen nach den neuen Rechtsvorschriften darstellt. Darüber hinaus wurden in die neuen Rechtsvorschriften Garantien der Beschäftigungssicherheit von Gewerkschaftsführern und -mitgliedern aufgenommen. Leider sind die innerstaatlichen Einrichtungen und Verfahren zur Durchsetzung des Schutzes der Gewerkschaftsrechte wegen ihrer Ineffizienz und Langsamkeit kritisiert worden.

Hinweis auf die IAO

140. Der Sachverständigenausschuß verfolgt weiterhin aufmerksam die Entwicklungen in bezug auf solidaristische Vereinigungen und ihre etwaige Vorzugsbehandlung, die die freie Entwicklung der Gewerkschaften beeinträchtigen könnte. In Beantwortung eines vor kurzem ergangenen Ersuchens um Informationen zur Frage der ungleichen Behandlung von solidaristischen Vereinigungen und Gewerkschaften in bezug auf die Verwaltung von Entschädigungsfonds für entlassene Arbeitnehmer hat die Regierung mitgeteilt, daß der Entwurf eines Textes über den Berufsfonds zur Kapitalbildung und Wirtschaftsdemokratisierung ausgearbeitet worden sei, der es Gewerkschaften erlaube, solche Entschädigungsfonds zu verwalten. Bisher war dieses Recht nur solidaristischen Vereinigungen gewährt worden.

Einige Aspekte des Problems noch nicht geklärt

141. Aus den Maßnahmen der IAO in Costa Rica angesichts neuartiger Angriffe gegen die grundlegenden Prinzipien der Vereinigungsfreiheit können die folgenden Lehren gezogen werden:

Lehren aus den Erfahrungen in Costa Rica

- Erstens erwies sich eine unverzügliche und nachdrückliche Reaktion auf Entwicklungen, die die Vertretungssicherheit beeinträchtigen, als wirksam bei der Bewältigung der aufgetretenen Probleme.
- Zweitens ermöglichte das ständige Zusammenwirken zwischen den verschiedenen Aufsichtsorganen, insbesondere dem Ausschuß für Vereinigungsfreiheit und dem Sachverständigenausschuß, ein umfassenderes Vorgehen und die genaue Überwachung der Entwicklungen.
- Drittens hatten politischer Wille und die Übernahme nationaler Verantwortung für die Gesetzesreformen 1993 zur Folge, daß unverzüglich entscheidende Schutzmaßnahmen gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen und Arbeitgebereingriffe getroffen werden konnten.
- Viertens sind die Normen der IAO nach wie vor der Bezugspunkt für einen angemessenen Schutz der Vereinigungsfreiheit.

Elemente für eine Bewertung

Einhaltung bürgerlicher Freiheiten eine Voraussetzung für den Fortschritt

142. Die vorstehend geschilderten Erfahrungen lassen eine Reihe von Elementen erkennen, die die Wirksamkeit von IAO-Maßnahmen zur Förderung der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen bestimmen. Eine unabdingbare Voraussetzung für die wirksame Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte besteht darin, daß grundlegende **bürgerliche Freiheiten und Menschenrechte** eingehalten werden. Unabhängig davon, welche Unterstützung die IAO leistet und wie hartnäckig die Bemühungen sind, bleiben die Chancen für einen raschen Erfolg begrenzt, wenn diese Rechte nicht gewährleistet werden. Die vorstehenden Beispiele zeigen jedoch, daß der Veränderungsprozeß bemerkenswert rasch verlaufen kann, wenn erst einmal der politische Wille da ist.

Politischer Wille

143. Die sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO haben gefordert, daß technische Zusammenarbeit vorrangig Ländern geboten werden sollte, die offen ein Problem zugegeben haben, das sie lösen möchten. **Politischer Wille** (oder mangelnder politischer Wille) auf seiten der Regierungen kann die Verwirklichung und effektive Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte wesentlich erleichtern oder verzögern. Dies bedeutet nicht unbedingt, daß die IAO keine Unterstützung leisten sollte, wenn es zunächst an politischem Willen fehlt. Die Organisation kann in hohem Maß dazu beitragen, die *Voraussetzungen* dafür zu schaffen, daß diese Prinzipien in vollem Umfang verwirklicht werden. Wie gezeigt wurde, **bewirken die Hilfe und Unterstützung durch die IAO eine wesentliche Verstärkung** jener Mitspracheorgane in einem Land, die bestrebt sind, Demokratisierungsprozesse zu fördern.

Wirtschaftskrisen, demokratischer Übergang und Wandel

144. Nachdem festgestellt wurde, daß die **Verwirklichung dieser Rechte und Prinzipien häufig parallel zu einem demokratischen Übergang verläuft**, sollte die IAO ihre Bemühungen darauf konzentrieren, sich bietende Möglichkeiten am wirksamsten zu nutzen. Länder, die Konfliktsituationen hinter sich haben, benötigen in besonderem Maß Unterstützung durch die IAO, um Sozialreformen zu stabilisieren und institutionelle Einrichtungen zu stärken. Es kommt darauf an, die Unterstützung in diesen Übergangssituationen auch über die bloße Entwicklung des institutionellen Rahmens und die Durchführung von Gesetzesreformen hinaus fortzusetzen, damit die einmal entwickelte Begeisterung und Schwungkraft aufrechterhalten bleiben und der Fortschritt konsolidiert werden kann.

Sozialdialog erleichtert den Prozeß der Arbeitsrechtsreform

145. Der Sozialdialog ist für die effektive Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte häufig von zentraler Bedeutung. In vielen Ländern hat er sich als das wirksamste Mittel erwiesen, Arbeitsrechtsreformen zu einem legitimen Anliegen zu machen. Ein echter und wirksamer dreigliedriger Sozialdialog kann nur dort stattfinden, wo Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände nicht als Gegner, sondern als Partner betrachtet werden. Die Tatsache, daß der Sozialdialog für die Verwirklichung dieser Rechte so entscheidend ist, macht deutlich, welche Bedeutung einer **gesamtstaatlichen dreigliedrigen Mitwirkung und aktiven Zusammenarbeit** zukommt, wenn Reformen benötigt werden, und wie notwendig **wirksame Arbeitsmarkteinrichtungen** sind, um Konflikte zu verhüten oder beizulegen.

146. Der Sozialdialog kann durchaus eine breitere Basis haben und damit eine größere Unterstützung für Reformen fördern. In **Indonesien** umfaßte der Prozeß der Arbeitsrechtsreform von der Regierung über die Gesetzentwürfe veranstaltete dreigliedrige Arbeitskreise zur Erörterung der Gesetzentwürfe, in die auch Institutionen der Zivilgesellschaft und verschiedene Ministerien einbezogen wurden, sowie die Einsetzung einer dreigliedrigen Redaktionsgruppe, die die Schlußfassung der geänderten Arbeitsgesetze ausarbeitete. Die IAO unterstützte diesen Prozeß, und es kann kaum Zweifel daran bestehen, daß die erweiterte dreigliedrige Mitwirkung dazu beitrug, die Unterstützung für die Verwirklichung der Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen in diesem Land zu stärken⁹.

Eine breitere Basis für den Wandel

147. *Eine engere Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstituten* und anderen internationalen Organisationen fördert die Bemühungen der IAO um die effektive Anerkennung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Kasten 3.8). Ein koordiniertes und, soweit möglich, gemeinsames Vorgehen bei Landesprogrammen vermeidet Widersprüche und trägt dazu bei, die Verwirklichung dieser Rechte im Zusammenhang mit Sanierungsprogrammen und umfassenderen Entwicklungszielen zu betreiben, die die Einhaltung dieser Rechte in beträchtlichem Maß fördern können.

Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

Kasten 3.8

Zusammenarbeit mit anderen Organisationen: Einige Beispiele

In der Erklärung der IAO wird das Amt aufgefordert, andere internationale Organisationen, mit denen die IAO Beziehungen aufgenommen hat, dazu zu ermutigen, die Anstrengungen der IAO in bezug auf grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu unterstützen (Absatz 3). Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen kann in sehr unterschiedlicher Form erfolgen.

So hat beispielsweise der Generaldirektor in seiner Rede vor der UNCTAD X (Bangkok, Februar 2000) nachdrücklich darauf hingewiesen, daß die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte ein unauflösliches Element einer menschenwürdigen Arbeit in einer globalisierten Wirtschaft ist. Die IAO hat auch einen Beitrag über die Erklärung und die grundlegenden Übereinkommen der IAO für den *World Investment Report 1999* der UNCTAD erstellt (siehe Seite 285 und 353).

In der **Republik Korea** veranlaßte die Zusammenarbeit zwischen der IAO und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) den Beschäftigungs-, Arbeits- und Sozialausschuß (ELSAC) dieses Landes zu dem Beschluß, die OECD solle weiterhin die Fortschritte der Arbeitsrechtsreformen in den Bereichen Vereinigungsfreiheit überwachen, und zwar zumindest so lange, bis die Einhaltung grundlegender Prinzipien der Vereinigungsfreiheit in der Gesetzgebung und Praxis erreicht worden ist.

Eine weitere Form der Zusammenarbeit bekundet die zwischen der IAO und der Interparlamentarischen Union (IPU) geschlossene Vereinbarung, in der ausdrücklich auf die Förderung der in der Erklärung enthaltenen Prinzipien und Rechte verwiesen wird.

148. Einige der in diesem Kapitel angeführten Beispiele lassen erkennen, daß die Mitgliedstaaten **nicht unbedingt darauf warten müssen, daß alle Bestimmungen ihrer Arbeitsgesetze und -praktiken den einschlägigen Übereinkommen entsprechen**, ehe sie an eine Ratifizierung denken. Was sie im Zusammenhang mit einer Ratifizierung bedenken müssen, ist der Durchführungsprozeß. Der Zeitraum zwischen der formellen Ratifizierung und der Aufnahme eines Dialogs über die Durchführung reicht aus, um die Situation zu beurteilen, und gibt der IAO und anderen die Möglichkeit, Unterstützung und technische Zusammenarbeit zu bieten. Wichtig ist, daß sich ein solcher Prozeß auf eine dreigliedrige Zusammenarbeit in dem betreffenden Land stützen kann.

Ratifizierung

⁹ IAA: *Demystifying the core conventions of the ILO through social dialogue: The Indonesian experience* (Jakarta, 1999).

Kasten 3.9

Eintreten für grundlegende Prinzipien und Rechte: Indonesien und die IAO

Indonesien hat am 23. Dezember 1998 eine Absichtserklärung gegenüber der IAO unterzeichnet, worin **die Regierung ihre Zusage bekräftigte, die verbleibenden drei grundlegenden Übereinkommen der IAO zu ratifizieren und gemeinsam mit der IAO eine dreigliedrige indonesische Arbeitsgruppe zur Durchführung von Folgemaßnahmen einzusetzen**¹⁰. Ferner wurde vereinbart, daß die IAO fachliche Unterstützung bei der

Ratifizierung und Durchführung dieser Übereinkommen leisten würde. Daraufhin wurden am 7. Juni 1999 das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, und das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, ratifiziert. Ferner ratifizierte Indonesien im März 2000 als erstes Land in Asien das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

Die richtige Mischung proaktiver und reaktiver Maßnahmen

149. Veränderungen können durch die im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten jährlichen Berichte, dreigliedrige Konsultationen, verfassungsmäßige Verfahren, Klagen, Bemerkungen und Empfehlungen der Aufsichtsorgane usw. ausgelöst werden. Auch Seminare haben sich bei diesem Prozeß als nützlich erwiesen, wobei die Schlußfolgerungen der Aufsichtsorgane häufig hilfreich waren. Es kann aber auch auf Initiative der betreffenden Regierung oder der Sozialpartner zu spontanen Ersuchen um technische Unterstützung durch die IAO kommen. Eine gründlichere Förderung muß dabei natürlich über reine Gesetzgebungsmaßnahmen hinausgehen. Die volle Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte kann nicht von einem Tag zum andern erreicht werden. Häufig handelt es sich um einen Wachstumsprozeß, in dessen Verlauf einige Fortschritte erzielt werden, ohne daß alle Probleme sofort gelöst werden können. Dies untermauert die Tatsache, daß **nicht eine Lösung** für alle Situationen in Frage kommt, und unterstreicht den **komplementären Charakter** der verschiedenen Aktionsformen der IAO, der traditionellen Aufsichtsarbeit der IAO-Organen und der mehr auf Förderung ausgerichteten Tätigkeiten, der auch die Folgemaßnahmen zur Erklärung prägt.

Die Verfahren der IAO beruhen auf Freiwilligkeit und haben Förderungscharakter

150. Angesichts der Diskussion über den Wert von Verfahren, die grundlegende Arbeitsnormen in aller Welt fördern, gegenüber der Durchsetzung dieser Normen mit Hilfe von handelsbezogenen Maßnahmen ist es angebracht, nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß das System der IAO und die mit seiner Hilfe erzielten Ergebnisse auf Freiwilligkeit, Überzeugungsarbeit und Förderung beruhen. Das Aufsichtssystem der IAO trägt dazu bei, die Einhaltung im Zuge der Ratifizierung grundlegender Übereinkommen der IAO freiwillig übernommener Verpflichtungen zu gewährleisten. Der Generaldirektor hat am 1. Mai 1995 eine Kampagne zur Förderung der Ratifizierung grundlegender Übereinkommen der IAO eingeleitet. Bis zum 31. Januar 2000 hatten 14 weitere Staaten das Übereinkommen Nr. 87 und 17 weitere Staaten das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert (siehe Abbildungen 3.1 und 3.2). Die Triebkräfte für eine universale Ratifizierung dieser Übereinkommen werden immer stärker. Bis zum 31. Januar 2000 hatten von den 174 Mitgliedstaaten der IAO 127 (oder 73 Prozent) das Übereinkommen Nr. 87 und 145 (83 Prozent) das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert. Bis zum 31. März 2000 hatte ein weiteres Land (*Eritrea*) die Übereinkommen Nr. 87 und 98 ratifiziert, und *Kiribati* war das 175. Mitgliedsland der IAO geworden.

¹⁰ Ebd., S. 81.

Abbildung 3.1. Fortschritte bei der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948

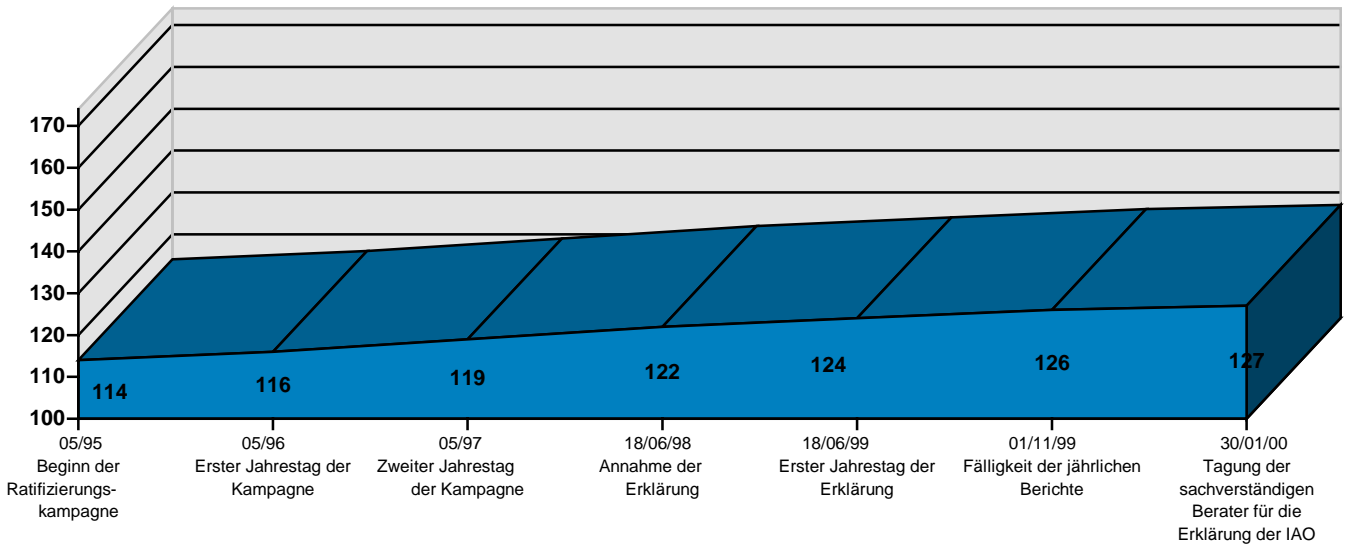
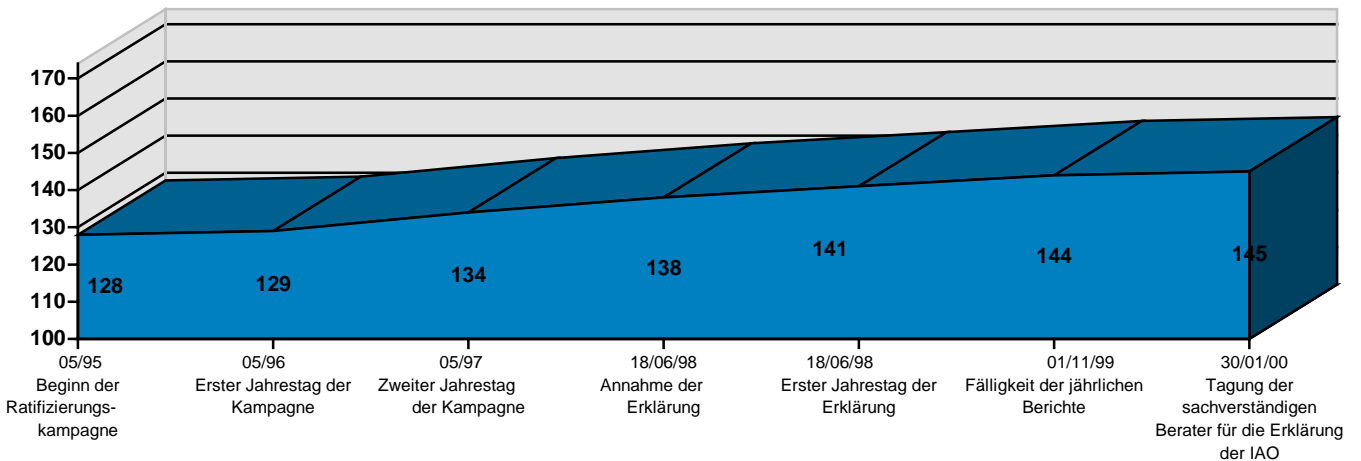


Abbildung 3.2. Fortschritte bei der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949



Die Erklärung: Ein neues Instrument zur Förderung des Wandels

Gemeinsame Aktionen mit den Mitgliedstaaten

151. Die Erklärung und ihre Folgemaßnahmen bieten der IAO ein neues Förderungsinstrument für die universale Verwirklichung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Die moralische Unterstützung dieser Aufgabe bedeutet, daß die Mitgliedsgruppen der IAO kollektiv für die Erfüllung dieser Aufgabe verantwortlich sind. Auf den bereits bestehenden Verfahren und Einrichtungen aufbauend, bietet die Erklärung ein neues und ergänzendes Instrument zur Gewährleistung der vollen Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte in allen Ländern — darunter auch einige der bevölkerungsreichsten Länder der Welt, die die Übereinkommen Nr. 87 und 98 noch nicht ratifiziert haben. Die Folgemaßnahmen zur Erklärung, d.h. sowohl die jährliche Überprüfung als auch der Gesamtbericht (siehe Anhang 2), bieten eine einmalige Möglichkeit, die Maßnahmen der IAO zur Sicherung und *Förderung* der Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu verstärken¹¹.

¹¹ In Abs. 5 der Erklärung der IAO wird „betont, daß Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und daß diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonstwie verwendet werden dürfen; außerdem darf der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden“.

***Teil III. Bestimmung der Prioritäten
für die technische Zusammenarbeit***

4. Auf der Erklärung aufbauen

Einleitung

152. Im vorangegangenen Kapitel wurde die Wirksamkeit der bisherigen Tätigkeiten der IAO zur Förderung der Vereinigungsfreiheit und der wirksamen Anerkennung des Vereinigungsrechts behandelt. Im Anhang zur Erklärung heißt es, daß dieser Bericht als Grundlage für die Festlegung von Prioritäten für die kommenden vier Jahre dienen sollte, und zwar in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit, die insbesondere dazu bestimmt sind, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren. Es wird auch ausdrücklich festgestellt, daß es Aufgabe des Verwaltungsrats ist, Schlußfolgerungen aus der Konferenzaussprache über diesen Bericht in bezug auf solche Prioritäten und Aktionspläne zu ziehen. In diesem Kapitel werden einige Fragen aufgeworfen, die die Konferenz und der Verwaltungsrat bei der Erfüllung dieser Aufgabe behandeln könnten.

153. Die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bestätigt den internationalen Konsens über eine soziale Säule der globalen Wirtschaft und bietet der IAO neue Möglichkeiten. Was aber sind die Folgen für die auf ihre Förderung abzielenden operativen Tätigkeiten der IAO? Zur Beantwortung dieser Frage dürfte es angebracht sein, vier Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Erklärung bedeutet eine wesentliche Verstärkung des politischen Engagements für die Verwirklichung der von ihr erfaßten Prinzipien und Rechte.
- Die Erklärung liefert die Grundlage für eine wesentlich umfassendere und potentiell universale Informationsbasis in bezug auf diese Prinzipien und Rechte.
- Die Erklärung eröffnet der IAO neue Möglichkeiten, Ressourcen zur Förderung der Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte zu mobilisieren.

*Bestimmung der
Prioritäten für die
kommenden vier Jahre*

*Es entwickelt sich ein
internationaler Konsens
über grundlegende
Prinzipien und Rechte bei
der Arbeit*

- Die als Förderungstätigkeiten angelegten Folgemaßnahmen zur Erklärung bieten wichtige neue Diskussionsforen, sowohl auf der Konferenz als auch im Verwaltungsrat, und eine neue Gelegenheit, die Dreigliedrigkeit, auf der die Organisation beruht, zu stärken.

Förderungsarbeit, Wissen und Dienstleistungen

154. Die Förderung der Erklärung wird an mehreren Fronten erfolgen müssen. Die Folgemaßnahmen zur Erklärung und die Aufsichtsverfahren der IAO sind gesonderte und ergänzende Instrumente, die sich gegenseitig verstärken. Einige Aktionen der Organisation müssen dabei in der gleichen Weise wie bisher fortgeführt werden. Dies betrifft die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen der Aufsichtsorgane in Form von Beratung und Unterstützung bei Gesetzgebungsmaßnahmen, wobei die Vorteile einer dreigliedrigen Vorgehensweise zu nutzen sind. Die Erklärung verleiht dieser Tätigkeit stärkeres Gewicht, und ihre Folgemaßnahmen — insbesondere die jährlichen Berichte — eröffnen einen weiteren Weg, um die Unterstützung auf anerkannte Bedürfnisse auszurichten. Technische Zusammenarbeit jedoch, die über die bloße Gesetzgebung hinausgeht, erfordert eine neue Vorgehensweise in bezug auf die Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Diese entspräche auch besser der strategisch ausgerichteten Programm- und Haushaltserstellung, die jetzt für die Ausrichtung der Tätigkeiten der Organisation nach den Kriterien Förderungsarbeit, Wissen und Dienstleistungen maßgebend ist.

Die Sache verteidigen, die besseren Argumente haben: Förderungstätigkeit

Unterstützung für die Ausübung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen gewinnen

155. Der vorstehende Bericht hat die wichtige Rolle deutlich gemacht, die die Förderungsarbeit für die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungen spielt. Die Bedeutung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen als grundlegende Rechte ist bei den Entscheidungsträgern, in der Öffentlichkeit und selbst bei den Mitgliedsgruppen der IAO weniger fest verankert als jene der drei anderen in der Erklärung behandelten Gruppen. Deshalb werden sich die Aussichten für eine umfassende Verwirklichung dieser Gruppe von Prinzipien und Rechten wesentlich verbessern, wenn es gelingt, die allgemeine Meinung zu ihren Gunsten zu verändern. Eine sinnvolle Dreigliedrigkeit kann sich in der IAO nur dann voll entfalten, wenn es Organisationen gibt, die die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in allen Mitgliedstaaten vertreten.

Förderungsarbeit für diese Prinzipien und Rechte in einem größeren Kreis

156. All dies legt nahe, daß die IAO den Umfang ihrer Förderungstätigkeiten beträchtlich erweitern sollte. Traditionellerweise haben sich diese Tätigkeiten bisher auf ihre eigenen Mitgliedsgruppen konzentriert. Es gibt aber über diese Mitgliedsgruppen hinaus zahlreiche Kreise, die beträchtlichen Einfluß auf die Verwirklichung der Ziele der Erklärung haben, soweit sie die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungen betreffen. Um die Bedeutung und den Nutzen der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte deutlicher zu machen, müssen deshalb auch Akteure außerhalb des üblichen Kreises der IAO überzeugt und in den Prozeß einbezogen werden.

Andere Partner in der internationalen Gemeinschaft

157. In Absatz 3 der Erklärung wird die Verpflichtung der IAO anerkannt, andere internationale Organisationen, mit denen sie Beziehungen aufgenommen hat, dazu zu ermutigen, ihre Anstrengungen zu unterstützen, ihren Mitgliedern bei der Erreichung der Ziele der Erklärung zu helfen. Es ist wichtig, daß sich die IAO auch weiterhin um die aktive und engagierte Unterstützung

der zuständigen internationalen Organisationen bemüht und mit ihnen zusammenarbeitet, damit sie besser erkennen, wie die Ziele der Erklärung einen positiven Beitrag zur Erfüllung ihres eigenen Auftrags und ihrer Ziele leisten¹. Dies entspricht auch der Notwendigkeit einer integrierten Denk- und Vorgehensweise des multilateralen Systems in bezug auf die keineswegs isolierten Herausforderungen der Globalisierung.

158. Die Förderungsarbeit muß auch auf die Organisationen der Zivilgesellschaft abzielen, die selbst mit der Förderung anderer grundlegender Rechte und der Verfolgung sozialer Ziele befaßt sind. Die Zusammenhänge zwischen ihren Zielen und jenen der Erklärung werden im allgemeinen noch nicht ausreichend gewürdigt und verstanden. Viel kann gewonnen werden, wenn es möglich ist, diese Zusammenhänge deutlich zu machen und breitere Unterstützung für die Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte zu mobilisieren.

159. Die Kontakte der IAO zu Regierungen laufen im allgemeinen über die Arbeitsministerien, die in vielen Fällen die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sehr wohl verstehen und sich engagiert für sie einsetzen. Aber selbst wenn dies der Fall ist, können sich ihre Ansichten nicht immer durchsetzen, wenn sie von anderen Regierungsstellen nicht geteilt werden. Deshalb verstärkt die IAO ihre Bemühungen, die Arbeitsministerien und Arbeitsverwaltungen zu stärken. Sie kann aber auch das Verständnis für die Vereinigungsfreiheit und die Praxis der Kollektivverhandlungen in anderen Ressorts, beispielsweise den Ministerien für Handel, Finanzen, Entwicklung, Planung, Geschlechtergleichstellung, Bildung, Landwirtschaft und Transportwesen, sowie bei Parlamentariern, Lokalbehörden, der Justiz und in einigen Fällen sogar bei den Streitkräften und der Polizei verbessern.

160. In bezug auf die Erklärung gibt es bereits andere neue und ermutigende Initiativen. Der in Kapitel 1 behandelte Globale Pakt ist ein hochkarätiges Instrument, um die Zustimmung der Unternehmen zu den Prinzipien und Rechten der Erklärung zu gewinnen. Die Internationale Arbeitgeber-Organisation hat eine Kampagne bei ihren Mitgliedsverbänden eingeleitet, um zu erreichen, daß sie diese Initiative eindeutig unterstützen. Öffentliche Institutionen, von der internationalen bis zur kommunalen Ebene, können ebenfalls Initiativen zur Stärkung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte ergreifen. Internationale Finanzinstitute können den Beitrag, den Kollektivverhandlungen zum ausgewogenen Wirtschaftswachstum und zur besseren Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer leisten können, verstärkt anerkennen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie nichtstaatliche Organisationen können strategische Bündnisse eingehen, um die Vereinigungsfreiheit für alle zu fördern.

161. Es wäre ein voreiliger Schluß, daß bei Gewerkschaften kaum noch Förderungsarbeit für die Vereinigungsfreiheit geleistet zu werden braucht. Die Gewerkschaften sind die Hauptopfer von Verstößen in diesem Bereich; die betreffenden Rechte und Prinzipien sind für ihre Existenz, ihre Tätigkeiten und Erfolge von entscheidender Bedeutung. Dennoch können einige Arbeitnehmerverbände aus Beschränkungen, die anderen auferlegt werden, oder sogar aus der Einschränkung der Wahl und Aktionsfreiheit ihrer eigenen Mitglieder

Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft

Förderungstätigkeit bei anderen Regierungsstellen

Andere Initiativen zur Förderung der Erklärung

Förderungsarbeit bei Gewerkschaften

¹ Zu den jüngsten Fortschritten in dieser Beziehung siehe GB.277/ESP/4 und GB.277/WP/SDL/2.

Nutzen ziehen. Die Ignorierung oder Duldung solcher Verstöße kann zwar ihren eigenen Zwecken dienen, nicht jedoch den Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit. In solchen Fällen kann durch entsprechende Tätigkeiten dazu beigetragen werden, die Akzeptanz des Gewerkschaftspluralismus als notwendige Form für die Ausübung der Vereinigungsfreiheit zu fördern.

Ausweitung der Vereinigungs- und Verhandlungsrechte auf verwundbare Sektoren

162. Es sollte der Ehrgeiz der IAO sein, wirksam all jene zu erreichen, die einen echten Unterstützungsprozeß beginnen möchten, darunter zunächst die verwundbarsten Gruppen (wie Wanderarbeitnehmer und Haushaltsangestellte). Ein offensichtlicher Zielbereich ist die informelle Wirtschaft, die ihrem Wesen nach die kollektive Vertretung, die Vereinigung und die Entwicklung von Verhandlungsbeziehungen außerordentlich erschwert. Der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit ist jedoch ein so wesentlicher Bestandteil der grundlegenden bürgerlichen Freiheiten, daß er auch in der informellen Wirtschaft gelten muß. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe, die Möglichkeiten zu erkunden, wie er auch auf diese Realitäten wirksam angewandt werden kann.

Multiplikatorwirkung eines gemeinsamen Vorgehens

163. Die Maßnahmen der IAO sollten der Samen sein, aus dem sich Tätigkeiten zwischen Regierung und Regierung, Arbeitgeber und Arbeitgeber, Gewerkschaft und Gewerkschaft oder zwischen einzelnen Gruppen der Zivilgesellschaft entwickeln. Die Vorteile sind dabei nicht nur quantitativer Art, sondern sie liegen auch in der Leistungsfähigkeit der Zusammenarbeit und Förderungstätigkeit gleichrangiger Gruppen. Dabei geht es z.B. darum, daß ein Arbeitgeberverband die Vereinigungsfreiheit gegenüber störrischen Schwesterorganisationen verteidigt. Gewerkschaften, die aus Monopolsituationen hervorgegangen sind, können ihre Erfahrungen mit anderen in ähnlicher Situation teilen. Auch der Druck einer Regierung auf eine andere, diese Rechte und Prinzipien zu verwirklichen, kann außerordentlich wirksam sein.

Von der internationalen Gemeinschaft werden politischer Wille und Engagement verlangt

164. Die Förderungsarbeit muß einen großen Umfang haben, wenn sie günstige Voraussetzungen für einen Wandel in den Mitgliedstaaten schaffen soll, in denen ein ausreichender politischer Wille besteht. Sie kann auch bewirken, daß in den Fällen, in denen es nach wie vor zu gewollten und offensichtlichen Verstößen kommt, beträchtlicher moralischer Druck ausgeübt wird, indem sie aufzeigt, daß solche Verstöße für die internationale Gemeinschaft unerträglich sind.

Richtungsweiser für Prioritäten und Aktionspläne im Bereich Förderungsarbeit

165. Ein paar Richtungsweiser lassen erkennen, welche Prioritäten und Aktionspläne in bezug auf die Notwendigkeit, diese Prinzipien und Rechte zu fördern, angebracht sein könnten:

- **Aufklärungsarbeit und Kontakte** zur Erläuterung des Nutzens dieser Prinzipien und Rechte, die auf einen größeren Kreis abzielen als die unmittelbare dreigliedrige Mitgliederschaft.
- **Verstärkter Austausch zwischen der IAO und den Regierungsberatern** internationaler und regionaler Finanzinstitute, um zu gewährleisten, daß wir keine entgegengesetzten Ziele verfolgen.
- **Aufklärungstätigkeiten bei den Mitgliedsgruppen der IAO**, die es ihnen ermöglichen, die Verwirklichung dieser Grundsätze und Rechte in breiteren Kreisen zu fördern.

Information zum Zweck der Aktion

166. Die in den Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgesehenen Berichtsverfahren sind eine bedeutende neue Quelle für Informationen über die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte. Schon vor der Annahme der Erklärung war die Organisation in dieser Beziehung in einer sehr guten Position, weil dem Ausschuß für Vereinigungsfreiheit sowohl gegen ratifizierende Regierungen als auch gegen nicht ratifizierende Mitglieder gerichtete Klagen unterbreitet werden konnten. Die bereits bestehenden Aufsichtseinrichtungen und die Berichtsverfahren im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung bieten der IAO jetzt die Voraussetzungen für die Entwicklung einer Untergrenze für die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte. Dennoch müssen noch beträchtliche Verbesserungen vorgenommen werden. Ratifikationen allein geben noch nicht das gesamte Bild. Es kann trotzdem in einigen Wirtschaftssektoren Beschränkungen der Ausübung dieser Prinzipien und Rechte geben. Ferner sind Klagen ihrem Wesen nach episodisch und die im Zusammenhang mit ihnen gewonnenen Informationen sporadisch. Außerdem haben die mit der Überprüfung der ersten Reihe der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorzulegenden Jahresberichte beauftragten sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO festgestellt, daß diese Berichte keine zuverlässige Vergleichsbasis lieferten, die eine globale Beurteilung der Situation in bezug auf die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungen in der Welt erlaube und von der aus Fortschritte gemessen werden könnten. Ein Drittel der Länder, die jährliche Berichte in bezug auf die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungsrechte vorzulegen hatten, haben keine solchen Berichte übermittelt (siehe Abbildung 4.1). Der Verwaltungsrat hat beschlossen, daß Kontaktbemühungen auf die Länder konzentriert werden sollten, die noch keine ersten Berichte im Rahmen der Erklärung übermittelt haben².

167. Der IAO stehen andere reiche Informationsquellen zur Verfügung. Die Tatsache, daß sie in den Mitgliedstaaten über ihre multidisziplinären Teams und andere Außendienststrukturen vertreten ist, ermöglicht es ihr, Probleme und Situationen zu erkennen und zu verstehen, wie dies mit Hilfe der formellen Berichts- und Aufsichtssysteme nicht immer möglich ist. Dabei muß das Sammeln von Informationen eng mit der Agenda der Analyse- und Forschungstätigkeiten der IAO gekoppelt werden, damit Wissens- und Informationslücken gleichzeitig geschlossen werden können. Es kann noch viel getan werden, um die für den Erfolg und die Entwicklung vorbildlicher Praktiken entscheidenden Faktoren zu ermitteln.

168. Der vorstehende Bericht hat beträchtliche Wissenslücken in bezug auf die variablen Faktoren aufgezeigt, die die Verwirklichung der hier behandelten Rechte und anderer wirtschaftlicher und sozialer Ziele bestimmen:

- Bei der Festlegung einer Untergrenze für die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte muß die **besondere Aufmerksamkeit den Mitgliedstaaten gel-**

Erweiterung des Wissens und der Informationen über die Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte

Nutzung anderer Informationsquellen

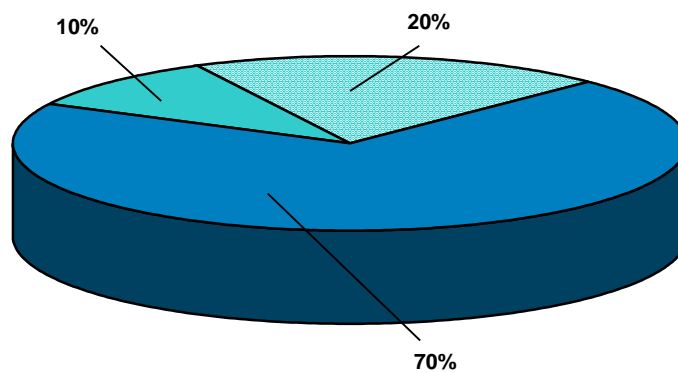
Richtungsweiser für Prioritäten und Aktionspläne im Bereich Wissen

² Bis zum 31. März 2000 hatten die folgenden Länder noch keine ersten Berichte im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über alle Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit übermittelt: Afghanistan, Antigua und Barbuda, Äquatorialguinea, Armenien, Barbados, Belize, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Dschibuti, Ecuador, Fidschi, Gabun, Grenada, Guinea, Haiti, Jamaika, Kamerun, Kasachstan, Komoren, Laotische Demokratische Volksrepublik, Lesotho, Liberia, Libysch-Arabische Dschamahirija, Madagaskar, Malawi, Republik Moldau, Mongolei, Oman, Ruanda, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Salomon-Inseln, Sao Tomé und Príncipe, Sierra Leone, Swasiland, Tschad, Turkmenistan, Usbekistan, Zentralafrikanische Republik.

Abbildung 4.1. Ratifikationen und Berichterstattung aufgrund der Erklärung

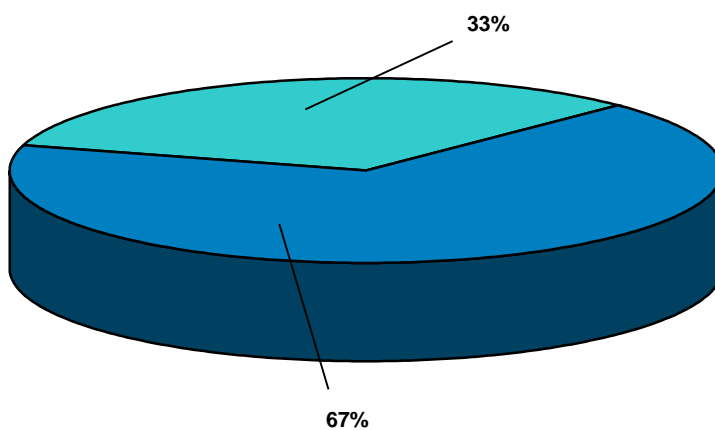
	Zahl der Ratifikationen vor der Tagung der sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO (30. Januar 2000)	Zahl der Länder, die jährliche Berichte zu dieser Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu übermitteln hatten	Zahl der Länder, die jährliche Berichte übermittelt haben	Zahl der Länder, die keine jährlichen Berichte übermittelt haben
Übereinkommen 87	127	52	35	17
Übereinkommen 98	145			

Ratifikationen und Berichterstattung aufgrund der Erklärung



- Prozentsatz der Länder, die keine jährlichen Berichte zu übermitteln hatten (70%)
- Prozentsatz der Länder, die keine jährlichen Berichte übermittelt haben (10%)
- Prozentsatz der Länder, die jährliche Berichte übermittelt haben (20%)

Länder, die jährliche Berichte aufgrund der Folgemaßnahmen zur Erklärung zu übermitteln hatten



- Prozentsatz der Länder, die jährliche Berichte übermittelt haben (67%)
- Prozentsatz der Länder, die keine jährlichen Berichte übermittelt haben (33%)

* Länder, die jährliche Berichte aufgrund der Folgemaßnahmen zur Erklärung zu übermitteln hatten, sind diejenigen, die eines oder mehrere der grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben.

ten, die die einschlägigen Übereinkommen nicht ratifiziert und dennoch keine jährlichen Berichte vorgelegt haben, sowie der Gewinnung besserer Informationen von den berichterstattenden Ländern.

- Es muß ein besseres System von **Statistiken und Indikatoren der erzielten Fortschritte** geben, die der IAO dabei helfen, den Umfang zu messen, in dem die Mitsprache und Vertretungssicherheit bei der Arbeit für alle gewährleistet ist.
- Der Zusammenhang zwischen diesen Prinzipien und Rechten und einer **gerechten Entwicklung und der Beseitigung der Armut** muß deutlicher herausgearbeitet werden.
- Es sollten weitere Forschungsarbeiten über die maßgebenden variablen Faktoren durchgeführt werden, die den Zusammenhang zwischen **Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsrechten, Gerechtigkeit und verbesserter Wirtschaftsleistung** bestimmen.
- Es muß genauer verstanden werden, wie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen die Verwirklichung der **anderen drei Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit** fördern.

Dienstleistungen für die Mitgliedsgruppen der IAO

169. In der Erklärung wird ausdrücklich die Verpflichtung der IAO anerkannt, ihre Mitglieder entsprechend deren erwiesenen und zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen dabei zu unterstützen, den durch die Erklärung auferlegten Verpflichtungen zu entsprechen. Die sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO haben die internationale Gemeinschaft aufgefordert, auf Hilfsersuchen von Mitgliedstaaten zu reagieren, die gewillt und bereit sind, die Prinzipien und Rechte der Erklärung zu fördern. Wie die vorangehenden Kapitel gezeigt haben, ist der politische Wille ein entscheidender Faktor für den Fortschritt. Dies ist ganz offensichtlich ein wesentliches Element, und die IAO wird die wirklich bestehenden Möglichkeiten für einen Fortschritt genau zu beurteilen haben, wenn entsprechende Ersuchen an sie herangetragen werden. Möglichkeiten für einen echten Durchbruch bieten sich häufig in Perioden einschneidender wirtschaftlicher und politischer Veränderungen. In solchen Situationen muß die IAO in der Lage sein, rasch zu reagieren, und die Unterstützung leisten, die die Antriebskräfte der Veränderungen verstärkt.

170. Was aber ist die geeignetste Vorgehensweise, wenn es keinerlei Anzeichen für ein politisches Engagement oder Aussichten für Fortschritte gibt? Die Organisation wäre schlecht beraten, wenn sie Ressourcen für Tätigkeiten bereitstellen würde, die keine angemessenen Erfolgsaussichten haben. Es wäre aber ebenso verantwortungslos, wenn sie bestimmte Situationen als hoffnungslos abschreiben und erklären würde, hier gäbe es keine Möglichkeiten, die in der Erklärung enthaltenen Prinzipien und Rechte zu fördern. In solchen Fällen könnte das richtige Vorgehen darin bestehen, eine kluge Kombination der zur Verfügung stehenden Aktionsmittel zu wählen, bei der die Förderungsarbeit eine besonders wichtige Rolle spielen würde. Politischer Wille ist keine Kon-

Die sich bietenden Möglichkeiten in bestmöglicher Weise nutzen

Druck entwickeln, um den politischen Willen zu sichern

stante, sondern vielmehr ein Faktor, der durch Einflußnahme und Überzeugungsarbeit verändert werden kann. Die IAO und ihre Mitgliedsgruppen sollten auch nicht zögern, Mißfallen zu bekunden und Änderungen zu verlangen, wenn Fälle schwerwiegender und flagranter Verstöße vorliegen. In solchen Fällen kann es durchaus angebracht sein, daß der Generaldirektor persönlich interveniert, um zu versuchen, in besonders dringlichen Situationen unverzügliche Änderungen zu erreichen. Durch keine dieser Maßnahmen wird der Förderungscharakter der Erklärung beeinträchtigt. Tatsächlich hängt die Glaubwürdigkeit der Folgemaßnahmen von der Fähigkeit der Organisation ab, mit Verständnis und Entschlossenheit zu handeln, wenn es die Umstände erfordern.

Ermittlung von Prioritäten

171. Neben den durch Ratifizierung und politischen Willen bestimmten Parametern muß die IAO möglicherweise auch bestimmte Kategorien der Nichteinhaltung der Prinzipien und Rechte der Vereinigungsfreiheit berücksichtigen, die vorrangige Aufmerksamkeit erfordern. Eine solche Form ist zweifellos der Grad der Verstöße, beispielsweise dann, wenn es um Leben und Freiheit geht. Unter Umständen aber können auch bestimmte Regionen, Arbeitnehmergruppen oder Hindernisarten festgestellt werden, die besondere Aufmerksamkeit benötigen oder besonders günstige Fortschrittsaussichten bieten.

Mobilisierung anderer Ressourcen

172. Die Erklärung sieht vor, daß die IAO die Mobilisierung externer Ressourcen und Unterstützung zu einem wesentlichen Bestandteil ihrer Unterstützung für die Mitgliedsgruppen machen sollte. Es gibt positive Hinweise auf ein Interesse von Gebern an der Finanzierung von Tätigkeiten zur Förderung der Erklärung. Wie in anderen Bereichen der technischen Zusammenarbeit müssen die IAO und die Geber die übergreifende Einheitlichkeit der IAO-Strategie zur Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte berücksichtigen, wenn sie die zu finanzierenden Tätigkeitsarten vereinbaren. Diese Fragen sind bereits von der Konferenz und vom Verwaltungsrat eingehend erörtert worden.

Ein Gewinnrezept

173. Die in Kapitel 3 als Beispiele genannten Fälle zeigen, daß jede innerstaatliche Situation einzigartig ist und daß vorfabrizierte oder stereotype Aktionspläne auf Landesebene kaum geeignet sein dürften, die Besonderheiten jedes einzelnen Landes in angemessener Weise zu berücksichtigen. Aber wenn auch im vorliegenden Bericht der sachliche Inhalt der zu treffenden Maßnahmen nicht bestimmt werden kann, haben doch die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, daß eine Kombination von politischem Engagement, gut gezielter technischer Zusammenarbeit und aktivem Zusammenwirken und Dialog zwischen den Sozialpartnern in jedem Einzelfall ein erfolgreiches Rezept für die Verwirklichung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist.

Sozialdialog

174. Von besonderer Bedeutung ist die Rolle des Sozialdialogs. Das Engagement jeder der drei nationalen Mitgliedsgruppen ist für den Erfolg jedes nationalen Prozesses von grundlegender Bedeutung. Und auch die Verfahren und Einrichtungen des Sozialdialogs sind ebenso wichtig, um es diesen Gruppen zu ermöglichen, einen sinnvollen Beitrag zu leisten und wirksam miteinander zu agieren. Der Sozialdialog wird auch nicht in einem Vakuum geführt. Wenn das Ziel einer umfassenderen Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte breite Unterstützung in politischen Kreisen und in der Öffentlichkeit findet, sind die Erfolgchancen um so größer. Die Entwicklung einer solchen Unterstützung hängt vom Erfolg der Förderungsarbeit ab sowie vom Umfang, in dem diese Ziele als positiv für

die Verwirklichung umfassenderer wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele betrachtet werden. Ein funktionsfähiger Sozialdialog kann durch Tätigkeiten unterstützt werden, die die Vertretungsfähigkeiten der Partner stärken und die verschiedenen Arbeitsmarktinstitutionen, die Verfahren und Einrichtungen für die Beilegung von Konflikten bieten, konsolidieren. Ebenso wichtig ist, daß diese Verfahren und Einrichtungen positive Rahmenbedingungen für die anhaltende Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte bieten, wenn die Förderungsarbeit der IAO einmal beendet ist.

175. Es kommt auch darauf an, daß die Mitgliedstaaten den gesamten Prozeß in eigener Regie übernehmen. Maßnahmen, die, aus welchen Gründen auch immer, auf Initiative oder Druck von außen zurückgeführt werden, werden weniger wahrscheinlich zum Erfolg führen als andere, die eindeutig den Interessen und Anliegen des jeweiligen Landes entsprechen und von inländischen Akteuren ausgehen. Die technische Zusammenarbeit und die Fachberatungsdienste sollten deshalb inländische Akteure und die nationalen Entscheidungsprozesse unterstützen. Eine Übernahme in eigener Regie ist auch das Grundelement der Strategien anderer internationaler Organisationen, vor allem der Strategien der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds zur Verminderung der Armut. Dadurch bieten sich bessere Möglichkeiten, Maßnahmen der IAO zugunsten der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen in die Gestaltung umfassenderer international gestützter wirtschafts- und sozialpolitischer Rahmenbedingungen einzubeziehen.

176. Es dürfte auch angebracht sein, näher zu prüfen, welche Nützlichkeit Hilfsmaßnahmen der IAO für Mitgliedsgruppen auf anderen als der Landesebene haben. Zumindest im Anfangsstadium können Tätigkeiten auf Subregional- und Regionalebene dazu beitragen, die Mitgliedsgruppen mit der Erklärung vertraut zu machen und ihre aktive Mitwirkung im Rahmen der Folgemaßnahmen zu fördern. Ein solches Vorgehen kann besonders dort angebracht sein, wo Regionalorganisationen aktiv und einflußreich an Prozessen der Zusammenarbeit und Integration mitwirken³. Andererseits jedoch kann man wohl davon ausgehen, daß die meisten Aktionspläne besser auf Landesebene und in einigen Fällen auf Sektorebene durchgeführt werden.

177. Einige Richtungsweiser lassen erkennen, welche Prioritäten und Aktionspläne die technische Zusammenarbeit bestimmten könnten:

- **Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen**, die Prinzipien und Rechte der Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu verwirklichen.
- **Konzentration auf bestimmte Sektoren**, in denen grundlegende Prinzipien und Rechte unzulänglich eingehalten werden.
- **Ermittlung der Bereiche, in denen die höchsten Hindernisse für die Vereinigung von Frauen bestehen**, und der Mittel und Wege zu ihrer Überwindung, u.a. durch Aufwertung geschlechtsspezifischer Fragen im Rahmen von Kollektivverhandlungen.

Die Mitgliedstaaten müssen den Prozeß in eigener Regie übernehmen

Die Entscheidung, wo die Tätigkeiten zu konzentrieren sind

Richtungsweiser für Prioritäten und Aktionspläne

³ In dieser Beziehung ist die IAO in den Empfehlungen der sachverständigen Berater für die Erklärung der IAO, die der Verwaltungsrat auf seiner 277. Tagung (März 2000) angenommen hat, aufgefordert worden: „Beispiele regionaler Integrationsgruppen zu überprüfen, die Fortschritte bei der Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit machen, und Informationen über die Lehren zu verbreiten, die aus diesen Erfahrungen gezogen werden können.“ Siehe IAA: *Review of annual reports*, a.a.O., Teil I, GB.277/3/1, Abs. 22, S. 7.

- Verbesserung der **Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen, Konflikte zu verhüten, zu behandeln und beizulegen.**

Schlußfolgerung

Die Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte bei den Mitgliedsgruppen der IAO gewährleisten

178. In bezug auf die Akzeptanz und Verwirklichung der Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen sind beträchtliche Erfolge erzielt worden. Es gibt jedoch immer noch viel zu viele Menschen, die diese Methode, ihre Lebenssituation zu verbessern, nicht nutzen können. In den vorangegangenen Kapiteln wurden drei miteinander zusammenhängende Prioritäten aufgezeigt, an denen sich die Förderungsarbeit der IAO bei ihren Mitgliedsgruppen und in der restlichen Welt ausrichten sollte:

- Sicherzustellen, daß alle Arbeitnehmer ohne Furcht vor Einschüchterungen oder Vergeltungsmaßnahmen eine Gewerkschaft ihrer Wahl bilden oder einer solchen Gewerkschaft beitreten können und daß Arbeitgeber die Freiheit haben, unabhängige Verbände zu bilden und ihnen beizutreten;
- eine offene und konstruktive Haltung der Unternehmen und der Arbeitgeber der öffentlichen Hand gegenüber der frei gewählten Vertretung der Arbeitnehmer und der Entwicklung gemeinsam vereinbarter Verhandlungsmethoden und ergänzender Formen der Zusammenarbeit in bezug auf die Arbeitsbedingungen zu fördern;
- die Erkenntnis der Behörden zu fördern, daß die gute Verwaltung des Arbeitsmarkts auf der Grundlage der Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einen wesentlichen Beitrag zur stabilen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung vor dem Hintergrund der internationalen wirtschaftlichen Integration, der Förderung der Demokratie und des Kampfes gegen die Armut leistet.

Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und menschenwürdige Arbeit

179. Die Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen ist vor dem Hintergrund der internationalen Wirtschaftsintegration und der weltweiten Förderung der Demokratie unerlässlich. Die Existenz unabhängiger, repräsentativer Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer hängt von der Einhaltung dieser Prinzipien und Rechte ab, und ihre Verwirklichung ist entscheidend, um lokale Reaktionen auf die unterschiedlichen Auswirkungen zu sichern, die die Globalisierung auf das Leben der arbeitenden Männer und Frauen in der ganzen Welt hat. Gleichzeitig verleiht das weltweite Engagement für die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der in der Erklärung verankerten Prinzipien und Rechte der globalen Wirtschaft und ihrer Lenkung und Gestaltung eine entscheidende soziale Dimension. Die Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte durch alle Mitgliedstaaten ist eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung des IAO-Ziels menschenwürdige Arbeit. Die Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO schaffen die Voraussetzungen für die Förderung der Bemühungen der Mitgliedstaaten, dieses Ziel zu erreichen.



Anhänge

Anhang 1

Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgendermaßen

Die Internationale Arbeitskonferenz,

in der Erwägung, daß die Gründung der IAO in der Überzeugung erfolgte, daß soziale Gerechtigkeit eine wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaften Weltfrieden ist;

in der Erwägung, daß wirtschaftliches Wachstum wesentlich ist, aber nicht ausreicht, um Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt und die Beseitigung von Armut zu gewährleisten, was bestätigt, daß die IAO starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen fördern muß;

in der Erwägung, daß die IAO mehr als je zuvor alle ihre Mittel der Normensetzung, der technischen Zusammenarbeit und der Forschung in allen ihren Zuständigkeitsbereichen, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, der Berufsbildung und der Arbeitsbedingungen, einsetzen sollte, um dafür zu sorgen, daß im Rahmen einer globalen Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sich die Wirtschafts- und Sozialpolitiken gegenseitig verstärken, damit eine breit angelegte dauerhafte Entwicklung geschaffen wird;

in der Erwägung, daß die IAO den Problemen von Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, insbesondere der Arbeitslosen und der Wanderarbeitnehmer, besondere Aufmerksamkeit schenken und internationale, regionale und nationale Anstrengungen zur Lösung ihrer Probleme mobilisieren und ermutigen und wirksame Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen fördern sollte;

in der Erwägung, daß bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung

zukommt, indem den Betreffenden selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen;

in der Erwägung, daß die IAO die durch ihre Verfassung beauftragte internationale Organisation und das zuständige Gremium im Bereich der Setzung und Behandlung internationaler Arbeitsnormen ist und universelle Unterstützung und Anerkennung bei der Förderung grundlegender Rechte bei der Arbeit als Ausdruck ihrer Verfassungsgrundsätze genießt;

in der Erwägung, 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;

1. Weist darauf hin:

a) daß mit dem freien Beitritt zur IAO alle Mitglieder die in ihrer Verfassung und in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Grundsätze und Rechte anerkannt und sich verpflichtet haben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrer besonderen Umstände auf die Erreichung der Gesamtziele der Organisation hinzuwirken;

b) daß diese Grundsätze und Rechte in Form von konkreten Rechten und Pflichten in innerhalb wie außerhalb der IAO als grundlegend anerkannten Übereinkommen zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden sind.

2. Erklärt, daß alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich:

a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;

b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;

c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;

d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

3. Anerkennt die Verpflichtung der Organisation, ihre Mitglieder entsprechend deren erwiesenen und zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen zu unterstützen, um diese Ziele zu erreichen, indem sie ihre verfassungsmäßigen, operativen und budgetären Mittel voll einsetzt, einschließlich der Mobilisierung externer Mittel und Unterstützung, und indem sie andere internationale Organisationen, mit denen die IAO gemäß Artikel 12 ihrer Verfassung Beziehungen aufgenommen hat, dazu ermutigt, diese Anstrengungen zu unterstützen:

- a) durch das Angebot von technischer Zusammenarbeit und von Beratungsdiensten zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden Übereinkommen;
 - b) durch Unterstützung derjenigen Mitglieder, die noch nicht in der Lage sind, die Gesamtheit oder einige dieser Übereinkommen zu ratifizieren, bei ihren Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind; und
 - c) durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Schaffung eines für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung günstigen Umfelds.
4. Beschließt, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieser Erklärung förderliche, glaubwürdige und wirkungsvolle Folgemaßnahmen entsprechend den im Anhang dargelegten Modalitäten eingerichtet werden, die als Bestandteil dieser Erklärung anzusehen sind.
5. Betont, daß Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und daß diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonstwie verwendet werden dürfen; außerdem darf der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden.

Anhang

Folgemaßnahmen zur Erklärung

I. GESAMTZWECK

1. Ziel der nachstehend beschriebenen Folgemaßnahmen ist es, die Bemühungen der Mitglieder der Organisation um die Förderung der in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia verankerten und in dieser Erklärung bekräftigten grundlegenden Prinzipien und Rechte zu unterstützen.
2. Im Einklang mit diesem Ziel, das reinen Förderungscharakter hat, werden diese Folgemaßnahmen die Ermittlung von Bereichen ermöglichen, in denen die Unterstützung der Organisation durch ihre Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit für ihre Mitglieder von Nutzen sein kann, um ihnen bei der Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte behilflich zu sein. Sie sind kein Ersatz für die bestehenden Überwachungsmechanismen und sollen deren Funktionieren nicht behindern; infolgedessen werden spezifische Situationen, die in den Zuständigkeitsbereich jener Mechanismen fallen, im Rahmen dieser Folgemaßnahmen nicht geprüft oder erneut geprüft.
3. Die beiden Aspekte dieser Folgemaßnahmen, die nachstehend beschrieben werden, beruhen auf bestehenden Verfahren: Die jährlichen Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen werden lediglich eine gewisse Anpassung der derzeitigen Anwendungsmodalitäten

von Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung erfordern; und der Gesamtbericht wird dazu dienen, aus den gemäß der Verfassung durchgeführten Verfahren den besten Nutzen zu ziehen.

II. JÄHRLICHE FOLGEMASSNAHMEN BETREFFEND NICHRATIFIZIERTE GRUNDLEGENDE ÜBEREINKOMMEN

A. Zweck und Umfang

1. Der Zweck besteht darin, eine Gelegenheit zu schaffen, jedes Jahr mit Hilfe vereinfachter Verfahren anstelle der vom Verwaltungsrat 1995 eingeführten vierjährigen Überprüfung die von den Mitgliedern, die noch nicht alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, gemäß der Erklärung unternommenen Anstrengungen zu überprüfen.
2. Die Folgemaßnahmen werden sich jedes Jahr auf die vier Bereiche der grundlegenden Rechte und Prinzipien erstrecken, die in der Erklärung angegeben sind.

B. Modalitäten

1. Die Folgemaßnahmen werden auf den von den Mitgliedern nach Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung angeforderten Berichten beruhen. Die Berichtsformulare werden so abgefaßt werden, daß von den Regierungen, die eines oder mehrere der grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, Informationen über etwaige Änderungen in ihrer Gesetzgebung und Praxis eingeholt werden, wobei Artikel 23 der Verfassung und die übliche Praxis berücksichtigt werden.
2. Diese vom Amt zusammengestellten Berichte werden vom Verwaltungsrat überprüft werden.
3. Im Hinblick auf die Vorlage einer Einführung zu den auf diese Weise zusammengestellten Berichten, in der die Aufmerksamkeit auf Aspekte gelenkt wird, die eine eingehendere Diskussion erfordern könnten, kann das Amt auf eine vom Verwaltungsrat zu diesem Zweck eingesetzte Sachverständigengruppe zurückgreifen.
4. Es sollten Anpassungen bei den bestehenden Verfahren des Verwaltungsrats geprüft werden, um Mitgliedern, die nicht im Verwaltungsrat vertreten sind, Gelegenheit zu geben, während der Diskussionen im Verwaltungsrat in der zweckmäßigsten Weise etwa erforderliche oder nützliche Erläuterungen zur Ergänzung der in ihren Berichten enthaltenen Informationen zu geben.

III. GESAMTBERICHT

A. Zweck und Umfang

1. Dieser Bericht soll ein dynamisches Gesamtbild der während der vorausgehenden Vierjahresperiode verzeichneten Entwicklungen in bezug auf jede Gruppe 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 in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit, die insbesondere dazu bestimmt sind, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren.

2. Der Bericht wird jedes Jahr abwechselnd eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte behandeln.

B. Modalitäten

1. Der Bericht wird unter der Verantwortung des Generaldirektors auf der Grundlage offizieller Informationen oder von in Übereinstimmung mit feststehenden Verfahren beschafften und bewerteten Informationen ausgearbeitet werden. Im Fall von Staaten, die die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, wird er insbesondere auf den Ergebnissen der vorstehend erwähnten jährlichen Folgemaßnahmen beruhen. Im Fall von Mitgliedern, die die betreffenden Übereinkommen ratifiziert haben, wird der Bericht insbesondere auf den nach Artikel 22 der Verfassung behandelten Berichten beruhen.
2. Dieser Bericht wird der Konferenz zur dreigliedrigen Erörterung als ein Bericht des Generaldirektors vorgelegt werden. Die Konferenz kann diesen Bericht getrennt von den Berichten nach Artikel 12 ihrer Geschäftsordnung behandeln und kann ihn in einer Sitzung, die gänzlich diesem Bericht gewidmet ist, oder in einer anderen geeigneten Weise erörtern. Es wird dann Sache des Verwaltungsrats sein, auf einer baldigen Tagung Schlußfolgerungen aus dieser Erörterung hinsichtlich der in der folgenden Vierjahresperiode umzusetzenden Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit zu ziehen.

IV. FOLGENDES GILT ALS VEREINBART:

1. Es werden Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und der Konferenz unterbreitet werden, die erforderlich sind, um die vorstehenden Bestimmungen durchzuführen.
2. Die Konferenz wird das Funktionieren dieser Folgemaßnahmen unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen zu gegebener Zeit überprüfen, um zu beurteilen, ob sie den in Teil I dargelegten Gesamtzweck ausreichend erfüllt haben.

Der vorstehende Text ist der Wortlaut der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer sechsundachtzigsten Tagung, die in Genf stattgefunden hat und am 18. Juni 1998 für geschlossen erklärt worden ist.

ZU URKUND DESSEN haben am 19. Juni 1998 unterschrieben:

Der Präsident der Konferenz

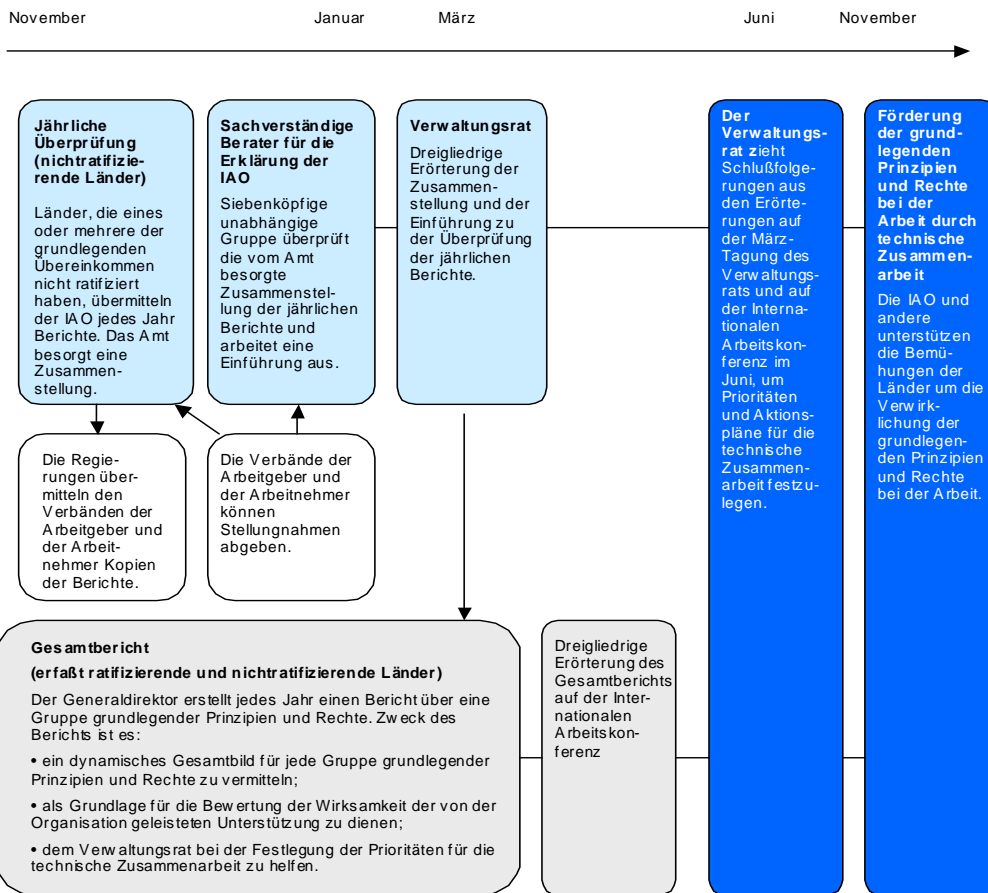
JEAN-JACQUES OECHSLIN

Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes

MICHEL HANSENNE

Anhang 2

Folgemaßnahmen zur Erklärung Unterstützung der Bemühungen um die Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit



Anhang 3

Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 und der im Rahmen der Folgendermaßen zur Erklärung vorgelegten Jahresberichte

(Stand 31. Januar 2000)

Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948

Übereinkommen (Nr. 97) über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, 1949

Erläuterung der Angaben in der Tabelle

- R Übereinkommen ratifiziert
– Übereinkommen nicht ratifiziert
Ja Jahresbericht erhalten
Nein Jahresbericht nicht erhalten
n/a nicht anwendbar

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht vorgelegt	
	Ü. 87	Ü. 98	Ü. 87	Ü. 98
Afghanistan	—	—	Nein	Nein
Ägypten	R	R	n/a	n/a
Albanien	R	R	n/a	n/a
Algerien	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht vorgelegt	
	Ü. 87	Ü. 98	Ü. 87	Ü. 98
Angola	—	R	Ja	n/a
Antigua und Barbuda	R	R	n/a	n/a
Äquatorialguinea	—	—	Nein	Nein
Arabische Republik Syrien	R	R	n/a	n/a
Argentinien	R	R	n/a	n/a
Armenien	—	—	Nein	Nein
Aserbaidshan	R	R	n/a	n/a
Äthiopien	R	R	n/a	n/a
Australien	R	R	n/a	n/a
Bahamas	—	R	Ja	n/a
Bahrain	—	—	Ja	Ja
Bangladesch	R	R	n/a	n/a
Barbados	R	R	n/a	n/a
Belarus	R	R	n/a	n/a
Belgien	R	R	n/a	n/a
Belize	R	R	n/a	n/a
Benin	R	R	n/a	n/a
Bolivien	R	R	n/a	n/a
Bosnien und Herzegowina	R	R	n/a	n/a
Botsuana	R	R	n/a	n/a
Brasilien	—	R	Ja	n/a
Bulgarien	R	R	n/a	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a	n/a
Burundi	R	R	n/a	n/a
Chile	R	R	n/a	n/a
China	—	—	Ja	Ja
Costa Rica	R	R	n/a	n/a
Côte d'Ivoire	R	R	n/a	n/a
Dänemark	R	R	n/a	n/a
Demokratische Republik Kongo	—	R	Ja	n/a
Deutschland	R	R	n/a	n/a
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	R	R	n/a	n/a
Dominica	R	R	n/a	n/a
Dominikanische Republik	R	R	n/a	n/a
Dschibuti	R	R	n/a	n/a
Ecuador	R	R	n/a	n/a
El Salvador	—	—	Ja	Ja

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht vorgelegt	
	Ü. 87	Ü. 98	Ü. 87	Ü. 98
Eritrea	—	—	Ja	Ja
Fidschi	—	R	Nein	n/a
Finnland	R	R	n/a	n/a
Frankreich	R	R	n/a	n/a
Gabun	R	R	n/a	n/a
Gambia	—	—	Ja	Ja
Georgien	R	R	n/a	n/a
Ghana	R	R	n/a	n/a
Grenada	R	R	n/a	n/a
Griechenland	R	R	n/a	n/a
Guatemala	R	R	n/a	n/a
Guinea	R	R	n/a	n/a
Guinea-Bissau	—	R	Ja	n/a
Guyana	R	R	n/a	n/a
Haiti	R	R	n/a	n/a
Honduras	R	R	n/a	n/a
Indien	—	—	Ja	Ja
Indonesien	R	R	n/a	n/a
Irak	—	R	Nein	n/a
Irland	R	R	n/a	n/a
Islamische Republik Iran	—	—	Ja	Ja
Island	R	R	n/a	n/a
Israel	R	R	n/a	n/a
Italien	R	R	n/a	n/a
Jamaika	R	R	n/a	n/a
Japan	R	R	n/a	n/a
Jemen	R	R	n/a	n/a
Jordanien	—	R	Ja	n/a
Jugoslawien	R	R	n/a	n/a
Kambodscha	R	R	n/a	n/a
Kamerun	R	R	n/a	n/a
Kanada	R	—	n/a	Ja
Kap Verde	R	R	n/a	n/a
Kasachstan	—	—	Nein	Nein
Katar	—	—	Ja	Ja
Kenia	—	R	Ja	n/a
Kirgistan	R	R	n/a	n/a
Kolumbien	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht vorgelegt	
	Ü. 87	Ü. 98	Ü. 87	Ü. 98
Komoren	R	R	n/a	n/a
Kongo	R	R	n/a	n/a
Kroatien	R	R	n/a	n/a
Kuba	R	R	n/a	n/a
Kuwait	R	—	n/a	Ja
Laotische Demokratische Volksrepublik	—	—	Nein	Nein
Lesotho	R	R	n/a	n/a
Lettland	R	R	n/a	n/a
Lettland	R	R	n/a	n/a
Libanon	—	R	Ja	n/a
Liberia	R	R	n/a	n/a
Libysch-Arabische Dschemahirija	—	R	Nein	n/a
Litauen	R	R	n/a	n/a
Luxemburg	R	R	n/a	n/a
Madagaskar	R	R	n/a	n/a
Malawi	R	R	n/a	n/a
Malaysia	—	R	Ja	n/a
Mali	R	R	n/a	n/a
Malta	R	R	n/a	n/a
Marokko	—	R	Ja	n/a
Mauritanien	R	—	n/a	Ja
Mauritius	—	R	Ja	n/a
Mexiko	R	—	n/a	Ja
Mongolei	R	R	n/a	n/a
Mosambik	R	R	n/a	n/a
Myanmar	R	—	n/a	Nein
Namibia	R	R	n/a	n/a
Nepal	—	R	Ja	n/a
Neuseeland	—	—	Ja	Ja
Nicaragua	R	R	n/a	n/a
Niederlande	R	R	n/a	n/a
Niger	R	R	n/a	n/a
Nigeria	R	R	n/a	n/a
Norwegen	R	R	n/a	n/a
Oman	—	—	Nein	Nein
Österreich	R	R	n/a	n/a
Pakistan	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht vorgelegt	
	Ü. 87	Ü. 98	Ü. 87	Ü. 98
Panama	R	R	n/a	n/a
Papua-Neuguinea	—	R	Nein	n/a
Paraguay	R	R	n/a	n/a
Peru	R	R	n/a	n/a
Philippinen	R	R	n/a	n/a
Polen	R	R	n/a	n/a
Portugal	R	R	n/a	n/a
Republik Moldau	R	R	n/a	n/a
Republik Korea	—	—	Ja	Ja
Ruanda	R	R	n/a	n/a
Rumänien	R	R	n/a	n/a
Russische Föderation	R	R	n/a	n/a
Saint Kitts und Nevis	—	—	Nein	Nein
Saint Lucia	R	R	n/a	n/a
Saint Vincent und die Grenadinen	—	R	Nein	n/a
Salomon-Inseln	—	—	Nein	Nein
Sambia	R	R	n/a	n/a
San Marino	R	R	n/a	n/a
Sao Tomé und Príncipe	R	R	n/a	n/a
Saudi-Arabien	—	—	Ja	Ja
Schweden	R	R	n/a	n/a
Schweiz	R	R	n/a	n/a
Senegal	R	R	n/a	n/a
Seschellen	R	R	n/a	n/a
Sierra Leone	R	R	n/a	n/a
Simbabwe	—	R	Ja	n/a
Singapur	—	R	Ja	n/a
Slowakei	R	R	n/a	n/a
Slowenien	R	R	n/a	n/a
Somalia	—	—	Nein	Nein
Spanien	R	R	n/a	n/a
Sri Lanka	R	R	n/a	n/a
Südafrika	R	R	n/a	n/a
Sudan	—	R	nein	n/a
Surinam	R	R	n/a	n/a
Swasiland	R	R	n/a	n/a
Tadschikistan	R	R	n/a	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		Jahresbericht vorgelegt	
	Ü. 87	Ü. 98	Ü. 87	Ü. 98
Thailand	—	—	Ja	Ja
Togo	R	R	n/a	n/a
Trinidad und Tobago	R	R	n/a	n/a
Tschad	R	R	n/a	n/a
Tschechische Republik	R	R	n/a	n/a
Tunisien	R	R	n/a	n/a
Türkei	R	R	n/a	n/a
Turkmenistan	R	R	n/a	n/a
Uganda	—	R	Ja	n/a
Ukraine	R	R	n/a	n/a
Ungarn	R	R	n/a	n/a
Uruguay	R	R	n/a	n/a
Usbekistan	—	R	Nein	n/a
Venezuela	R	R	n/a	n/a
Vereinigte Arabische Emirate	—	—	Ja	Ja
Vereinigte Republik Tansania	—	R	Ja	n/a
Vereinigte Staaten	—	—	Ja	Ja
Vereinigtes Königreich	R	R	n/a	n/a
Vietnam	—	—	Ja	Ja
Zentralafrikanische Republik	R	R	n/a	n/a
Zypern	R	R	n/a	n/a

¹ Dies betrifft die ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien, da gemäß Beschlüssen des Verwaltungsrats entsprechend den einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen kein Staat als Nachfolgestaat dieses Mitglieds anerkannt wird.

Anhang 4

Übereinkommen Nr. 87 und 98

Übereinkommen Nr. 87

ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE VEREINIGUNGSFREIHEIT UND DEN SCHUTZ DES VEREINIGUNGSRECHTES*

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation,

die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach San Francisco einberufen wurde und am 17. Juni 1948 zu ihrer einunddreißigsten Tagung zusammengetreten ist,

hat beschlossen, verschiedene Anträge betreffend die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, eine Frage, die den siebenten Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, in der Form eines Übereinkommens anzunehmen.

Davon ausgehend, daß die Präambel zur Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation die „Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit“ unter den Mitteln aufzählt, die geeignet sind, die Lage der Arbeitnehmer zu verbessern und den Frieden zu sichern,

daß die Erklärung von Philadelphia erneut bekräftigt hat, daß „Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts“ sind,

daß die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer dreißigsten Tagung einstimmig die Grundsätze angenommen hat, welche die Grundlage der internationalen Regelung bilden sollen,

* Dieses Übereinkommen ist am 4. Juli 1950 in Kraft getreten.

daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen sich auf ihrer zweiten Tagung diese Grundsätze zu eigen gemacht und die Internationale Arbeitsorganisation ersucht hat, weiterhin alles zu tun, um die Annahme eines oder mehrerer internationaler Übereinkommen zu ermöglichen,

nimmt die Konferenz heute, am 9. Juli 1948, das folgende Übereinkommen an, das als Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, bezeichnet wird.

Teil I. Vereinigungsfreiheit

Artikel 1

Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, die folgenden Bestimmungen zur Anwendung zu bringen.

Artikel 2

Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber ohne jeden Unterschied haben das Recht, ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten, wobei lediglich die Bedingung gilt, daß sie deren Satzungen einhalten.

Artikel 3

1. Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber haben das Recht, sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen.

2. Die Behörden haben sich jedes Eingriffes zu enthalten, der geeignet wäre, dieses Recht zu beschränken oder dessen rechtmäßige Ausübung zu behindern.

Artikel 4

Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber dürfen im Verwaltungswege weder aufgelöst noch zeitweilig eingestellt werden.

Artikel 5

Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sind berechtigt, Verbände und Zentralverbände zu bilden und sich solchen anzuschließen. Die Organisationen, Verbände und Zentralverbände haben das Recht, sich internationalen Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber anzuschließen.

Artikel 6

Die Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4 finden auf die Verbände und Zentralverbände von Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber Anwendung.

Artikel 7

Der Erwerb der Rechtspersönlichkeit durch Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, ihre Verbände und Zentralverbände darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, die geeignet sind, die Anwendung der Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4 zu beeinträchtigen.

Artikel 8

1. Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber und ihre Organisationen haben sich gleich anderen Personen und organisierten Gemeinschaften bei Ausübung der ihnen durch dieses Übereinkommen zuerkannten Rechte an die Gesetze zu halten.

2. Die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte dürfen weder durch die innerstaatliche Gesetzgebung noch durch die Art ihrer Anwendung geschmälert werden.

Artikel 9

1. Die innerstaatliche Gesetzgebung bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden.

2. Die Ratifikation dieses Übereinkommens durch ein Mitglied läßt bereits bestehende Gesetze, Entscheidungen, Gewohnheiten oder Vereinbarungen, die den Angehörigen des Heeres und der Polizei irgendwelche in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte einräumen, nach dem Grundsatz des Artikels 19 Absatz 8 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation unberührt.

Artikel 10

In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Organisation“ jede Organisation von Arbeitnehmern oder von Arbeitgebern, welche die Förderung und den Schutz der Interessen der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber zum Ziele hat.

*Teil II. Schutz des Vereinigungsrechtes**Artikel 11*

Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen, um den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern die freie Ausübung des Vereinigungsrechtes zu gewährleisten.

[Verschiedene Bestimmungen und Schlußbestimmungen weggelassen]

Übereinkommen Nr. 98

*Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze
des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu
Kollektivverhandlungen**

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation,

die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 8. Juni 1949 zu ihrer zweiunddreißigsten Tagung zusammengetreten ist,

* Dieses Übereinkommen ist am 18. Juli 1951 in Kraft getreten.

hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, eine Frage, die den vierten Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und

dabei bestimmt, daß diese Anträge die Form eines internationalen Übereinkommens erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am 1. Juli 1949, das folgende Übereinkommen an, das als Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, bezeichnet wird.

Artikel 1

1. Die Arbeitnehmer sind vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung in Zusammenhang steht, angemessen zu schützen.

2. Dieser Schutz ist insbesondere gegenüber Handlungen zu gewähren, die darauf gerichtet sind,

- a) die Beschäftigung eines Arbeitnehmers davon abhängig zu machen, daß er keiner Gewerkschaft beitrifft oder aus einer Gewerkschaft austrifft,
- b) einen Arbeitnehmer zu entlassen oder auf sonstige Weise zu benachteiligen, weil er einer Gewerkschaft angehört oder weil er sich außerhalb der Arbeitszeit oder mit Zustimmung des Arbeitgebers während der Arbeitszeit gewerkschaftlich betätigt.

Artikel 2

1. Den Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber ist in bezug auf ihre Bildung, Tätigkeit und Verwaltung gebührender Schutz gegen jede Einmischung von der anderen Seite, sowohl seitens der Organisationen wie auch ihrer Vertreter oder Mitglieder, zu gewähren.

2. Als Einmischung im Sinne dieses Artikels gelten insbesondere Handlungen, die darauf gerichtet sind, von einem Arbeitgeber oder von einer Organisation von Arbeitgebern abhängige Organisationen von Arbeitnehmern ins Leben zu rufen oder Organisationen von Arbeitnehmern durch Geldmittel oder auf sonstige Weise zu unterstützen, um sie unter den Einfluß eines Arbeitgebers oder einer Organisation von Arbeitgebern zu bringen.

Artikel 3

Soweit erforderlich, sind den Landesverhältnissen angepaßte Einrichtungen zu schaffen, um den Schutz des Vereinigungsrechtes im Sinne der vorangehenden Artikel zu gewährleisten.

Artikel 4

Soweit erforderlich, sind den Landesverhältnissen angepaßte Maßnahmen zu treffen, um im weitesten Umfang Entwicklung und Anwendung von Verfahren zu fördern, durch die Arbeitgeber oder Organisationen von Arbeitgebern einerseits und Organisationen von Arbeitnehmern andererseits freiwillig über den Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen zur Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandeln können.

Artikel 5

1. Die innerstaatliche Gesetzgebung bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden.

2. Die Ratifikation dieses Übereinkommens durch ein Mitglied läßt bereits bestehende Gesetze, Entscheidungen, Gewohnheiten oder Vereinbarungen, die den Angehörigen des Heeres und der Polizei irgendwelche in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte einräumen, nach dem Grundsatz des Artikels 19 Absatz 8 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation unberührt.

Artikel 6

Dieses Übereinkommen läßt die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt und darf in keinem für die Rechte und die Rechtsstellung dieser Beamten irgendwie nachteiligen Sinn ausgelegt werden.

[Schlußbestimmungen weggelassen]