

Bericht V

**Stärkung der Fähigkeit der IAO,  
die Bemühungen ihrer Mitglieder  
zur Verwirklichung ihrer Ziele  
im Kontext der Globalisierung  
zu unterstützen**

Fünfter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-718139-6  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2007*

---

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.

---

Formatiert von TTG: Verweis Confrep/ILC96-V-2007-4-71-GE  
Gedruckt im Internationalen Arbeitsamt, Genf, Schweiz

# Inhaltsverzeichnis

---

		<i>Seite</i>
Vorwort	Eine stärkere IAO: Die soziale Dimension der Globalisierung mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit sichern .....	v
Kapitel 1	Stärkung der institutionellen Kapazität der IAO: Eine Frage der Verwaltungsführung .....	1
	A. Größere Wirksamkeit ist eine Frage der Überzeugung durch eine bessere Nutzung der vorhandenen Aktionsmittel .....	3
	B. Größere Wirksamkeit ist eine Frage der Anwendung eines integrierten Ansatzes zur Förderung der verfassungsmäßigen Ziele in Übereinstimmung mit dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit.....	4
Kapitel 2	Globale Ziele mit nationalem Handeln verbinden: Die „vertikale“ Verwaltungsführung stärken .....	7
	A. Die Art der Aufgabe: Nationale Bedürfnisse und die IAO-Aktionsmittel zur Förderung der vier strategischen Ziele besser miteinander verbinden.....	7
	1. Die Verbindung zwischen den tatsächlichen Bedürfnissen und den Mitteln zur Förderung jedes Ziels stärken.....	7
	2. Den universellen Fortschritt auf dem Weg zum Erreichen jedes der strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit stärken .....	8
	B. Eine mögliche Lösung: Periodische Überprüfungen der Entwicklungen in Bezug auf jedes der strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit durch die Internationale Arbeitskonferenz .....	9
	1. Ein zweifaches Ziel: Direktere Kenntnis der Realitäten und Bedürfnisse zugunsten einer besseren Steuerung der Aktionsmittel .....	9
	2. Beschreibung der Modalitäten für die Durchführung periodischer Überprüfungen .....	12
	C. Zusammenfassung.....	20
Kapitel 3	Integrierte Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit: Stärkung der „horizontalen“ Verwaltungsführung .....	21
	A. Die Art der Herausforderung: Von der Nebeneinanderstellung strategischer Ziele zu ihrer Integration.....	21
	B. Möglichkeiten zur Förderung von Synergien zwischen den Zielen.....	22
	1. Technische Zusammenarbeit als Mittel zur Stärkung des Potenzials von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit in Bezug auf die Förderung eines integrierten Ansatzes.....	22
	2. Die empirische Überprüfung der Synergien zwischen strategischen Zielen durch Vernetzung von Erfahrungen.....	25

	3. Die Mittel „Fördertätigkeiten“ und normative Anregung .....	32
Kapitel 4	Neue Partnerschaften für menschenwürdige Arbeit.....	33
	A. Bilaterale, regionale und multilaterale Vereinbarungen: Auswirkungen auf die Rolle der IAO und die Förderung der Solidarität bei der Verfolgung der strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit .....	34
	1. Auswirkungen auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Werte und Grundsätze der IAO.....	35
	2. Auswirkungen auf den Inhalt von IAO-Zielen und -Normen.....	37
	3. Auswirkungen auf die Integrität von IAO-Verfahren.....	38
	B. Förderung der Konvergenz mit anderen relevanten multilateralen Organisationen in Bezug auf gemeinsame Interessen und wirtschaftliche und soziale Ziele .....	40
	1. Welche Ziele? .....	40
	2. Durch welche Methode? .....	44
	C. Stärkung der Rolle des Staates in Partnerschaft mit anderen Akteuren.....	44
Kapitel 5	Wie geht es weiter? .....	49
	A. Satzungsmäßiger Rahmen der möglichen Reformen der Verwaltungsführung .....	49
	1. Verbesserungen der Verwaltungsführung, die unabhängig von der Verabschiedung eines „maßgebenden Dokuments“ eingeführt werden könnten .....	49
	2. Der Mehrwert eines möglichen „maßgebenden Dokuments“ .....	51
	B. Die möglichen Formen, die ein „maßgebendes Dokument“ haben könnte, und die Unterschiede zwischen ihnen .....	55
	1. Mögliche Optionen für 2007 .....	55
	2. Unterschied der Geltungskraft zwischen einem im Rahmen einer allgemeinen Aussprache angenommenen maßgebenden Dokument und einem möglichen normensetzenden Instrument (das erst nach 2007 vorgesehen werden könnte).....	56
	3. Die Unterschiede hinsichtlich der Konsequenzen für die Praxis .....	57
	Abschließende Bemerkungen.....	59
Anhang I	Skizze/Bausteine eines möglichen „Ergebnisdokuments“ .....	61
Anhang II	Liste möglicher Fragen zur Behandlung durch die Konferenz.....	65

# Vorwort

---

## **Eine stärkere IAO: Die soziale Dimension der Globalisierung mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit sichern**

Ich bin überzeugt, dass die 96. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz eine einmalige Gelegenheit bietet, um bei der Verwaltungsführung der IAO institutionelle Führungsstärke unter Beweis zu stellen. Es steht zweifellos fest, dass die Internationale Arbeitskonferenz und der Verwaltungsrat Entscheidungen treffen können, die sie und die gesamte Organisation im Hinblick auf unsere Dienstleistungen für unsere Mitgliedsgruppen im Kontext der Globalisierung effizienter und effektiver machen. Dieser Bericht ist das Ergebnis eines längeren Prozesses formeller und informeller Konsultationen, dessen Ausgangspunkt die Erörterung meines Berichts zur Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung auf der Konferenz im Jahr 2004 war. Er mündete in die Entscheidung des Verwaltungsrats, die Frage der „Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen“ auf die Tagesordnung der diesjährigen Konferenz zu setzen<sup>1</sup>.

In den drei Jahren seit der Veröffentlichung des Berichts der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle*

---

<sup>1</sup> Der Bericht des Generaldirektors *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* an die 92. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2004 zu den IAO-Folgemaßnahmen zum Bericht der Kommission führte zu der Idee, den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen Gelegenheit zu geben, diese institutionelle Dimension eingehender zu untersuchen. Dies sollte in einem rechtlichen Rahmen geschehen, der es der Organisation gestatten sollte, ihre Position zum Ausdruck zu bringen. Die Frage nach den Maßnahmen, die auf die Diskussionen auf der Konferenz folgen sollten, wurde deshalb im November 2004 dem Verwaltungsrat vorgelegt: Er wurde erstens eingeladen, sich über seine Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung zu den Folgen des Berichts der Kommission für die zukünftigen Aktivitäten und Programme der IAO zu äußern, und zweitens im Hinblick auf die vorbereitende Erörterung der Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2007 gefragt, ob er es begrüßen würde, Vorschläge zu dieser Frage vorgelegt zu bekommen, die aus dem Blickwinkel möglicher institutioneller Konsequenzen ausgearbeitet werden würden (IAA, *Folgemaßnahmen zum Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung*, Verwaltungsrat, Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung, 291. Tagung, Genf, November 2004, GB.291/WP/SDG/1). Im Anschluss an informelle Konsultationen im Februar 2005 bestätigte der Verwaltungsrat, dass er es angesichts zukünftiger Konsultationen begrüßen würde, einen Vorschlag zu diesem Thema unterbreitet zu bekommen. Nach Vorlage eines Dokuments, zu dem nach dreigliedrigen Konsultationen im Oktober 2005 eine Entwurfsfassung ausgearbeitet worden war, herrschte folglich im November 2005 weitgehende Übereinstimmung im Verwaltungsrat dahingehend, dass die Tagesordnung für die Konferenz im Jahr 2007 um einen Punkt zur allgemeinen Aussprache mit dem Titel „Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen“ ergänzt werden sollte (IAA: *Minutes of the 294th Session*, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, November 2005, GB.294/PV, Absatz 43).

*schaffen*<sup>2</sup>, hat sich die Globalisierungsdebatte von einer sterilen Konfrontation der Befürworter und Gegner zu einer konstruktiven Untersuchung der Frage weiterentwickelt, wie eine faire Globalisierung, die mittlerweile fast jeder für notwendig hält, gestaltet werden kann. Die Weltkommission kann es sich als großen Verdienst anrechnen, zu dieser Veränderung der Einstellung von Protagonisten auf beiden Seiten beigetragen und sie gefördert zu haben. Weil sie den Dialogprozessen einen hohen Stellenwert einräumte, konnte sich die Kommission auf Beschlüsse verständigen. Für die IAO ist das nicht verwunderlich, weil wir wissen, dass Dreigliedrigkeit und Sozialdialog funktionierende Mechanismen sind, um Bereiche der Übereinstimmung zu ermitteln und sich in einer Zeit rascher Veränderungen in der Welt der Arbeit, die zu einem großen Teil von der Gesamtheit der Kräfte ausgelöst werden, die unter dem Begriff der Globalisierung zusammengefasst werden, gemeinsam zu Fortschritten zu bekennen.

In diesem Bericht *Stärkung der IAO* soll nicht die Debatte des ersten Teils des Jahrzehnts rekapituliert werden. Er will vielmehr der Internationalen Arbeitskonferenz helfen, ein Stück Abstand zu gewinnen und darüber nachzudenken, was nützliche Wege sein könnten, um das System der Organisation und damit ihre Fähigkeit zur Unterstützung ihrer Mitglieder zu stärken. Er versucht, eine Basis für eine umfassende und nüchterne Überprüfung einer Reihe institutioneller Entwicklungen vor dem Hintergrund einer rasch entstehenden globalen Marktwirtschaft anzubieten. Der gewählte Blickwinkel ermöglicht uns auch zu erkennen, wie viel sich in dieser neuen Zeit der Globalisierung geändert hat, die nach Meinung der IAO und vieler anderer in einem nachhaltigen, integrativen und sozial gerechten Prozess gestaltet werden kann. Die internationale Architektur, der die IAO angehört, entwickelt sich weiter. Die Zukunft von Ländern, Unternehmen und erwerbstätigen Frauen und Männern wird zunehmend von Entscheidungen beeinflusst, die in anderen Teilen der Welt getroffen werden. Die Logik der Zusammenarbeit wirkt vielleicht langsamer als die vom technologischen Wandel und der Marktliberalisierung freigesetzten Kräfte des Wettbewerbs, ist jedoch genauso stark. Die Vorstellung von einer besseren Welt, in der das Handeln zugunsten einer besseren Welt von den grundlegenden Werten wie Gerechtigkeit, Würde, Achtung, Gleichstellung, Toleranz und Solidarität geleitet wird, vereint Menschen auf der Suche nach neuen Wegen der Zusammenarbeit, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Das Fehlen dieser Vorstellung ist auch der Nährboden für viele soziale und politische Unruhen.

Eines der Ziele mit großer, wenn nicht gar der größten Zustimmung von allen Seiten, ist das der menschenwürdigen Arbeit. Die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit ist mittlerweile weltweit anerkannt als Kernelement sowohl der Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft, die Armut zu verringern und die Entwicklung voranzutreiben, als auch eines Globalisierungsprozesses, der gerecht und integrativ ist. Die Erwartungen an die Fähigkeit der IAO, eine globale Bewegung für produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu unterstützen und anzutreiben, sind hoch und nehmen weiter zu. Wir können ein solch ehrgeiziges Ziel nicht allein erreichen. Es erfordert eine bessere Zusammenarbeit auf internationaler und nationaler Ebene in allen politischen Bereichen. Voraussetzung ist jedoch auch eine Stärkung der IAO.

Wie üblich ist dies ein Bericht des Generaldirektors, es ist aber auch das Ergebnis umfangreicher Konsultationen mit dem Ziel herauszufinden, was die Mitglieder in den kommenden Jahren von der IAO erwarten und wie unser System für Zusammenarbeit weiterentwickelt werden kann, um den gestiegenen Erwartungen und dem größeren Bedarf gerecht werden zu können. Der Bericht enthält Vorschläge für verschiedene mög-

---

<sup>2</sup> IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, Genf 2004.

liche institutionelle Innovationen. Jede von ihnen verdient es, aufgrund der ihr eigenen Vorzüge begutachtet zu werden; sie verstärken sich aber auch gegenseitig. Ihre Stärke liegt darin, dass sie das Potenzial der Verfassung in ihrer vorliegenden Form nutzen. Zusammengenommen würden sie jedoch auch eine umfassende Reform der heutigen Vorgehensweisen bedeuten, die nicht nur unsere Wirksamkeit verbessern, sondern auch eine Reaktion auf eine neue und sich wandelnde Welt der Arbeit darstellen würde.

Die IAO bezieht ihre Stärke und ihre Identität aus der Dreigliedrigkeit. Ein roter Faden des Berichts und der Diskussionen, auf die er sich stützt, sind deshalb Überlegungen zu der Frage, wie die dreigliedrigen Mechanismen der Organisation mit zusätzlicher Stärke im 21. Jahrhundert genutzt werden können. Der Bericht ist zwangsläufig nach innen gerichtet, weil er detailliert den Spielraum für institutionelle Reformen und Entwicklungen auslotet, die dazu dienen würden, die Kapazität der Organisation selbst zu stärken. Es ist im Wesentlichen ein Bericht über die Verwaltungsführung sowie über die Frage, wie Verbesserungen der Art und Weise, wie die Konferenz und der Verwaltungsrat arbeiten, den kollektiven Einfluss der dreigliedrigen Mitgliedschaft der IAO vergrößern könnten. Es geht darin um die Stärkung unserer Kapazität, in Zusammenarbeit mit anderen dazu beizutragen, vor dem Hintergrund nationaler Diversität die Agenda für menschenwürdige Arbeit im Leben von Individuen, Familien und Gemeinschaften Wirklichkeit werden zu lassen.

Eine Voraussetzung, um dabei Fortschritte zu machen, besteht darin, einen geeigneten Weg zu finden, unsere Entschlossenheit in einem Dokument zum Ausdruck zu bringen, das von seiner Gewichtigkeit der Aufgabe der weiteren Stärkung der IAO angemessen ist. In genau welcher Form diese Äußerung erfolgen sollte, bleibt offen. Im Lauf des Konsultationsprozesses herrschte jedoch Einigkeit darüber, dass letztlich ein Abschlussdokument maßgebend sein sollte. Am Ende des Berichts wird deshalb umrissen, wie ein solches „maßgebendes Dokument“ aussehen könnte. Eine signifikante institutionelle Auswirkung einer solchen maßgebenden Erklärung der Internationalen Arbeitskonferenz wäre, dass sich die IAO – als die Organisation, die das Konzept der menschenwürdigen Arbeit entwickelt und dafür weltweite Unterstützung erhalten hat – in einer gewissen Weise das „Markenzeichen“ sichern und seine Bedeutung für die Nutzung in anderen Kontexten festlegen könnte.

## Die Rolle der IAO im multilateralen System

In ihrer langen Geschichte der Verteidigung und Förderung der Werte, für die die IAO steht, hat sich ihre Ausrichtung mehrfach beträchtlich verändert. Sie wurde 1919 geschaffen, um die Probleme zu bewältigen, die durch die erste Ära der Globalisierung vor 1914 sowie die davon ausgehenden tief greifenden sozialen Spannungen und Arbeitsunruhen entstanden waren. In der Folgezeit musste sich die IAO mit einer Weltwirtschaftskrise, dem Rückzug auf den wirtschaftlichen Protektionismus, dem Aufkommen von Ideologien, die ihre grundlegenden demokratischen Werte ablehnten, und dem Zweiten Weltkrieg auseinandersetzen<sup>3</sup>. Sie überstand all das und wurde 1944 durch die Erklärung von Philadelphia als wichtiger Teil einer neuen internationalen Architektur für Frieden und Entwicklung und mit der klaren Absicht, ein Gegengewicht zu den Bretton-Woods-Institutionen zu konstituieren, neu belebt. Diese Vision wurde jedoch durch den Kalten Krieg verzerrt. Aber selbst während die IAO in der ideologischen Auseinandersetzung um die Organisationsweise wirtschaftlicher und sozialer Entwick-

<sup>3</sup> Siehe A. Alcock, *History of the International Labour Organisation* (London, Macmillan Press 1971).

lung an vorderster Front stand, gelang es ihr, innovativ zu sein und auf das Ende des Kolonialismus sowie eine drastische Ausweitung ihrer Mitgliedschaft durch Mitglieder aus den neuen unabhängigen Staaten zu reagieren. Eine neue Ära begann um 1990 mit dem Ende des Kalten Krieges. Die IAO spielte eine wichtige Rolle beim schlussendlichen Zerfall der totalitären Kontrolle über Arbeitnehmerverbände und Unternehmen, die für die Teilung Europas mitverantwortlich war, und beim Ende der Apartheid in Südafrika sowie in anderen internationalen Situationen. Etwa um diese Zeit hielt der Begriff „Globalisierung“ Einzug in den Sprachgebrauch und fand rasch Verbreitung, um zu beschreiben, wie nach der Auflösung der politischen Blöcke die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb von Ländern und zwischen ihnen durch die Öffnung des Handels und der Finanzmärkte für den internationalen Wettbewerb und Investitionen aus dem Ausland in Verbindung mit der raschen Verbreitung radikaler technologischer Veränderungen einem drastischen Wandel unterzogen wurden.

Ein deutliches Signal für das veränderte Umfeld der Arbeit der IAO ging 1995 vom erfolgreichen Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen aus. Als chilenischer Botschafter bei den Vereinten Nationen hatte ich die Idee eines Weltsozialgipfels ins Gespräch gebracht und hatte später die Ehre, zum Vorsitzenden des Vorbereitungsausschusses dafür gewählt zu werden. Die Konferenz war eine wichtige persönliche Erfahrung, weil die Chancen für ihren Erfolg eindeutig gering waren, und sie bot mir auch eine Gelegenheit, eng mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen der IAO zusammenzuarbeiten. Zehn Jahre zuvor hätte eine solche globale Konferenz zur sozialen Entwicklung mit der Teilnahme von etwa 120 Staats- und Regierungschef nicht ausgerichtet werden können, und es wäre auch nicht möglich gewesen, einen Konsens über ein Programm herbeizuführen, das zehn Verpflichtungen zur Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialem Ausschluss umfasste. Mitte der neunziger Jahre zeigte sich jedoch immer mehr, dass der Nutzen und die Chancen der Globalisierung ungleich verteilt waren, und viele Menschen waren ernsthaft besorgt. Der Sozialgipfel ist wichtig für das Verständnis der heutigen und der zukünftigen Rolle der IAO. Er ging vor dem zeitgenössischen Hintergrund der Globalisierung auf die in der Erklärung von Philadelphia aufgeworfenen großen sozialen Probleme ein und kam zu der logischen Schlussfolgerung, dass als Voraussetzung zur Erfüllung der zehn Verpflichtungen das normensetzende dreigliedrige System der IAO gestärkt werden sollte.

Als eine Folge wurde die Rolle und das weit gefasste Mandat der IAO in der Kopenhagener Erklärung und dem Aktionsprogramm gestärkt. Die Erklärung umfasste die Verpflichtung, „das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern und es allen Menschen, Männern wie auch Frauen, zu ermöglichen, sich durch eine frei gewählte Erwerbstätigkeit und produktive Arbeit einen sicheren und dauerhaften Lebensunterhalt zu sichern“. Der Sozialgipfel war die erste Bekundung auf höchster Ebene, dass die absolute Armut nicht nur gemindert, sondern vollständig beseitigt werden sollte. Dieser Konsens wurde zur Grundlage des armutsbezogenen Millenniums-Entwicklungsziels. Die Millenniums-Entwicklungsziele weisen jedoch ein wichtiges Defizit auf, weil sie keine Verknüpfung zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verringerung von Armut enthalten. Und sie warfen, wie sich später herausstellen sollte, ein Schlaglicht auf die zentrale Rolle der IAO, indem sie sie gar nicht erwähnten.

Zu den Verpflichtungen in der Kopenhagener Erklärung, denen ich besondere Aufmerksamkeit gewidmet habe, zählte diejenige, „das Ziel zu verfolgen, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und die Grundrechte sowie die Interessen von Erwerbstätigen zu schützen und zu diesem Zweck die Achtung der einschlägigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation einschließlich derjenigen zum Verbot von Zwangs-

und Kinderarbeit, zur Vereinigungsfreiheit, zum Vereinigungsrecht und zum Recht zu Kollektivverhandlungen sowie zum Prinzip der Nichtdiskriminierung umfassend zu fördern“. Die Stärkung der normensetzenden Funktion der IAO schien wichtig in einer Zeit, in der Deregulierung als Zaubermittel präsentiert wurde, das die Märkte in die Lage versetzen würde, alle bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen.

Mit der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 entstand ein neues Aktionsmittel auf der Grundlage dieses Konsenses und ein neues Aktionsmittel für die Organisation. Sie hat sich darüber hinaus als attraktiver Bezugspunkt für viele öffentliche und private Stellen erwiesen, die einen sozioökonomischen Sockel für die globale Entwicklung schaffen wollten. In der Präambel zu der Erklärung wird festgestellt, dass „bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung zukommt, indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen“.

Ein Jahr darauf, 1999, habe ich in meinem Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz das Konzept menschenwürdiger Arbeit vorgestellt. Er benannte und behandelte drei miteinander verknüpfte Herausforderungen für die IAO: „Die IAO (muss) regelmäßig ihr Programm neu ausrichten, ihre Botschaft in der Sprache aktueller Bedürfnisse neu formulieren und externe Partnerschaften zur Gewinnung von Ressourcen und Fachwissen aufbauen.“ Ferner wurde festgehalten, dass „das vorrangige Ziel der IAO ... heute darin (besteht), Möglichkeiten zu fördern, die Frauen und Männern eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen bieten. Dies ist heute der Hauptzweck der Organisation. Menschenwürdige Arbeit steht im Brennpunkt ihrer vier strategischen Ziele: Förderung der Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung, Sozialschutz und Sozialdialog. Sie muss in naher Zukunft ihre Politik lenken und ihre internationale Rolle bestimmen“<sup>4</sup>.

Daran schlossen sich in den darauf folgenden Jahren vier ergänzende Berichte des Generaldirektors an, die der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegt wurden. Der Bericht von 2001, *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung*, galt dem Anliegen, innerhalb der IAO, auf der nationalen Ebene und als unser Beitrag zu Kohärenz im multilateralen System einen integrierten grundsatzpolitischen Rahmen zu schaffen<sup>5</sup>. Ich argumentierte, dass wir durch die gleichzeitige Berücksichtigung der vier strategischen Ziele die Dynamik und den Zusammenhalt als Organisation würden aufrechterhalten können. Die Bemühungen mit dem Ziel, die Kluft zwischen Wirklichkeit und Streben zu überbrücken, müssten damit beginnen, das globale Defizit an menschenwürdiger Arbeit zu verringern. Der Bericht ging daher auf das Ausmaß der Probleme aufgrund des Fehlens ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten, unzureichenden Sozialschutzes, der Verwehrung von Rechten bei der Arbeit und der Defizite beim Sozialdialog ein. Er enthielt die Feststellung, dass von vielen menschenwürdige Arbeit als der hochwertige Weg zur Verringerung der Armut und zu einer größeren Legitimität der Weltwirtschaft angesehen wird.

<sup>4</sup> IAA: *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999 (S. 3-4).

<sup>5</sup> IAA: *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

Der Bericht von 2003, *Arbeit als Weg aus der Armut*, konzentrierte sich auf dieses Thema<sup>6</sup>. Im Mittelpunkt standen die arbeitenden Armen und die Armen, die von Arbeit ausgeschlossen sind. Er beschrieb die „Dividende aus menschenwürdiger Arbeit“, die als Folge einer konzentrierten Anstrengung zur Verringerung der Armut Familien und den Gesellschaften in ihrer Gesamtheit zufließt, und zeigte auf, dass Arbeit der beste Weg aus der Armut ist. Weil es nicht möglich ist, per Gesetz Arbeitsplätze zu schaffen und die Armut zu beseitigen, ging er auf die Frage ein, wie die IAO am besten zu dem langen und komplexen Prozess beitragen könnte, bei dem alle Elemente der Gesellschaft zusammenarbeiten müssen. Am Ende enthielt der Bericht die Aufforderung an die Internationale Arbeitskonferenz, ihre dreigliedrige Verpflichtung zu erneuern, Menschen und Völkern bei ihrer Befreiung aus der globalen Armutsfalle zu helfen. Die Konferenz äußerte ihre uneingeschränkte Bereitschaft, dieser Aufforderung nachzukommen.

Im Bericht von 2004, *Eine faire Globalisierung: Die Rolle der IAO*, wurde untersucht, wie die IAO eine zentrale Empfehlung der Weltkommission weiterverfolgen könnte, nämlich, dass menschenwürdige Arbeit als Ziel nicht auf die IAO beschränkt bleibt, sondern zu einem globalen Ziel werden sollte<sup>7</sup>. Der Bericht ging auf sechs allgemeine grundsatzpolitische Themen näher ein: nationale Maßnahmen in Bezug auf die Globalisierung, menschenwürdige Arbeit in globalen Produktionssystemen, globale grundsatzpolitische Kohärenz zugunsten von Wachstum, Investitionen und Beschäftigung, die Errichtung eines sozioökonomischen Sockels, die globale Wirtschaft und die grenzüberschreitenden Migrationen sowie die Stärkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen. Mein Fazit lautete, dass die Reaktion der IAO auf die Forderung der Kommission nach besserer Mitwirkung und Rechenschaftslegung vor allem darin bestehen sollte, die globale Dreigliedrigkeit zu mobilisieren, damit wir unseren vollen Beitrag zur Entwicklung einer sozialen Dimension der Globalisierung leisten können.

Der Bericht von 2006, *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, sollte Erfahrungen und Wissen über Arbeit aus einem globalen Blickwinkel präsentieren<sup>8</sup>. Er beschrieb eine Zeit der Chancen und der Ungewissheit, in denen einige Hürden abgebaut werden, die Frauen und Männer gehindert haben, ihre Fähigkeiten voll zu verwirklichen, in der es aber gleichzeitig immer schwieriger wird, gute Stellen zu finden, die eine sichere Grundlage für ein besseres Leben bieten. Der Bericht unterschied sich insofern von den drei vorhergehenden, als er eine Untersuchung der Wissensgrundlagen der IAO zur Erfüllung der zunehmenden Anforderungen an unsere Dienstleistungen darstellte. Er war das Resultat der Bemühungen einer großen Zahl von IAA-Mitarbeitern, das ganze Wissen zusammenzuführen, das sich im Rahmen ihrer internationalen und nationalen Erfahrungen angesammelt hat.

Ich bin überzeugt, dass diese Berichte und die jeweiligen Aussprachen auf den Konferenzen in ihrer Gesamtheit die ursprüngliche Agenda für menschenwürdige Arbeit bereichert, die Integriertheit der Ziele der IAO gestärkt und unsere Organisation mit Menschen, politischen Vorstellungen und der übergeordneten internationalen Agenda zusammengeführt haben.

Seit 1999 wurde die Agenda für menschenwürdige Arbeit durch den Programm- und Haushaltsprozess internationalisiert und institutionalisiert. Mit der Einführung der

---

<sup>6</sup> IAA: *Arbeit als Weg aus der Armut*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

<sup>7</sup> IAA: *Eine faire Globalisierung: Die Rolle der IAO*, a.a.O.

<sup>8</sup> IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

strategischen Haushaltserstellung und des ergebnisorientierten Managements auf der Grundlage der vier Säulen von menschenwürdiger Arbeit in jenem Jahr begann auch eine Periode größerer interner Reformen im IAA. Gemeinsam haben wir in einer Abfolge von Programmen und Haushalten für Zwei- sowie zwei Dokumenten zu Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmen für Vierjahreszeiträume dieses Streben nach Hochleistung weiterverfolgt.

Im Hinblick auf die Effizienz, mit der die IAO Ressourcen mobilisiert und verwaltet, hat das Konzept der menschenwürdigen Arbeit der Organisation einen kraftvollen, umfassenden und integrierenden Rahmen geliefert. In den letzten acht Jahren haben die Konferenz, der Verwaltungsrat und das Amt dieses Konzept sowohl als ein Management-Instrument als auch als ein Instrument zur Entwicklung grundsatzpolitischer Maßnahmen erweitert und vertieft. In beiden Beziehungen hat die Agenda für menschenwürdige Arbeit die Wirksamkeit der Organisation dabei gestärkt, strategische Ziele zu verfolgen, die ihr verfassungsgemäßes Mandat widerspiegeln. Was ursprünglich als eine Möglichkeit konzipiert wurde, die Arbeit der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen in einer Übergangsphase kohärenter zu machen und zu fokussieren, hat in der Folgezeit als ein zentrales grundsatzpolitisches Ziel für die Verringerung der Armut in der Welt und eine nachhaltigere und integrative Globalisierung zunehmendes Interesse führender Politiker, internationaler Institutionen und vieler anderer auf sich gezogen.

Die Einsetzung der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung und der später von ihr vorgelegte Bericht, *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, waren ein wichtiger Meilenstein bei den Bemühungen, ein allgemeineres Interesse an der IAO zu wecken. Wichtig war auch die Bereitschaft der dreigliedrigen IAO, das Vorhaben zu wagen, eine hochrangige Gruppe „nicht gleichgesinnter“ Persönlichkeiten aus sehr unterschiedlichen Kulturen und mit sehr unterschiedlichen Interessen zusammenzubringen und sie mit der Aufgabe zu betrauen, einen Weg in die Zukunft zu suchen, der breite Unterstützung finden sollte. Dass die Kommission sich auf ein umfangreiches Paket von Vorschlägen verständigen konnte, das auch das Ziel menschenwürdiger Arbeit als eine gemeinsame Hoffnung für Menschen in der ganzen Welt umfasste, trug dazu bei, den Status der IAO als eine der federführenden Organisationen in einer sich abzeichnenden Architektur für die Steuerung der Globalisierung zu festigen.

Die Arbeit der Weltkommission wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2004 unmittelbar gewürdigt. In ihrer Resolution 59/57 nahm sie u.a. Kenntnis von ihrem Bericht und lobte ihn als Beitrag „zu dem internationalen Dialog zur Herbeiführung einer alle voll einschließenden und ausgewogenen Globalisierung“. Zudem ersuchte sie den Generalsekretär, ihm „in seinem umfassenden Bericht, den er zu der im Jahr 2005 auf der sechzigsten Tagung der Generalversammlung im Rahmen der Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels der Vereinten Nationen auf hoher Ebene stattfindenden Überprüfung vorlegen wird“ Rechnung zu tragen. Das Ergebnis des Weltgipfels 2005 enthielt den folgenden Absatz:

Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen. Diese Maßnahmen sollten auch die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie in dem Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitsorganisation

definiert, und der Zwangsarbeit umfassen. Wir beschließen außerdem, die volle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten<sup>9</sup>.

Diese nachdrückliche Unterstützung der Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO hat weitere wichtige Schritte in zwischenstaatlichen und interinstitutionellen Prozessen der Vereinten Nationen nach sich gezogen. Im Juli 2006 befasste sich die Ministertagung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) mit dem Thema „Schaffung eines günstigen Umfeldes auf nationaler und internationaler Ebene für produktive Vollbeschäftigung und für menschenwürdige Arbeit für alle und die Auswirkungen auf nachhaltige Entwicklung“. Die ECOSOC-Ministererklärung bekräftigte darüber hinaus menschenwürdige Arbeit als ein zentrales Entwicklungsziel und enthielt konkrete Empfehlungen für Koordinierungsmechanismen zu seiner wirksamen Umsetzung durch das System der Vereinten Nationen und andere multilaterale Organisationen. Sie führte auch eine Reihe konkreter Schritte auf, die dazu dienen sollen, die Umsetzung der auf dem Gipfel der Vereinten Nationen 2005 eingegangenen Verpflichtung, das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung zu einem zentralen Ziel nationaler und internationaler Politik zu machen, weiter voranzutreiben und die Fortschritte systematisch zu überwachen<sup>10</sup>.

Dieser Beitrag zur Förderung eines kohärenten Folgeprozesses zum Gipfel von 2005 im gesamten System bekam zusätzliche Bedeutung, als 2006 die Bestrebungen zur Verbesserung der Wirksamkeit des Systems der Vereinten Nationen als Ganzes intensiviert wurden<sup>11</sup>. Die ECOSOC-Ministererklärung ermöglichte der IAO, auf eine kohärente Anstrengung des gesamten Systems zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle zu drängen und das gesamte multilaterale System und die Geberorganisationen aufzufordern, die Agenda für menschenwürdige Arbeit in ihren Politiken, Programmen und Aktivitäten generell zu berücksichtigen, damit die Millenniums-Entwicklungsziele und die allgemeineren international vereinbarten Entwicklungsziele erreicht werden können. Die Minister ersuchten die IAO auch, für die Zeit bis 2015 – den für die Überprüfung des Millenniumsgipfels und der Millenniums-Entwicklungsziele vorgesehenen Zeitrahmen – in Zusammenarbeit mit allen maßgeblichen Akteuren Aktionsprogramme mit einem festen zeitlichen Rahmen auszuarbeiten. Ein Ergebnis ist, dass die allgemeine Berücksichtigung von menschenwürdiger Arbeit in der Agenda mehrerer Stellen der Vereinten Nationen und anderer Stellen erkennbar wird, die mit der Koordinierung der Folgemaßnahmen zu den Millenniums-Entwicklungszielen beauftragt sind. Unter dem Dach des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB), dem der Generalsekretär vorsitzt, kooperiert die IAO eng mit den Partnerorganisationen bei der Vorbereitung und Einführung eines „Toolkit“, das es vereinfachen soll, die allgemeine Berücksichtigung von menschenwürdiger Arbeit als ein wichtiges Ziel für die Beschleunigung der Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele im gesamten System der Vereinten Nationen zu verankern.

---

<sup>9</sup> Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 60/1: *Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005*, Abs. 47.

<sup>10</sup> Eine detaillierte Zusammenfassung und Analyse der Erklärung findet sich unter <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/sdg-1.pdf>.

<sup>11</sup> Die Veröffentlichung des Berichts der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen mit dem Titel „Einheit in der Aktion“ dienten ebenfalls als Anregung für diese Überlegungen.

### **Wirkung des Berichts der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung**

Eine kürzlich vom IAA durchgeführte Erhebung ergab, dass seit 2004 deutlich mehr als 100 Veranstaltungen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene dem Bericht der Weltkommission und ihren Folgemaßnahmen gewidmet waren. Sie wurden von unterschiedlichsten Akteuren organisiert, die sich mit der Globalisierung befassen: Regierungen, internationale Organisationen, Parlamentarier, Gewerkschaften, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, nationalen Wirtschafts- und Sozialräten, akademischen Einrichtungen oder den Medien. Alle Teilnehmer an der Globalisierungsdebatte haben sich auch an den Folgemaßnahmen zu dem Bericht beteiligt. Sitzungen zu Themen der Weltkommission waren wichtige Bestandteile der jährlichen globalen Tagungen des Weltwirtschaftsforums (WEF) in Davos. Im Januar 2007 fand diese Entwicklung auf dem Weltsozialforum in Nairobi ihren vorläufigen Abschluss mit dem Startschuss für eine mehrjährige globale Kampagne mit dem Titel „Menschenwürdige Arbeit für ein menschenwürdiges Leben“. Auch Parlamentarier haben sich an den Folgemaßnahmen beteiligt. Beispielsweise wird die Interparlamentarische Union (IPU) mit der IAO 2007 ein gemeinsames Programm beginnen, das darauf abzielt, „die Schaffung von Arbeitsplätzen im Zentrum nationaler Politik zu verankern“.

Die Notwendigkeit grundsatzpolitischer Kohärenz auf allen Ebenen der Regierungsführung war ein herausragendes Thema vieler Folgetreffen, beispielsweise der von der deutschen Regierung im November 2006 in Berlin ausgerichteten internationalen Konferenz mit dem Thema „Globalisierung fair gestalten – kohärente Politik für mehr Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit“ mit Reden von Bundeskanzlerin Merkel und der finnischen Staatspräsidentin Halonen. Insgesamt ergab die Erhebung der IAO, dass sich mindestens 28 politische Dokumente als Ergebnis von Verhandlungen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene auf den Bericht bezogen oder Aspekte der darin enthaltenen Empfehlungen übernommen haben. Als Resultat wurden mindestens 32 Programme und andere laufende Aktivitäten eingerichtet oder erweitert. Über 100 wissenschaftliche oder politikorientierte Veröffentlichungen und andere Dokumente befassen sich mit Elementen des Berichts der Weltkommission, der mittlerweile in 17 Sprachen übersetzt wurde.

Die regionale Mobilisierung war besonders umfangreich. Auf einem Außerordentlichen Gipfeltreffen für Beschäftigung und Armutsbekämpfung (Ouagadougou, September 2004) verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Afrikanischen Union eine Erklärung, in der sie sich zur Unterstützung und Umsetzung der Empfehlungen der Weltkommission verpflichteten – insbesondere auch dazu, „die Schaffung von Arbeitsplätzen zum expliziten und zentralen Ziel unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der nationalen, regionalen und kontinentalen Ebene zu machen“. Im Dezember 2004 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, wie wichtig es angesichts des Berichts der Weltkommission ist, die soziale Dimension der Globalisierung zu stärken. Gleichermaßen verpflichteten sich die Präsidenten und Premierminister der Staaten des amerikanischen Kontinents, „aktive politische Maßnahmen zur Herbeiführung von menschenwürdiger Arbeit und zur Schaffung der Voraussetzungen für hochwertige Beschäftigung zu ergreifen, die die Wirtschaftspolitik und die Globalisierung mit einer starken ethischen und humanen Komponente durchdringen...“ (Vierter Amerika-Gipfel, Mar del Plata, November 2005). Die Agenda für menschenwürdige Arbeit als Teil der Unterstützung für eine faire Globalisierung wurde auch in einer Reihe von Mitteilungen, politischen Beschlüssen und neuen Entwicklungsstrategien verschiedener Institutionen der Europäischen Union befürwortet; besonders aktiv in dieser Beziehung war die Europäische Kommission.

Parallel zur Anerkennung innerhalb des Systems der Vereinten Nationen wurde die Agenda für menschenwürdige Arbeit auf mehreren anderen internationalen und regionalen hochrangigen Tagungen unterstützt. Nachdem die Agenda für menschenwürdige Arbeit vom Außerordentlichen Gipfel der Afrikanischen Union (Ouagadougou, September 2004) sowie dem Vierten Amerika-Gipfel (Mar del Plata, November 2005) und im Bericht der Asiatischen Entwicklungsbank (2005) gebilligt worden war, erfuhr sie auch ausdrückliche Unterstützung vonseiten europäischer und lateinamerikanischer Staats-

und Regierungschefs beim IV. EU-Lateinamerika-Gipfel (Wien, 2006) sowie von europäischen und asiatischen Staats- und Regierungschefs beim Sechsten Asien-Europa-Gipfeltreffen (ASEM) auf der Ebene der Staatschefs (Helsinki, September 2006). Die Europäische Kommission hat ebenfalls mehrere Mitteilungen zu menschenwürdiger Arbeit als einem Ziel sowohl der Außen- als auch der Innenpolitik der Europäischen Union herausgegeben. Neben der Unterstützung durch zwischenstaatliche Stellen haben auch diverse Veranstaltungen nichtstaatlicher Akteure wie das Weltwirtschaftsforum und das Weltsozialforum positiv auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO reagiert. Das auf dem Gründungskongress des neuen Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) in Wien 2006 verabschiedete Programm enthält die Aussage: „Der Kongress unterstützt die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit – die Anwendung internationaler Arbeitsnormen, politische Strategien zur Erreichung von Vollbeschäftigung, sozialer Schutz und sozialer Dialog –, durch die die Organisation ihre Position und Sichtbarkeit erhöht hat, und er fordert den IGB auf, sich umfassend an ihrer konkreten Umsetzung zu beteiligen.“ Die Agenda für menschenwürdige Arbeit ist mittlerweile sowohl global als auch regional auf der höchsten politischen Ebene allgemein anerkannt worden. Auf der Ebene der Zivilgesellschaft hat eine Reihe nichtstaatlicher Organisationen in Zusammenarbeit mit dem IGB eine Kampagne unter dem Motto „Menschenwürdige Arbeit für ein menschenwürdiges Leben“ in Gang gebracht.

Diese Trends verbinden sich mit den Bemühungen der IAO um die Durchführung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCPs), die das Hauptinstrument für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sind und den speziellen Beitrag der IAO zu internationalen Entwicklungsrahmen wie dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF), Strategien zur Verringerung der Armut (PRS), nationalen Strategien für das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele und anderen integrierten Entwicklungsplänen darstellen. Diese Landesprogramme, in denen die normensetzenden, grundsatzpolitischen und operativen Dimensionen der Agenda für menschenwürdige Arbeit zum Ausdruck kommen, sind das Hauptinstrument der IAO für ihr Engagement zugunsten des Ziels der einheitlichen Landespräsenz der VN („One UN“) im Rahmen der Reform der Vereinten Nationen, das eine bessere Koordinierung auf der Landesebene erfordert. Besonderes Gewicht wird darauf gelegt sicherzustellen, dass die dreigliedrige Mitgliedschaft der IAO an der Ausarbeitung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und ihrer Integration in umfassende Entwicklungsstrategien eng beteiligt wird<sup>12</sup>.

Eine wichtige Dimension der Bemühungen der IAO sind die dynamischen Aktivitäten der IAO-Regionaltagungen im Hinblick auf die Ausarbeitung von Strategien für menschenwürdige Arbeit für die Zeit bis 2015. Die Regionen Amerika sowie Asien und Pazifischer Raum haben auf ihren Konferenzen im Jahr 2006 bereits umfassende und gut fokussierte Pläne verabschiedet. Die Afrikanische Regionaltagung im Jahr 2007 arbeitet ebenfalls an einer afrikanischen Agenda für menschenwürdige Arbeit bis 2015. Auf der Regionaltagung für Europa und Zentralasien im Jahr 2005, auf der 50 Staaten vertreten waren, wurde die Agenda für menschenwürdige Arbeit zum zentralen grundsatzpolitischen Instrument für die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarstaaten erklärt.

Zum Abschluss dieses kurzen Überblicks über die wachsenden Erwartungen, die an die IAO gestellt werden, und die Antwort der Organisation möchte ich betonen, dass

---

<sup>12</sup> Ein Dokument des Verwaltungsrats vermittelt einen Überblick über mehrere wichtige Entwicklungen im Bereich der Arbeit der IAO innerhalb des multilateralen Systems; siehe <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/gb/docs/gb298/pdf/gb-4-2.pdf>.

die Reaktion auf die breite Unterstützung internationaler Anstrengungen mit dem Ziel, die Globalisierung fair zu gestalten, eine starke und effektive IAO erfordert. Unser Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle ist ein entscheidender Beitrag zur Verringerung der Armut, die Schaffung integrativer und gerechter Gesellschaften sowie dynamischer und produktiver Volkswirtschaften in einer Welt, in der zum einen Barrieren aller Art zwischen Ländern abgebaut werden, zum anderen aber gleichzeitig die Bedrohungen der Sicherheit und der Stabilität zunehmen.

### Stärkung der institutionellen Kapazität der IAO zur Schaffung einer fairen Globalisierung und zur Umsetzung der Strategie für menschenwürdige Arbeit

Die Erwartungen, die erzeugt wurden, sowie die Erfordernisse und Chancen, die mit der Globalisierung verbunden sind, burden der IAO neue Verpflichtungen auf. Diesen gerecht zu werden, ist die Aufgabe, die den langen Titel des Tagesordnungspunkts erklärt, auf den sich der Verwaltungsrat verständigt hat. Die Organisation kann mit Selbstvertrauen, aber ohne selbstgefällig zu sein, prüfen, wie sie ihre institutionelle Kapazität stärken kann, damit sie bessere Arbeit „abliefern“ und diese Erwartungen und Bedürfnisse erfüllen kann. Die IAO bemüht sich derzeit in mehreren Beziehungen um die Stärkung ihrer institutionellen Kapazität. Dies ist eine von allen Mitgliedsgruppen gebilligte vorrangige Aufgabe. Meiner Ansicht nach müssen wir das Programm der Schaffung von Kapazität, das wir in den letzten Jahren in Gang gesetzt haben, zu einem Erfolg führen. Lassen Sie mich einige zentrale Ziele nennen.

*In erster Linie* bezieht die Organisation ihre Stärke aus der Stärke ihrer Mitgliedsgruppen. Die Stärkung der Kapazität der IAO bedeutet von daher, unsere Identität zu stärken: Dreigliedrigkeit, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und Arbeitsministerien. Eine über die IAO organisierte erweiterte internationale Zusammenarbeit kann den Mitgliedsgruppen helfen, stark zu werden, und damit auch die IAO stärker machen. Dieser Bericht zielt zu einem großen Teil darauf ab, Vorschläge zu machen, wie institutionelle Neuerungen sowie Reformen der Verwaltungsführung der IAO neue Impulse für eine dynamische, konstruktive, auf nationaler Ebene wirksame und international vernetzte Dreigliedrigkeit geben könnten.

Eine *zweite* Dimension besteht darin, unsere normensetzende Kapazität und unser Aufsichtssystem zu modernisieren und zu stärken, damit das Korpus des internationalen Arbeitsrechts mit den Veränderungen in der Welt der Arbeit Schritt hält und wirksamer sicherstellen kann, dass ratifizierte IAO-Übereinkommen und international anerkannte Grundsätze in der Praxis angewendet werden. Das neue Seearbeitsübereinkommen hat gezeigt, was möglich ist, und viele neue Wege beschritten. Das Übereinkommen zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit ist das am schnellsten ratifizierte Übereinkommen in der Geschichte der IAO. Wir müssen aus diesen Erfahrungen lernen, und wir müssen die Bestimmungen unserer Verfassung voll ausschöpfen, die uns großen Spielraum bei der Entwicklung von Mechanismen zur Unterstützung einzelner Mitgliedstaaten und zur Gewährleistung eines einheitlichen Ansatzes einräumen.

Die Stärkung unserer Wissensgrundlagen für die grundsatzpolitische Entwicklung in Bezug auf die vier strategischen Ziele ist ein *dritter* wichtiger Aspekt der Schaffung von Kapazität. Dazu zählt auch, unsere Kapazität zur Erhebung von Daten und zur Durchführung von Forschung zu stärken. Quelle der Daten sind die Mitgliedstaaten. Um eine aussagekräftige, globale und vergleichbare Informationsgrundlage zu gewährleisten, ist es daher von großer Bedeutung, dass wir die Instrumente der Verwaltungsführung, die uns zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den IAO-Mitgliedsgruppen zur Verfügung stehen, voll ausschöpfen und weiterentwickeln. Die IAO kann einen Teil der

Forschung selbst durchführen, ist jedoch zu einem großen Teil auf das weltweite Netzwerk von Wissenschaftlern, die aktiv zu Fragen im Zusammenhang mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit forschen, und auf das aus der Praxis abgeleitete Wissen ihrer Mitgliedsgruppen angewiesen. Gleiches gilt für die Konzepte, auf die sich die Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker verständigt hat, mit der die IAO eng zusammenarbeiten muss, um genaue Angaben zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und informeller Arbeit machen zu können.

Eine *vierte* Komponente betrifft die Festigung unserer Partnerschaften und unsere Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Institutionen im multilateralen System. Die Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit erfordert ein günstiges nationales und internationales Umfeld, was wiederum zu einem guten Teil vom Verhalten anderer internationaler Organisationen abhängig ist. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO steht im Zentrum der Bemühungen um das Erreichen der international vereinbarten Entwicklungsziele. Insbesondere infolge der ECOSOC-Ministererklärung von 2006 ist sie zu einem wichtigen Ausgangspunkt für eine verbesserte grundsatzpolitische Kohärenz und Erbringung von Dienstleistung geworden. In diese Bemühungen müssen alle Teile des multilateralen Systems einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen eingebunden werden, deren führenden Stakeholdern eine wichtige Rolle bei der Herbeiführung verbesserter grundsatzpolitischer Kohärenz und der allgemeinen Berücksichtigung von Zielen der menschenwürdigen Arbeit in ihrer Politik zukommt. Die Dreigliedrigkeit ist ein wichtiges Instrument, damit echte Eigenverantwortung für nationale Strategien bei der Verfolgung gemeinsamer globaler Ziele entsteht und die Falle auferlegter Bedingungen vermieden wird. Sie hat eine große Chance, zu zeigen, dass sie Führung bieten kann, die von den Arbeitsstätten und Gemeinschaften bis zu den Sitzungsräumen von Aufsichtsräten sowie Staats- und Regierungschefs reicht. Dies ist eine Aufgabe, die die IAO wahrnehmen muss. Sie wird ein so hohes Maß an Kooperation und Koordinierung erfordern, dass die Organisation möglicherweise nicht umhin kommen wird, ihr dreigliedriges System der Verwaltungsführung anzupassen, weiterzuentwickeln und zu verstärken.

Die Frage der Ressourcen ist ein *fünfter* Bereich, der bei einer Diskussion über die Stärkung der Kapazität nicht außer acht gelassen werden kann. Der unmittelbare Finanzbedarf ist jedoch nicht Hauptgegenstand dieses Berichts, weil die Konferenz ohnehin das Programm und den Haushalt für 2008-09 erörtern wird. Ich bin dennoch der Meinung, dass sich die Organisation dringend mit den Folgen der Politik des Nullwachstums seines Haushalts für ihre Fähigkeit befassen muss, auf zunehmende Anforderungen zu reagieren. Ich sollte jedoch auf die Fortschritte hinweisen, die in den Programm- und Haushaltsvorschlägen in Bezug auf die Umsetzung der Strategie des ergebnisorientierten Managements (RBM) erzielt wurden, die der Verwaltungsrat im November 2006 gebilligt hat. Das grundlegende Prinzip des RBM lautet, dass eine Organisation ihre Leistung an den konkreten Ergebnissen orientieren und messen muss, zu denen sie beitragen will. Für die IAO bedeutet das, dass ihr Beitrag dazu, in Zusammenarbeit mit anderen menschenwürdige Arbeit für alle arbeitenden Frauen und Männer Wirklichkeit werden zu lassen, das ultimative Ziel ist, das ihr Arbeitsprogramm und ihren Haushalt rechtfertigt. RBM erfordert Klarheit darüber, welche Ergebnisse angestrebt werden und wer dafür rechenschaftspflichtig ist, dass diese Ergebnisse erreicht werden. Was zählt – was gesteuert und gemessen werden muss –, ist der konkrete Beitrag der IAO zu Fortschritten auf dem Weg zum Erreichen von Zielen der menschenwürdigen Arbeit. Der Bericht geht daher auf die Frage ein, wie Veränderungen der Strukturen der Verwaltungsführung der Organisation mittelfristig helfen könnten, die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen, Beurteilungen der besten Wege, diese Bedürfnisse zu erfüllen, die

Entwicklung wirksamer Dienstleistungen durch das Amt sowie die Möglichkeiten für die Mobilisierung technischer und anderer Ressourcen besser in Einklang zu bringen.

Der *sechste* Punkt ist die Frage, wie durch die Stärkung der Verwaltungsführung sowie der Arbeitsmethoden des IAA allen diesen verschiedenen Dimensionen der Schaffung von Kapazität Rechnung getragen werden kann. Aus zwei Gründen steht diese Frage in diesem Bericht im Mittelpunkt. Erstens leitet sie sich unmittelbar aus der vom Verwaltungsrat festgelegten Formulierung des Tagesordnungspunkts her, bei der die Betonung bewusst auf die Kapazität der IAO zur Unterstützung ihrer Mitglieder gelegt wurde. Zweitens ist es wichtig, die anderen Herausforderungen zu bewältigen. Wie in dem Bericht aufgezeigt wird, ist dies eine wichtige Voraussetzung dafür, maßgebliche normensetzende Aktivitäten zu entwickeln, die analytische Kapazität und das Fachwissen des Amtes in Bezug auf strategische Ziele zu festigen sowie Aktivitäten zu entwickeln, die zu neuen Mittelzuflüssen sowohl innerhalb des ordentlichen Haushaltsrahmens als auch aus anderen Quellen führen.

Nachdem ich den Kontext und die Bedeutung dieses Themas umrissen habe, ist es wichtig, die Grundannahme, auf der der Bericht basiert, und die Voraussetzung für den erfolgreichen Umgang mit ihr, in Erinnerung zu rufen. Diese Forderung, die während der Konsultationen im Vorfeld wiederholt bekräftigt wurde, lautet, dass sowohl der Debatte selbst als auch ihrem Ergebnis die Notwendigkeit zugrunde liegt, einen Konsens zu erreichen. Sie wird in Wirklichkeit vom institutionellen Charakter der Debatte vorgegeben. Bereits 1946 betonte die Delegation für Verfassungsfragen bei der Untersuchung einer Angelegenheit, die in vielen Beziehungen der ähnelt, um die es in diesem Bericht geht: „Ohne die breite Zustimmung zu ihren grundlegenden Bestimmungen kann keine Verfassung erfolgreich funktionieren“<sup>13</sup>.

Es herrschte deshalb von Anfang an Einigkeit darüber, dass man sich bemühen sollte, dieses Konsensprinzip „in allen Stadien des Prozesses“ zu beachten, und dass dem Amt eine wichtige Rolle dabei zufallen sollte, zu gewährleisten, dass dies auch tatsächlich geschieht. Das dem Verwaltungsrat im März 2006 vorgelegte Dokument<sup>14</sup> enthielt deshalb die Aussage, dass das Amt nicht der Meinung sei, für die Konsensfindung sei es ausreichend, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu verständigen, sondern dass sich in dem Konsens all das wieder finden solle, „was für jede Partei am wichtigsten ist, ohne inakzeptabel für andere zu sein“. Dies ist der Geist, in dem der Bericht erstellt wurde. Er soll in fünf Kapiteln zum Ausdruck kommen.

Kapitel 1 zeigt, dass die Verbesserung der institutionellen Kapazität der IAO keine Veränderung des Verfassungsrahmens erfordert, innerhalb dessen sie tätig ist, sondern dass dies eine Frage der Verwaltungsführung sowie der Arbeitsmethoden ist.

Was die Aufgabe betrifft, die Umsetzung der Ziele durch die Mitgliedsgruppen wirksamer zu machen, liegt die Aufgabe, auf die in Kapitel 2 eingegangen wird, im Bereich der „vertikalen Verwaltungsführung“. Das Kapitel erörtert die Fähigkeit der

---

<sup>13</sup> IAA: *Constitutional questions*, Bericht II, Teil 1: Berichte der Konferenzdelegation für Verfassungsfragen, Internationale Arbeitskonferenz, 29. Tagung, Montreal, 1946, S. 15.

<sup>14</sup> Die Diskussion im Verwaltungsrat im März 2006, ergänzt durch informelle Konsultationen im September 2006, führte zur Festlegung einer Reihe von Beurteilungskriterien zu dieser Frage. Die Arbeitgeber zogen es vor, „die roten Linien“ zu benennen, über die ein zukünftiges „maßgebendes Dokument“ nicht hinausgehen dürfe. Die Arbeitnehmer sowie einige Regierungen legten klar dar, was sie für besonders wichtig hielten. Ihre Anliegen sollen deshalb bei späteren Entwicklungen berücksichtigt werden – natürlich unter der Voraussetzung, dass sie nicht unvereinbar mit den „roten Linien“ und den „grünen Linien“ sind, die die eine oder andere der Gruppen festgelegt hat, die die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO vertreten.

Organisation, die tatsächlichen Bedürfnisse ihrer Mitglieder zu kennen und zu ermitteln, um einheitlicher das breite Spektrum der ihr zur Verfügung stehenden Überzeugungs- und Aktionsmittel mit dem Ziel zu mobilisieren, bezüglich der Erfüllung jedes der strategischen Ziele durch alle Mitglieder ein höheres Maß an Allgemeingültigkeit sicherzustellen.

Im Mittelpunkt von Kapitel 3 steht die „horizontale Verwaltungsführung“, d.h. die Mechanismen für die grundsatzpolitische Integration, die den Mitgliedern helfen, die vier strategischen Ziele wirksamer zu erfüllen, indem sie die im Konzept der menschenwürdigen Arbeit ausgedrückte gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit der Ziele sowie die Synergien erfassen, die innerhalb der nationalen Prioritäten zwischen sozialen und wirtschaftlichen Zielen bestehen.

Das Thema von Kapitel 4 ist der Aufbau von Partnerschaften für menschenwürdige Arbeit zwischen den vielen und oft neuen Akteuren im globalen System. Die Herausforderung für die IAO besteht darin, ihre Überzeugungskraft gegenüber diesen verschiedenen Typen von Akteuren weiterzuentwickeln und einzusetzen, um die Bedeutung der Agenda für menschenwürdige Arbeit herauszustellen und ihr Interesse an der Unterstützung der Anstrengungen der IAO zu wecken, das sie – aus dem Blickwinkel ihrer eigenen Ziele – möglicherweise haben.

In Kapitel 5 wird untersucht, wie die verschiedenen Ideen und Vorschläge, die im Bericht enthalten sind und die aus den Konsultationen hervorgegangen sind, auf denen er beruht, auf einem nach vorne gerichteten Weg zusammengeführt werden könnten.

Abschließend möchte ich wiederholen, dass ich überzeugt bin, dass die 96. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz eine einmalige Gelegenheit bietet, um bei der Verwaltungsführung der IAO institutionelle Führungsstärke unter Beweis zu stellen. Es steht zweifellos fest, dass die Internationale Arbeitskonferenz und der Verwaltungsrat Entscheidungen treffen können, die sie und die gesamte Organisation im Hinblick auf unsere Dienstleistungen für unsere Mitgliedsgruppen im Kontext der Globalisierung effizienter und effektiver machen.

Juan Somavia,  
April 2007

# Kapitel 1

---

## Stärkung der institutionellen Kapazität der IAO: Eine Frage der Verwaltungsführung

1. Bei der Erfüllung ihres Mandats im Kontext der Globalisierung ist die IAO mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit liefert den Rahmen, innerhalb dessen sie auf diese Herausforderungen reagiert. Die Agenda hat starke Unterstützung erfahren – und somit auch hohe Erwartungen an die Fähigkeit der Organisation geweckt, den darin zum Ausdruck kommenden Ansprüchen gerecht zu werden. Die Frage, wie die institutionelle Kapazität der IAO gestärkt werden kann, damit sie in die Lage versetzt wird, diese Erwartungen zu erfüllen, ist das Hauptthema dieses Berichts.

2. Angesichts des Endes des Kalten Krieges und der einsetzenden Globalisierung wurde die Daseinsberechtigung der IAO von manchen in Frage gestellt. Während die IAO von allen Seiten für die wirklich historische Rolle gelobt wurde, die sie beim Ende des Kalten Krieges und der bipolaren Welt gespielt hat, äußerten sich gleichzeitig viele aus unterschiedlichen und bisweilen widersprüchlichen Gründen<sup>1</sup> skeptisch über die Zukunft der IAO im Zeitalter der Globalisierung. Was die Skeptiker jedoch nicht berücksichtigten, war, dass die IAO ursprünglich weniger als eine Alternative zu einem revolutionären Modell, sondern vielmehr in einem Kontext freien Handels und wirtschaftlicher Integration konzipiert worden war, der bereits so weit entwickelt war, dass Wirtschaftshistoriker treffend von „unserer ersten Globalisierung“ gesprochen haben<sup>2</sup>. In diesem reformistischen Modell spiegelte sich die visionäre Vorstellung wider, dass zur Aufrechterhaltung eines offenen Modells der sozialen und wirtschaftlichen Organisation auf der Grundlage von Freiheit ein institutioneller Rahmen geschaffen werden musste, in dem sich diese Freiheit auf faire Weise zum Nutzen aller und insbesondere der Anfälligsten entwickeln konnte. Dafür gab es keinen besseren Weg als den, dass sich die Betroffenen und ihre Vertreter auf internationaler Ebene zu einer Suche nach geeigneten normativen und grundsatzpolitischen Lösungen zur Anwendung auf der nationalen Ebene zusammenschlossen. Vor dem Hintergrund einer Globalisierung auf der Grundlage der Marktkräfte ist dies auch heute immer noch ein wahrlich revolutionäres Konzept.

---

<sup>1</sup> Dazu zählten der angebliche Wegfall ihrer Daseinsberechtigung nach dem Zusammenbruch des totalitären Modells, die übermäßige Fragmentierung und fehlende Kohärenz ihrer Ziele und vor allem ihre fehlenden Möglichkeiten sicherzustellen, dass ihre Normen und Prinzipien geachtet werden.

<sup>2</sup> S. Berger: *Notre première mondialisation: leçons d'un échec oublié*, Paris, La République des Idées/Le Seuil, Paris, 2003 (man vergleiche das Niveau der weltweiten Wechselkurse 1914 im Vergleich zu denen von heute). Selbst wenn das Niveau der wirtschaftlichen Integration während „der ersten Globalisierung“ genauso hoch oder höher war, bestehen natürlich enorme Unterschiede, was den Stand der industriellen Entwicklung und die große Zahl von Ländern und Bevölkerungen betrifft, die von der ersten Globalisierung ausgeschlossen waren.

3. Die Entwicklungen in den letzten 15 Jahren haben gezeigt, dass dieser neue Kontext für die IAO mehr Versprechungen als Bedrohungen barg. Sie geben sogar Anlass zu der Feststellung, dass weniger die Zukunft der IAO ungewiss ist aufgrund der Globalisierung, sondern vielmehr die Zukunft der Globalisierung ungewiss werden könnte, wenn die IAO nicht imstande wäre, ihren Auftrag wirksam zu erfüllen. Diese Entwicklungen haben die Gültigkeit dieser Vision bestätigt und deutlich gemacht, dass die beiden Annahmen, auf denen die IAO im Kontext der „ersten Globalisierung“ gegründet wurde, heute nicht weniger Gültigkeit haben, was das Anliegen betrifft, die Legitimität und die Kontinuität der gegenwärtigen Globalisierung zu gewährleisten.
4. Erstens bestätigen die jüngeren Erfahrungen die Annahme, dass die Entwicklung der Wirtschaft sowie des von der Globalisierung erwarteten Wohlstands und der soziale Fortschritt nicht von selbst Hand in Hand gehen<sup>3</sup>. Dies erfordert freiwilliges Handeln vonseiten öffentlicher Stellen – mit der Unterstützung einer Organisation, die erfunden werden müsste, wenn es sie nicht bereits gäbe.
5. Zweitens scheinen die Spannungen, die sich als Folge der Globalisierung entwickelt haben – und über die in den Medien und in der Fachliteratur in der letzten Zeit häufig berichtet wurde –, ebenfalls zu bestätigen, dass ohne eine solche freiwillige und wirksame Aktion der gesamte Prozess Gefahr laufe, untergraben zu werden. Manchen Analysen zufolge findet der Wettbewerb zunehmend weniger zwischen Unternehmen und dafür mehr zwischen einzelnen Arbeitnehmern statt, was zu einer sozialen Ablehnung der Globalisierung führt.
6. Die Schlussfolgerung, dass die Daseinsberechtigung der IAO größer als je zuvor ist, zieht jedoch sofort die Frage nach der Angemessenheit der Mittel nach sich, über die die IAO verfügt, um diese beiden Ziele zu erreichen. Diesbezüglich stand die IAO jüngst im Kreuzfeuer der Kritik vonseiten derer, die der Ansicht sind, dass die ausschließlich freiwilligen Aktionsmittel für die Förderung ihrer Ziele auf globaler Ebene in diesem neuen Kontext nicht ausreichen.
7. Die Erfahrungen scheinen zunehmend zu belegen, dass diese Argumentation weitgehend falsch ist<sup>4</sup>. In der komplexen Weltwirtschaft ist Wirksamkeit keine Frage des Einsatzes stärker zentralisierter Mittel zur erzwungenen Durchsetzung bestimmter Ziele. Die erfolgreiche Einflussnahme der IAO auf die Arbeitsgesetzgebung in den meisten Ländern beruhte in der Vergangenheit nie auf Konditionalität. Mit dem Blick auf die Zukunft ist es eher eine Frage der verbesserten Verwaltungsführung des Einsatzes der vorhandenen Mittel, um zur Unterstützung dieser Ziele wirksame Überzeugungsstärke und Führungsstärke walten zu lassen. Die Möglichkeiten der Überzeugungsarbeit der IAO mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Außerdem hängt wirksame Überzeugungsarbeit selbst von der Kapazität ab, die die IAO unter Beweis stellen kann, indem sie Unterstützung dabei leistet, die Konsequenzen aus der neuen und mittlerweile allgemein geteilten Form zu ziehen, in der sie durch das Konzept der menschenwürdigen Arbeit ihre Ziele im Kontext der Globalisierung zum Ausdruck gebracht hat.

---

<sup>3</sup> Der Generaldirektor der WTO hat darauf hingewiesen, dass „Handelsreformen auf sozialen Widerstand stoßen, wenn die Verteilung der Gewinne aus dem Handel zu ungleichmäßig ist“ (Émile-Noël-Gastvorlesung, 30. Okt. 2006).

<sup>4</sup> Um die Einhaltung von Verpflichtungen zu gewährleisten, die sich aus ratifizierten Übereinkommen herleiten, stehen der IAO schon Zwangsmittel auf der Grundlage von Artikel 33 (und der Folgeartikel) ihrer Verfassung zur Verfügung.

## A. Größere Wirksamkeit ist eine Frage der Überzeugung durch eine bessere Nutzung der vorhandenen Aktionsmittel

8. Die Beobachtung aktueller Situationen und die Lehren aus der Vergangenheit deuten darauf hin, dass sozialer Fortschritt – für den die einschlägigen IAO-Normen die Richtung weisen – nur nachhaltig sein kann, wenn er fest in den Realitäten des jeweiligen Landes sowie in den Präferenzen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verankert ist, die von den sie vertretenden Verbänden frei zum Ausdruck gebracht werden.

9. Die Globalisierung ist ein dynamisches Phänomen. Unabhängig davon, dass die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stets zu beachten sind, müssen die Ansprüche an soziale Gerechtigkeit in einem solchen Kontext ebenfalls dynamisch sein. Die wirkliche Aufgabe für die IAO besteht daher nicht so sehr darin, statische gleiche Spielregeln für alle festzulegen, sondern vielmehr eine Dynamik des Fortschritts aufrechtzuerhalten, indem sie die Anstrengungen ihrer Mitglieder mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln jederzeit unterstützt und begleitet.

10. Die Struktur und die Systeme der Verwaltungsführung der IAO bieten ihr unter den internationalen Organisationen eine einzigartige Möglichkeit zur Förderung ihrer Ziele bei ihren Mitgliedern. Diese leitet sich aus ihrer dreigliedrigen Struktur ab, die unmittelbare Auswirkungen auf drei wichtige Aspekte ihrer Handlungskapazität hat:

- Sie verleiht einzigartige moralische Autorität zu den Richtlinien und Normen, die sie verabschiedet, weil sie auf der freien Gegenüberstellung von Positionen und Interessen und deren Ausgleich auf einer einzigartigen repräsentativen Grundlage beruhen. Dieses System, das man als natürlichen Ableger des freien Austauschs von Konzepten und Ideen in einem demokratischen Kontext betrachten kann<sup>5</sup>, ist weit davon entfernt, eine einfache Lösung zu sein. Aber wie bei der Demokratie hat man bisher kein besseres System gefunden, um Lösungen zu erreichen, die von allen Betroffenen als fair beurteilt werden. Albert Thomas hat dies äußerst treffend wie folgt zusammengefasst: „Die IAO wurde nicht geschaffen, um falsche Kompromisse zwischen Arbeitnehmern und Fabrikanten herbeizuführen, als Ergebnis scheinbarer Annäherung ... es gibt gewisse Reformen, die von allen als fair eingestuft werden – wir müssen danach streben, mit allen Mitteln diese anzuwenden, und zwar genau deshalb, weil sie fair sind“<sup>6</sup>.
- Sie kann Orientierung mit einem hohen Maß an Glaubwürdigkeit unter den Aspekten wirtschaftlicher Effizienz und Fairness am Arbeitsplatz bieten, weil Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an ihrer Ausgestaltung mitwirken.
- Sie kann durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Wirkung über die Regierungsebene hinaus erzielen.

11. Das System der Verwaltungsführung der IAO eignet sich bemerkenswert gut für die heutigen Notwendigkeiten, selbst wenn sein Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft wird. Auch wenn die staatliche Unterdrückung der Vereinigungsfreiheit in vielen Ländern weiterhin Anlass zu beträchtlicher Sorge gibt, hat das Ende des Kalten Krieges den Anspruch bestimmter Staaten, das Monopol für die rechtmäßige Vertretung der Inter-

---

<sup>5</sup> Aus diesem Grund werden in Artikel I(b) der Erklärung von Philadelphia „Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit“ miteinander verknüpft.

<sup>6</sup> Zitiert von D. Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920–1932*, Europäisches Institut der Universität Genf, 1996, S. 54.

essen der Arbeitnehmer innezuhaben (deren Arbeitgeber sie darüber hinaus zugleich waren), weitgehend beseitigt. In der ideologischen Auseinandersetzung hat die Vereinigungsfreiheit über die Diktatur gesiegt – selbst wenn an Arbeitsstätten überall auf der Welt viele arbeitende Frauen und Männer weiterhin diese Freiheit in der Praxis nicht in Anspruch nehmen können. Dies ist von Bedeutung für die Art und Weise, mit der die IAO in der Zukunft möglicherweise ihr Mandat wahrnehmen wird. Die Organisation ist heute besser in der Lage, das zu tun, wofür sie ursprünglich gegründet wurde – mit all den Mitteln, mit denen sie ausgestattet wurde.

12. Die Glaubwürdigkeit des Ansatzes der IAO im Kontext der Globalisierung beruht gerade auf der inhärenten Überzeugung, dass Fortschritte auf dem Weg zu den Zielen, zu denen sich die Mitglieder bei ihrem Beitritt zur IAO bekannt haben, nur als Ergebnis geduldiger und hartnäckiger Anstrengungen öffentlicher Stellen und der Sozialpartner erreicht werden können. Es gibt keine Patentrezepte für soziale Gerechtigkeit. Dies gilt insbesondere in der komplexen Welt des raschen technologischen und wirtschaftlichen Wandels, der große und ständige Anpassungen in der Welt der Arbeit nach sich zieht. Fortschritte sind dort wahrscheinlicher und dauerhafter, wo sie durch freie Diskussionen zwischen den Betroffenen erzielt werden. Dank ihrer dreigliedrigen Struktur ist die IAO im multilateralen System in einer guten Position, um die Suche nach Lösungen anzuführen, die als fair für alle anerkannt werden und den nationalen öffentlichen Stellen als Handlungsgrundlage dienen können.

## **B. Größere Wirksamkeit ist eine Frage der Anwendung eines integrierten Ansatzes zur Förderung der verfassungsmäßigen Ziele in Übereinstimmung mit dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit**

13. Es ist wichtig, einige Missverständnisse über das Konzept der menschenwürdigen Arbeit aus dem Weg zu räumen. Es soll damit kein neues Ziel eingeführt werden – und die Befürchtung, dass seine formelle Anerkennung zur Definition seines Gehalts führen könnte, ist unbegründet. Die Ziele der IAO werden in ihrer Verfassung in verbindlicher Weise dargelegt. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit ist ein synthetischer und leicht verständlicher Ausdruck der Ziele der IAO, die in ihrer Verfassung, der als solche vielleicht größere Überzeugungskraft innewohnt, bereits gut definiert sind. Sein am besten erkennbarer Mehrwert besteht jedoch darin, dass es einen „integrierten Ansatz“ beinhaltet, der sicherstellt, dass die strategischen Ziele in ihrer Gesamtheit und so wirksam wie möglich angegangen werden. Dieser integrierte Ansatz basiert auf den vier einander ergänzenden Prinzipien, die sich aus der Verfassung selbst herleiten.

14. Erstens impliziert ein integrierter Ansatz, dass jedes der verfassungsmäßigen Ziele universell gefördert werden sollte. Die immer breitere Unterstützung für das Konzept der menschenwürdigen Arbeit seit 1999 ist konkreter Ausdruck dieses universellen Strebens. Es soll in der Tat allen arbeitenden und Arbeit suchenden Menschen zugute kommen und damit auch ihren Familien und ihren Gemeinschaften in allen Mitgliedstaaten.

15. Zweitens muss ein integrierter Ansatz die wechselseitige Abhängigkeit der vier strategischen Ziele berücksichtigen. Die Anerkennung dieses Prinzips ist ein wichtiger Beitrag zur wirksamen Wahrnehmung des IAO-Mandats. Im Kontext der Globalisierung ist zunehmend erkennbar geworden, dass die Ziele des sozialen Fortschritts in einer wechselseitigen Beziehung zueinander stehen, ebenso wie zu den Zielen der wirtschaftlichen Entwicklung. Um größere Wirksamkeit zu erreichen, sollten sie deshalb nicht iso-

liert voneinander angegangen werden, sondern auf globale und zusammenhängende Weise. Aus prinzipieller Sicht – bereits impliziert in der Erklärung von Philadelphia und in der Erklärung von 1998 – bedeutet dies, dass die qualitativen Aspekte (einschließlich der Achtung der grundlegenden Rechte) und die quantitativen Aspekte des sozialen Fortschritts untrennbar sind.

16. Drittens respektiert ein integrierter Ansatz die Autonomie jedes Mitglieds, und zwar nicht nur in Bezug auf die Menge und die Zusammensetzung seiner Inputs, sondern auch hinsichtlich des Tempos der Umsetzung. Dies impliziert, dass jedes Mitglied abhängig von seinen Möglichkeiten<sup>7</sup> das Tempo bestimmen muss, mit dem jedes der strategischen Ziele umgesetzt wird. Es impliziert aber auch, dass es an jedem Mitglied ist, entsprechend seiner spezifischen Umstände und unter Berücksichtigung der Präferenzen der Beteiligten die (qualitativen und quantitativen) Inputs, die menschenwürdige Arbeit ausmachen, anzupassen<sup>8</sup>.

17. Viertens muss ein integrierter Ansatz so weit wie möglich die Solidarität zwischen den Mitgliedern unabhängig von der ihnen zustehenden Autonomie fördern. Dieses Prinzip spiegelt den Geist der Verfassung und der Erklärung von Philadelphia wider. Abgesehen davon, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert sind, innerhalb der Organisation zusammenzuarbeiten, um ihre Ziele umzusetzen, erinnert der vorletzte Absatz der Präambel der Verfassung daran, dass „die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“ würde<sup>9</sup>. Dies wurde negativ als eine Warnung vor einem Wettlauf um die niedrigsten Standards in einer offenen Weltwirtschaft interpretiert. Die Aussage lässt sich jedoch auch positiv lesen: Sie ermutigt die Mitglieder, ihr gemeinsames Interesse an der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts Hand in Hand zu verfolgen. Ein zentraler Aspekt dieses gemeinsamen Interesses besteht darin, die Achtung der grundlegenden Rechte als „ermächtigende Rechte“ zu gewährleisten, damit wirtschaftlicher Fortschritt in größeres Wohl für alle umgesetzt wird, die dazu beigetragen haben. Äußerungen verschiedener Teilnehmer an den vorbereitenden Konsultationen während der Tagung des Verwaltungsrats im März 2006 einschließlich der Arbeitnehmervertreter erscheinen in diesem Kontext als besonders sachdienlich. Diesen Äußerungen zufolge, die der Position der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung entsprachen<sup>10</sup>, sollte es sich von selbst verstehen, dass aus der Missachtung grundlegender Rechte kein legitimer Anspruch auf einen wirtschaftlichen Vorteil abgeleitet werden kann.

---

<sup>7</sup> Wie jene, die in Artikel 19, Absatz 3, der IAO-Verfassung über normensetzende Maßnahmen aufgeführt sind: „Bei der Aufstellung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung von allgemeiner Geltung hat die Konferenz auf diejenigen Länder Rücksicht zu nehmen, in denen das Klima, die unvollkommene Entwicklung der wirtschaftlichen Organisation oder andere besondere Umstände die Verhältnisse der Wirtschaft wesentlich abweichend gestalten. Sie schlägt in solchen Fällen die Abänderungen vor, die sie angesichts der besonderen Verhältnisse dieser Länder als notwendig erachtet.“

<sup>8</sup> Wobei vorausgesetzt wird, dass diese Präferenzen, damit man sich legitim darauf berufen kann, dergestalt sein müssen, dass sie sowohl auf der individuellen als auch auf der kollektiven Ebene frei zum Ausdruck gebracht werden können, was die uneingeschränkte Achtung der grundlegenden Rechte voraussetzt. Die Erklärung von Philadelphia ging so weit, sich für „die Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Vorbereitung und Durchführung sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen“ auszusprechen.

<sup>9</sup> Mit der gleichen Stoßrichtung wird in der Erklärung von Philadelphia festgestellt: „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller.“

<sup>10</sup> IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004, Abs. 421.

18. Aus dem Vorstehenden wird klar, dass es bei der Stärkung der institutionellen Kapazität der IAO nicht darum geht, ihre Ziele oder Aktionsmittel zu verändern. Es ist eine Frage besserer Verwaltungsführung sowie dreigliedriger Führungsstärke beim Einsatz ihrer Aktionsmittel und der Anwendung eines integrierten Ansatzes zur Förderung ihrer Ziele. Die beiden folgenden Kapitel gehen auf die zwei Hauptdimensionen – „vertikal“ und „horizontal“ – dieser verbesserten Verwaltungsführung ein.

## Kapitel 2

---

### **Globale Ziele mit nationalem Handeln verbinden: Die „vertikale“ Verwaltungsführung stärken**

#### **A. Die Art der Aufgabe: Nationale Bedürfnisse und die IAO-Aktionsmittel zur Förderung der vier strategischen Ziele besser miteinander verbinden**

19. Die Bündelung der verfassungsmäßigen Ziele auf der Grundlage von vier strategischen Zielen markierte eine wichtige Phase bei der Rationalisierung und Fokussierung der Aktivitäten der Organisation in dem Bestreben, ihr zu ermöglichen, ihr Mandat wirksamer wahrzunehmen. Die Aufgabe besteht jetzt jedoch darin, aus dieser Neuerung alle Konsequenzen für die Praxis zu ziehen und die Fähigkeit der Organisation zu verbessern, die Bemühungen aller ihrer Mitglieder, jedes ihrer Ziele zu erreichen, wirksamer – d.h. mit größerer und systematischer messbarer Wirkung – zu unterstützen. Mit Bezug darauf ist es wichtig, klarzustellen, was unter „Wirksamkeit“ zu verstehen ist.

#### **1. Die Verbindung zwischen den tatsächlichen Bedürfnissen und den Mitteln zur Förderung jedes Ziels stärken**

20. Die Anwendung von RBM-Techniken kann dazu beitragen, zu gewährleisten, dass die Wirkung der eingesetzten Ressourcen durch das Programm und den Haushalt der Organisation auf der Basis der erreichten Ergebnisse beurteilt wird. Grundsätzlich muss die Organisation jedoch sicher sein, dass die Entscheidungen, die vorgelagert bezüglich der Zuweisung personeller und finanzieller Ressourcen getroffen werden, den Zielen und anerkannten Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen bestmöglich entsprechen.

21. Die Art und Weise, wie die Tagesordnung der Konferenz festgelegt wird, erscheint als ein geeigneter Ausgangspunkt für eine Untersuchung der Wirksamkeit der Organisation. Die Tagesordnung der Konferenz ist eine der wichtigsten und offensichtlichsten Ausdrucksformen der Bemühungen der Organisation, ihr Mandat zu erfüllen und ihre Mitglieder in Bezug auf alle ihre verfassungsmäßigen Ziele zu unterstützen. Die Konferenz sollte ein Ort sein, an dem die Mitgliedsgruppen ihre Positionen zu Prioritäten zum Ausdruck bringen können und gemeinsame Aktivitäten anstreben, die ihren Belangen Rechnung tragen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass der Art und Weise, wie die Tagesordnung der Konferenz festgelegt wird, keine strategische Ausrichtung zugrunde liegt. Deshalb werden die Erwartungen vieler in Bezug auf das große Potenzial und die Versprechungen, die sich mit dem „alljährlichen Weltparlament der Arbeit“ verbinden, enttäuscht.

22. Eine Neuregelung der Mechanismen für die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz mit dem Ziel, ein besseres Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen und der Fähigkeit des Amtes zu ihrer Erfüllung zu erreichen, braucht

keine große institutionelle Umwälzung zu sein. Es geht vor allem darum zu versuchen, die Arbeit zwischen den verschiedenen Stellen besser aufzuteilen, damit die Nutznießer der Aktivitäten der Organisation ihre Erfordernisse und Bedürfnisse unmittelbarer bekannt machen können. Die Internationale Arbeitskonferenz, die in einzigartiger Weise die globale Welt der Arbeit repräsentiert, sollte logischerweise der Ort für eine systematischere Diskussion sein, die dazu dient, die Bedürfnisse in Bezug auf jedes der strategischen Ziele zu beurteilen und zu ermitteln, was unternommen werden soll.

## 2. Den universellen Fortschritt auf dem Weg zum Erreichen jedes der strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit stärken

23. Ein in höherem Maß universeller Fortschritt auf dem Weg zum Erreichen strategischer Ziele ist eine weitere wichtige Dimension der Wirksamkeit der IAO. Diesbezüglich ist es wichtig, nicht Mittel und Zwecke zu verwechseln oder einem statischen Verständnis gezielter Ergebnisse oder Resultate verhaftet zu bleiben. Aus diesem Blickwinkel sind Fortschritte bei der Ratifizierung von IAO-Übereinkommen (oder ihr Ausbleiben) – so elementar dies sein mag – nicht das einzige Kriterium für die Fähigkeit der IAO, ihre Ziele auf einer wirklich universellen Grundlage zu fördern. Die mangelnde Bereitschaft oder Unfähigkeit mancher Mitglieder, sich diese Instrumente zu eigen zu machen (durch ihre Ratifizierung oder Umsetzung in nationales Recht), bedeutet nicht zwangsläufig, dass sie nicht geneigt (oder aufgefordert) sind, Anstrengungen zur Verwirklichung der zugrunde liegenden Ziele zu unternehmen. Sie bedeutet auch nicht, dass die IAO von ihrer Verpflichtung entbunden ist, solche Anstrengungen weiterhin zu fördern, wie dies insbesondere in den Artikeln 5 e) und 6 d) der Verfassung niedergelegt ist<sup>1</sup>.

24. Das wirkliche Beurteilungskriterium für die Universalität ist deshalb die Fähigkeit der IAO, bei allen ihren Mitgliedern und mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Anstrengungen und Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen ihrer Ziele zu fördern, wie sie in maßgeblichen Instrumenten und grundsatzpolitischen Dokumenten niedergelegt sind. Die diesbezügliche Aufgabe besteht darin, wesentlich organisierter und systematischer das gesamte Spektrum ihrer Aktionsmittel einzusetzen, um den Prioritäten Rechnung zu tragen, deren Festlegung in Bezug auf jedes dieser Ziele die Organisation in regelmäßigen Abständen beschließen kann, und den dreigliedrigen Mitgliedern selbst Gelegenheit zu geben, die Wirkung ihrer Anstrengungen zu beurteilen.

---

<sup>1</sup> In Artikel 19 (5) heißt es in Bezug auf Übereinkommen:

- e) Findet ein Übereinkommen nicht die Zustimmung der Stelle oder der Stellen, in deren Zuständigkeit die Angelegenheit fällt, so hat das Mitglied keine weitere Verpflichtung, als dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes in angemessenen, vom Verwaltungsrat festzusetzenden Zeitabständen über den Stand seiner Gesetzgebung und über seine Praxis bezüglich der Fragen zu berichten, die den Gegenstand des Übereinkommens bilden. Dabei gibt es näher an, in welchem Umfang den Bestimmungen des Übereinkommens durch Gesetzgebung, Verwaltungsmaßnahmen, Gesamtarbeitsverträge oder auf andere Weise entsprochen wurde oder entsprochen werden soll, und legt die Schwierigkeiten dar, welche die Ratifikation eines solchen Übereinkommens verhindern oder verzögern.

In ähnlicher Weise heißt es in Artikel 19 (6) in Bezug auf Empfehlungen:

- d) Abgesehen von der Verpflichtung, die Empfehlung der zuständigen Stelle oder den zuständigen Stellen vorzulegen, hat das Mitglied keine weitere Verpflichtung, als dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes in angemessenen, vom Verwaltungsrat festzusetzenden Zeitabständen über den Stand seiner Gesetzgebung und über seine Praxis bezüglich der Fragen zu berichten, die den Gegenstand der Empfehlung bilden. Dabei gibt es näher an, in welchem Umfang den Bestimmungen der Empfehlung entsprochen wurde oder entsprochen werden soll, wobei es die Abänderungen dieser Bestimmungen bezeichnet, die notwendig erscheinen oder erscheinen können, um die Annahme oder Anwendung der Bestimmungen zu ermöglichen.

25. Die Koordinierung dieser Aktionsmittel erfolgt bis zu einem gewissen Grad durch das Programm und den Haushalt. Sie könnte jedoch wesentlich wirksamer sein und größere Legitimation gewinnen, wenn sie an den Wünschen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen ausgerichtet würde, die diese nach einer eingehenden Erörterung auf internationaler Ebene von Trends, Handlungsprioritäten und Mitteln zur Durchführung grundsatzpolitischer Maßnahmen zum Ausdruck bringen.

26. Die Aufgabe besteht also darin, eine bessere „vertikale“ Verwaltungsführung mit dem Ziel größerer Wirksamkeit bei der Umsetzung strategischer Ziele herbeizuführen, mit anderen Worten eine direktere Verknüpfung zwischen Bedürfnissen und Prioritäten auf der einen sowie zwischen Prioritäten und eingesetzten Mitteln auf der anderen Seite herzustellen. Eine Möglichkeit, diese Herausforderung zu bewältigen, könnte darin bestehen, einen Zyklus von Berichten zu jedem der strategischen Ziele einzuführen, die mit dem Ziel der Festlegung eines Aktionsprogramms und der Mobilisierung aller diesbezüglichen maßgeblichen Mittel der Internationalen Arbeitskonferenz zur dreigliedrigen Aussprache vorgelegt würden.

## B. Eine mögliche Lösung: Periodische Überprüfungen der Entwicklungen in Bezug auf jedes der strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit durch die Internationale Arbeitskonferenz

27. Das Amt hat im Lauf des letzten Jahrzehnts relativ regelmäßig zusammenfassende Darstellungen wichtiger Trends in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen vorgelegt<sup>2</sup>. Es gäbe jedoch einen grundlegenden Unterschied zwischen diesen Übersichten und den hier ins Auge gefassten periodischen Überprüfungen: Bei Letzteren würde es nicht nur darum gehen, Berichte zu erstellen, sondern sie einer dreigliedrigen Untersuchung durch alle Mitglieder zu unterziehen, die dann die Grundlage dafür bilden könnte, aus den ermittelten Trends die Schlussfolgerungen für das Handeln der IAO zu ziehen. Dies würde eine grundlegende Veränderung des Ansatzes bedeuten: einen Übergang von den herkömmlichen Berichten, mit denen Informationen verbreitet werden sollen, zu solchen, die zu Aktion führen – oder anders ausgedrückt einen Übergang von Wissen zu Verwaltungsführung.

### 1. Ein zweifaches Ziel: Direktere Kenntnis der Realitäten und Bedürfnisse zugunsten einer besseren Steuerung der Aktionsmittel

28. Die Reform hätte ein zweifaches Ziel. Erstens würde sie zu einer zuverlässigen Wissensbasis für alle IAO-Mitglieder und die breite Öffentlichkeit führen, die durch dreigliedrige Diskussionen validiert würde. Zweitens würde sie zwei Aspekte der internen Verwaltungsführung der IAO stärken: die Evaluierung der Wirkung der organisationseigenen Aktivitäten sowie der Aktivitäten, die sie fördert, und die Entscheidungen über die Ausrichtung zukünftiger Aktivitäten unter Berücksichtigung der Wirkung – oder der fehlenden Wirkung – früherer Aktivitäten.

---

<sup>2</sup> IAA: *World Employment Report 1995*; *World Employment Report 1996–97 – National policies in a global context*, *World Employment Report 1998–99 – Employability in the global context – How training matters*, *World Employment Report 2001 – Life at work in the information economy*; *World Labour Report 1997–98 – Industrial relations, democracy and social stability*, *World Labour Report 2000 – Income security and social protection in a changing world*.

i) *Ein Instrument für die objektive Beurteilung der Trends zu jedem strategischen Ziel*

29. Die Idee zielt darauf ab, in regelmäßigen Abständen einen ausgewogenen faktischen Überblick der wichtigsten Realitäten und Trends auf einer streng fachlichen Grundlage zu erhalten. Dieser Überblick würde zu einer dreigliedrigen Diskussion vorgelegt, aber er sollte so objektiv wie möglich verfasst werden. Dies impliziert drei Bedingungen:

30. Erstens sollten maßgebliche Informationen unter Nutzung aller verfügbaren Mittel einschließlich des Internet systematisch eingeholt werden. Die Zusammenstellung der statistischen Daten ist Teil dieses Prozesses, und das Amt unternimmt große Anstrengungen zur Überprüfung und Verbesserung seiner Statistikdienste und der Gesamtwissensbasis. Zusätzlich bietet die IAO-Verfassung eine einzigartige Grundlage, die es dem Amt ermöglicht (oder vielmehr es dazu verpflichtet), Entwicklungen objektiv zu verfolgen. Nach den Absätzen 5 e) und 6 d) von Artikel 19 sind die Mitglieder verpflichtet, auf periodische Ersuchen Auskunft über ihre Gesetzgebung und ihre Praxis bezüglich der Angelegenheiten zu geben, die Gegenstand von Übereinkommen und Empfehlungen sind. Dies ermöglicht es der Organisation, systematisch und in zuverlässiger Weise Informationen zu Trends und Entwicklungen im nationalen Recht und zu den Motiven der Gesetzgeber einzuholen – die in den Datenbanken nicht notwendigerweise erkennbar sind.

31. Viele Jahre war es gängige Praxis, sich bei solchen Allgemeinen Erhebungen auf ein bestimmtes Instrument oder eine Kombination aus einem Übereinkommen und der zugehörigen Empfehlung zu konzentrieren<sup>3</sup>. Diese Vorgehensweise ist jedoch in den maßgeblichen Verfassungsbestimmungen nicht vorgeschrieben. In der jüngeren Vergangenheit hat sich für Allgemeine Erhebungen die Vorgehensweise durchgesetzt, einige Instrumente abzudecken, die zur selben „Familie“ gehören. Dies könnte ausgeweitet werden, indem man der Umsetzung der Absätze 5 e) und 6 d) von Artikel 19 der Verfassung ein neues „Format“ gibt, sodass sie eine größere Reichweite bekommen. Sie müssten nicht unbedingt die gesamte „Familie“ der Instrumente abdecken, die dem Gesamthema des periodischen Berichts entspricht, aber sie könnten zumindest einen „Zweig“ der betreffenden „Familie“ abdecken<sup>4</sup>.

32. Der zweite Faktor betrifft die Notwendigkeit, die analytische und fachliche Kompetenz des Amtes zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, damit es in der Lage ist, auf der Grundlage dieser Daten einen ausgewogenen und klaren Überblick zu geben. Diesbezüglich kann die Erstellung dieser Berichte als Chance für die IAO betrachtet werden, ein adäquates Korpus an Fachwissen zu jedem der Ziele vorzuhalten, damit sie nicht ständig auf Beiträge von außen angewiesen ist. Es steht auch sicher außer Frage, dass nicht versucht werden sollte, mit Organisationen zu konkurrieren, die über wesent-

---

<sup>3</sup> Diese Bestimmung erweckte in einem frühen Stadium großes Interesse bei Wissenschaftlern, und ihre Originalität bewog Professor Ago, sie als Vorbild in der Arbeit der Völkerrechtskommission vorzuschlagen. „The final stage of the codification of international law – Memorandum by Mr. Roberto Ago“, in *Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, 1968, Bd. II, Abs. 29-34 (Dok. A/CN.4/205/Rev.1).

<sup>4</sup> Dies könnte es erforderlich machen, synthetische und vereinfachte Fragebögen mit dem Ziel zu entwerfen, von den Mitgliedern einen Hinweis auf wichtige Trends, ihre Ursachen und das Ausmaß zu erhalten, in dem IAO-Normen eine Rolle gespielt haben – und, wenn ja, darauf, welche Rolle. Ein interessantes Beispiel ist das System der Jahresberichte zu den Fällen, in denen grundlegende Übereinkommen nicht ratifiziert werden. Die Ausgangszusammenstellungen des Amtes, die von einer unabhängigen Experten-/Beratergruppe überprüft werden, umfassen jetzt alle bestehenden Fälle – derzeit insgesamt 157 (von potenziellen 1.440 bei Ratifizierung aller acht grundlegenden Übereinkommen durch alle Mitgliedstaaten). Was die vier Kategorien der Erklärung von 1998 betrifft, hat die IAO folglich erreicht, dass alle von ihnen durch ein System von Berichten abgedeckt werden.

lich mehr Mittel für den Einsatz teurer Fachkräfte für Analyseaufgaben verfügen. Für die IAO erscheint es sinnvoller, ihren komparativen Vorteil – die dreigliedrige Struktur – für die Erörterung, Ergänzung oder Korrektur der vom Amt vorgelegten zusammenfassenden Darstellung aktueller Trends zu nutzen. Diese Darstellung würde auf der Grundlage von Beiträgen von denjenigen angefertigt, die in der Praxis unmittelbar beteiligt sind. Eine zweite Datenquelle wären Informationen aus den Außendienstprogrammen. An dieser Stelle muss jedoch thematisiert werden, dass die IAO im Hinblick auf Fragen, die die Organisation selbst betreffen, über die Ressourcen verfügen sollte, um bei Bedarf solche Aufgaben erledigen zu können.

33. Eine dritte wichtige Bedingung ist die Notwendigkeit, die erforderliche Unabhängigkeit des Amtes zu wahren. Wenngleich die dreigliedrigen Erörterungen den Mitgliedsgruppen Gelegenheit bieten sollten, die Informationen in dieser zusammenfassenden Darstellung zu berichtigen oder zu ergänzen, muss klar sein, dass es in der Verantwortung des Amtes liegt, die endgültige Fassung dieser Darstellung auf der Grundlage erhobener und sorgfältig analysierter Daten zu produzieren. Mit anderen Worten steht eine Darstellung außer Frage, die „ausgehandelt“ wurde, um den vermeintlichen oder tatsächlichen Empfindlichkeiten der Mitgliedsgruppen Rechnung zu tragen.

ii) *Ein Instrument für Verwaltungsführung bereitstellen*

34. Es geht hier um die Stärkung der institutionelle Verknüpfung zwischen der Beurteilung der Wirkung, die Aktivitäten der IAO möglicherweise auf Entwicklungen oder Trends gehabt haben, und der Auswahl zukünftiger Prioritäten und Maßnahmen in Bezug auf die im jeweiligen Berichtszeitraum untersuchten strategischen Ziele. Das Fehlen einer solchen Verknüpfung zwischen dem systematischen Wissen über Trends sowie Verwaltungsführung (oder umgekehrt) ist besonders offenkundig in einem Bereich, der für die Wirksamkeit der Aktivitäten der Organisation und ihre Fähigkeit, Erwartungen zu erfüllen, besonders wichtig ist. Dies ist die Festlegung der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz. Es geschieht in der Tat im Rahmen einer zuvor festgelegten Tagesordnung, dass sich das souveräne und universelle Organ der IAO maßgebend zur Bedeutung und zur Substanz strategischer Ziele in einem vorgegebenen Kontext sowie zu ihrer zukünftigen Weiterentwicklung äußern kann. Der Verwaltungsrat versucht beim Entwurf dieser Tagesordnung offensichtlich den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen entgegenzukommen, wie diese in den Erfahrungen der IAO vor Ort und im Wissen ihrer Mitglieder ihren Ausdruck finden. Trotz aller Anstrengungen in den letzten Jahren verfügt der Verwaltungsrat jedoch nicht über eine klare Grundlage, um dieser Aufgabe zufriedenstellend nachzukommen, weil es ihm am großen Überblick und einer Analyse von Trends, Bedürfnissen und möglichen Defiziten im grundsatzpolitischen Gefüge der Organisation oder in seinem normensetzenden Rahmen mangelt.

35. Es wäre sinnvoller, wenn die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz das Ergebnis eines Abwägungsprozesses wäre und einen Ausgangspunkt darstellen würde. Bei einem solchen Prozess würde zuerst das Wissen über die Realitäten und die Bedürfnisse in Bezug auf jedes der strategischen Ziele gesichtet (auf einer möglichst breiten Grundlage), bevor die endgültige Auswahl getroffen würde. Ein System periodischer Berichte zu jedem der strategischen Ziele, die der Konferenz vorgelegt würden, würde die Gelegenheit und den Rahmen für diese gründliche Untersuchung bieten. Für den Verwaltungsrat wäre es eine große Hilfe bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe, die endgültigen Entscheidungen zu den Tagesordnungen zukünftiger Konferenzen zu treffen. Es sollte es auch ermöglichen, nicht nur Prioritäten zu ermitteln, sondern auch die geeigneten Aktionsmittel zu mobilisieren, um diese Prioritäten umzusetzen – wobei diese

Umsetzung in Übereinstimmung mit den nachstehend detailliert untersuchten Modalitäten erfolgen würde.

## 2. Beschreibung der Modalitäten für die Durchführung periodischer Überprüfungen

36. Bezüglich der Modalitäten für die Durchführung periodischer Überprüfungen existiert ein breites Spektrum von Optionen. Im folgenden Abschnitt werden einige der Überlegungen wiedergegeben. Wenn die Entwicklung eines solchen Ansatzes beschlossen werden sollte, wäre es für den Verwaltungsrat am angemessensten, die notwendigen Entscheidungen über zukünftige Aktivitäten unter Berücksichtigung der Positionen zu treffen, die von den Delegierten auf der Konferenz vertreten werden.

### i) *Zu behandelnde Fragen und Häufigkeit*

37. Eine erste Überlegung zielt darauf, ob angesichts bestehender Mechanismen und der Art sowie des Umfangs der Fragen, die sie abdecken, alle strategischen Ziele in periodischen Berichten in gleicher Weise und in gleichen Zeitabständen behandelt werden sollten. Diese Frage stellt sich insbesondere in Bezug auf zwei strategische Ziele: grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die bereits durch periodische Berichte zur Erklärung von 1998 abgedeckt werden, und Sozialdialog, wobei es sich um ein für alle strategischen Ziele maßgebliches Aktionsmittel handelt und der sich zum Teil mit „kollektiven“ grundlegenden Rechten überschneidet.

38. Was die grundlegenden Rechte betrifft, die eine notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Voraussetzung dafür sind, dass Arbeit als „menschenwürdig“ eingestuft werden kann, so stellt sich die Frage, ob sie in den Zyklus aufgenommen werden müssen, weil auf sie bereits im Zyklus der Gesamtberichte eingegangen wird. Die Antwort scheint „ja“ zu lauten. Erstens wäre es in der Tat paradox, wenn die grundlegenden Rechte von nun an eine Art Status zweiter Klasse gegenüber den anderen strategischen Zielen haben würden. Zweitens könnte das Risiko der Überlappung mit der Erörterung von Gesamtberichten vermieden werden, indem eine Gesamtüberprüfung von Trends auf der Grundlage der Gesamtberichte mit dem Ziel durchgeführt würde, die wichtigsten Probleme zu ermitteln und daran anschließend die notwendigen Entscheidungen über die Mittelzuweisung zu treffen (siehe Kasten 2.1: Periodische Überprüfung strategischer Ziele: Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit). Verfahrenstechnisch hätte eine solche periodische Überprüfung grundlegender Rechte einen wichtigen zusätzlichen Vorteil gegenüber der derzeitigen Behandlung in den Gesamtberichten: Auf sie würde im Rahmen eines vollwertigen Tagesordnungspunkts eingegangen, was es ermöglichen würde, auf der Konferenz formelle Entschlüsse über zukünftige Prioritäten zu fassen.

39. Der Sozialdialog stellt ebenfalls einen Sonderfall dar, weil er nicht nur ein strategisches Ziel per se ist, sondern auch ein Mittel, um alle anderen strategischen Ziele zu erreichen. Nach dem Wortlaut der Entschlüsse über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog (2002) ist er „eines ihrer vier strategischen Ziele [und] ... ein Werkzeug, um alle strategischen Ziele ... umzusetzen“. Es erscheint daher angemessen, den Sozialdialog nicht separat zu behandeln, sondern in jedem der Berichte zu jedem der anderen Ziele ein Kapitel seiner Rolle zu widmen – mit dem mehr oder weniger unvermeidlichen Risiko der Überlappung mit den Gesamtberichten zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.

40. Ähnliche Überlegungen gelten für Gleichstellungsfragen, die in den Berichten zu jedem strategischen Ziel umfassend berücksichtigt werden sollten.

**Kasten 2.1**  
**Periodische Überprüfung der strategischen Ziele:**  
**Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit**

Für die Berichterstattung zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit im zeitlichen Abstand von vier Jahren könnte ein „gemischter“ Ansatz mit einer Kombination aus einer integrierten (die vier Kategorien von Prinzipien und Rechten gemeinsam) und einer thematischen Überprüfung gewählt werden. Eine solche periodische Überprüfung würde es das Verständnis, die Überwachung und die Steuerung der Verknüpfungen zwischen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, der Beseitigung von Kinderarbeit, Zwangsarbeit sowie Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie anschließend des Beitrags dieser vier Prinzipien und Rechte zu Entwicklung und menschenwürdiger Arbeit erleichtern. Außerdem würde die Überprüfung der IAO und ihren Mitgliedsgruppen helfen, in höherem Maß integrierte Strategien zur Förderung und Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte als kohärentes Ganzes zu definieren und zu verfolgen.

Der Synthesebericht zu den vier Kategorien von Prinzipien und Rechten hätte folgende Form:

*Teil I* würde einen Überblick über den Stand der Dinge bezüglich der vier Prinzipien und Rechte geben und könnte sich auf Folgendes konzentrieren:

- ❑ Trends bei ausgewählten Indikatoren für die vier Kategorien von Prinzipien und Rechten, die Auskunft geben würden über Kontinuität und (positive oder negative) Veränderungen der Größe und der Strukturen von Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierung sowie Verwehrung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen;
- ❑ die Korrelation zwischen Unterschieden bei diesen Indikatoren und großen Veränderungen sowie Trends bei wirtschaftlichen, sozialen und politischen Angelegenheiten auf internationaler und regionaler Ebene;
- ❑ wichtige Fortschritte bei der Förderung der Beachtung der vier Kategorien von Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, die von anderen wichtigen Akteuren erzielt wurden, die nicht zu den IAO-Mitgliedsgruppen zählen.

*Teil II* würde auf die vier Kategorien von Prinzipien und Rechten getrennt eingehen und sich jeweils auf eine Kategorie konzentrieren. Dabei würden insbesondere:

- ❑ grundsatzpolitische Entwicklungen auf der nationalen Ebene und die Rolle der IAO-Mitgliedsgruppen sowie ihre Wirkung/Effektivität bei der Bewältigung der für jede Gruppe von Prinzipien und Rechten ermittelten Probleme untersucht und beurteilt (was funktioniert, was funktioniert nicht und die Gründe);
- ❑ Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den vier Kategorien von Prinzipien und Rechten in Bezug auf Ansätze und Resultate untersucht.

In *Teil III* würde die einschlägige Arbeit der IAO in den zurückliegenden vier Jahren untersucht und ein Aktionsplan für den vorausliegenden Vierjahreszeitraum umrissen. Letzterer würde Prioritäten und Zielvorgaben für jede Kategorie von Prinzipien und Rechten sowie für die Gesamtheit der Prinzipien und Rechte bei der Arbeit enthalten.

ii) *Berichterstattung über strategische Ziele menschenwürdiger Arbeit*

41. Wie in Kapitel 1 dargelegt, ist „menschenwürdige Arbeit“ eine synthetische der heutigen Zeit entsprechende Ausdrucksform der in der IAO-Verfassung definierten Ziele und ein integriertes Mittel, um sicherzustellen, dass ein strategischer Ansatz verfolgt wird, um sie zu erreichen. Dies ist auch der rechte Zeitpunkt, daran zu erinnern, dass nicht nur in der Präambel der Verfassung Ziele aufgeführt sind, sondern dass auch die Erklärung von Philadelphia in Abschnitt III eine detaillierte Auflistung von Aktionsprogrammen enthält, zu deren Förderung sich die Organisation „feierlich verpflichtet“ hat. Der Abschnitt III stellt eine klare Grundlage dar, die hilft, die Themen zu ermitteln, die sich aus jedem der strategischen Ziele zu Beschäftigung und Sozialschutz ableiten (siehe Kasten 2.2).

**Kasten 2.2**  
**Teil III der Erklärung von Philadelphia**

Die Konferenz anerkennt die feierliche Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur Erreichung folgender Ziele zu fördern:

- a) Vollbeschäftigung und Verbesserung der Lebenshaltung,
- b) Beschäftigung der Arbeitnehmer in Berufen, in denen sie die Befriedigung haben können, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse in vollem Umfang zu entfalten und das Beste zum Gemeinwohl beizutragen,
- c) Vorkehrungen als Mittel zur Erreichung dieses Zieles, um die Ausbildung und den Arbeitsplatzwechsel einschließlich der Wanderungsbewegung zur Erlangung von Beschäftigung und zwecks Siedlung zu ermöglichen, wobei allen Beteiligten angemessene Sicherheit zu bieten ist,
- d) Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts hinsichtlich der Löhne und des Einkommens, der Arbeitszeit und anderer Arbeitsbedingungen sowie eines lebensnotwendigen Mindestlohnes für alle Arbeitnehmer, die eines solchen Schutzes bedürfen,
- e) tatsächliche Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, Zusammenwirken von Betriebsleitung und Arbeitskräften zur ständigen Steigerung der Produktivität sowie Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Vorbereitung und Durchführung sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen,
- f) Ausbau von Maßnahmen der sozialen Sicherheit, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten,
- g) angemessener Schutz für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigungen,
- h) Schutz für Mutter und Kind,
- i) angemessene Ernährungs- und Wohnverhältnisse und Möglichkeiten zur Erholung und zur Teilnahme am kulturellen Leben,
- j) Gewährleistung gleicher Gelegenheiten in Erziehung und Beruf.

42. Aus den Punkten d), f), g), h) und i) geht hervor, dass es ein breites Themenspektrum zum strategischen Ziel „Sozialschutz“ gibt, das in periodischen Berichten untersucht werden könnte<sup>5</sup>. Die unvermeidliche Frage lautet, wie realistisch es ist zu versuchen, in einem einzigen Bericht alle Trends abzudecken, die auf einer universellen Ebene mit dem Thema in einem Zusammenhang stehen.

43. Es gibt mehrere Möglichkeiten, diese Schwierigkeit zu umgehen. Eine könnte darin bestehen, einen „festen“ Teil und einen „variablen“ Teil miteinander zu kombinieren, wobei sich Letzterer in jedem Zyklus auf einen anderen Aspekt konzentrieren könnte. Für die Behandlung wichtiger Trends auf der Grundlage aussagekräftiger Statistiken sollten Berichte zum selben strategischen Ziel einen „gemeinsamen Kern“ haben, der von einem Zyklus zum nächsten einem gemeinsamen Muster folgen sollte. Es sollte aber möglich sein, abhängig von aktuellen Ereignissen ihren Schwerpunkt auf konkrete Aspekte oder übergreifende Themen verlagern zu können<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Diesbezüglich lohnt es sich, darauf hinzuweisen, dass es einerseits bislang fünf Übereinkommen zu Beschäftigungsaspekten (Punkte a)-c)) gibt, andererseits jedoch neun Übereinkommen, die sich auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Gewährleistung eines gerechten Anteils an den Früchten des Fortschritts (Punkt d)) beziehen, und 22 Übereinkommen zum Schutz vor Gefahren und zu Garantien für die Existenzsicherung (Punkte f), g), h) und i)).

<sup>6</sup> Um Beispiele zu nennen: Der Klimawandel und die Maßnahmen, die die IAO ergreifen könnte, um seine negativen Folgen abzuwenden oder abzuschwächen, könnte ein diesbezügliches Thema sein, das in einem zukünftigen Beschäftigungsbericht aufgegriffen werden könnte. Gleiches gilt für die Ausweitung der Abdeckung durch die

### Kasten 2.3.

#### Periodische Überprüfung strategischer Ziele: Sozialschutz

Das von der Erklärung von Philadelphia inspirierte strategische Ziel „Erweiterung des Erfassungsbereichs und Erhöhung der Wirksamkeit des Sozialschutzes für alle“ wird durch zwei aus der Sicht der IAO wichtige Dimensionen des Sozialschutzes operationalisiert: Soziale Sicherheit und Arbeitsbedingungen; „übergreifend“ schließt es den Schutz der anfälligsten Gruppen ein.

Die periodischen Überprüfungen würden alle vier Jahre durchgeführt werden und zwei separate Komponenten umfassen. Die erste bestünde für die verschiedenen jeweiligen Themen in einer Analyse wichtiger Trends auf globaler Ebene und der Bestimmung neuer Praktiken, die besonders vielversprechend erscheinen oder ein Schlaglicht auf aktuelle Entwicklungen werfen. Sie hätte bei jeder Überprüfung dieselbe Form, um die Kontinuität der Analyse zu gewährleisten. Die zweite Komponente bestünde aus einer detaillierten Untersuchung eines bestimmten – jedes Mal anderen – Aspekts des Sozialschutzes, wobei es möglich wäre, die Dimensionen *Soziale Sicherheit* und *Arbeitsbedingungen* abwechselnd zu behandeln. Dies würde eine Gelegenheit bieten, gründlicher auf ein Thema einzugehen, das von den Mitgliedsgruppen als Priorität eingestuft wird, und die Rolle und die Wirkung der Aktivitäten des Amtes im fraglichen Bereich zu beurteilen.

Der Bericht könnte die folgende Form annehmen:

#### I. *Wichtige Trends und neue Praktiken*

##### 1. Abdeckung durch die Soziale Sicherheit:

Renten, Zugang zur Gesundheitsversorgung, Arbeitslosengeld und Qualifizierungsmaßnahmen, Sozialfürsorge (zur Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss).

##### 2. Arbeitsbedingungen:

Arbeitsschutz, Löhne und Einkommen, Arbeitszeit und -organisation, Mutterschutz und Vereinbarkeit von Mutterschaft mit Aktivitäten in Beruf und Familie

##### 3. Schutz anfälliger Gruppen:

Arbeitsmigranten, Personen, die mit HIV/Aids leben, Erwerbstätige im informellen Sektor  
Eine Formel dieser Art würde mit der Anwendung der Erklärung von Philadelphia und den Prinzipien in den maßgeblichen Instrumenten übereinstimmen. Die Dimension Soziale Sicherheit würde zwei Punkte in Teil III der Erklärung von Philadelphia abdecken: f) Garantie eines Mindesteinkommens und Zugang zu medizinischer Versorgung und i) angemessene Ernährungs- und Wohnverhältnisse und Möglichkeiten zur Erholung. Sie würde außerdem zunehmend zur Unterstützung des Punktes j) Gewährleistung gleicher Gelegenheiten in Erziehung und Beruf beitragen. Die Dimension Arbeitsbedingungen würde drei Punkte abdecken: d) Löhne, Einkommen, Arbeitszeit und andere Arbeitsbedingungen, g) Schutz für das Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer und h) Schutz für Mutter und Kind. Darüber hinaus würde das „übergreifende“ Thema des Schutzes anfälliger Gruppen ein Bewusstsein für neue Entwicklungen gewährleisten und ein Schlaglicht auf Themen von besonders aktuellem Interesse werfen.

#### II. *Themen zur detaillierten Untersuchung*

##### 1. *Ausweitung der Abdeckung durch die Soziale Sicherheit*

Das Thema *Ausweitung der Abdeckung durch die Soziale Sicherheit* könnte das Thema des ersten Berichts sein. Als Grund hierfür ließe sich u.a. anführen, dass 2001 in den Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache zur Sozialen Sicherheit von der Internationalen Arbeitskonferenz festgehalten wurde: „Von höchster Priorität sind grundsatzpolitische Maßnahmen und Initiativen, die jenen Soziale Sicherheit geben können, die von den bestehenden Systemen nicht abgedeckt werden“ (Absatz 5). Dies würde eine Gelegenheit bieten, eine Bilanz der Entwicklungen seit 2001 zu ziehen sowie die Rolle und die Wirkung der Aktivitäten des Amtes und der Organisation in diesem Bereich zu evaluieren.

##### 2. *Rolle des geltenden Rechts/der Arbeitsaufsicht und des Sozialdialogs für den Schutz von Arbeitnehmern*

---

Soziale Sicherheit in einem Bericht über Soziale Sicherheit. Ein weiterer Aspekt des Sozialschutzes, der angesichts des Umstandes, dass es sich dabei um ein bevorzugtes Thema bei den Mitgliedstaaten handelt, eine Untersuchung rechtfertigen würde, ist die Rolle der Gesetzgebung und der Arbeitsverwaltung als Schutzfaktoren.

#### Kasten 2.4

##### Periodische Überprüfung strategischer Ziele: Beschäftigung

Die der Internationalen Arbeitskonferenz alle vier Jahre vorzulegende Überprüfung zum Thema *Beschäftigung* könnte die folgenden Teile umfassen:

- Analyse der wichtigsten Beschäftigungs- und Arbeitsmarkttrends auf globaler und regionaler Ebene sowie unterteilt nach Industrieländern, Volkswirtschaften im Übergang zur Marktwirtschaft und Entwicklungsländern. Dieser Teil würde sich auf folgende Veröffentlichungen stützen: Bericht des IAA zu den globalen Beschäftigungstrends (jährlich), IAO-Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts (KILM, zweijährlich) sowie andere Veröffentlichungen zu Trends bei Jugendbeschäftigung, Frauen (periodisch) und andere Quellen – insbesondere Berichte zu Artikel 19 und Artikel 22.
- Wichtige Aufgaben und sich abzeichnende Probleme. In diesem Teil sollen eine oder zwei wichtige Entwicklungen in den zurückliegenden vier Jahren behandelt werden.
- Gründe dafür, dass manche Länder oder Regionen erfolgreicher waren als andere. Dieser Teil wird sich auf Landesüberprüfungen der Beschäftigungsbilanz innerhalb der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und Landespräsentationen im Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik des Verwaltungsrats stützen. Er wird Überprüfungen der IAO-Programme und -Werkzeuge enthalten, um aufzuzeigen, was funktioniert und was nicht.
- Beschäftigungspolitische Leitlinien für Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand. Dieser wichtige Kern des Berichts wird auf der Arbeit des IAA beruhen und sich auf ähnliche Leitlinien stützen, wie sie von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der EU und anderen Stellen ausgearbeitet werden. Dieser Teil wäre ein interessantes Thema für die Debatte und die Aussprache auf der Konferenz.
- Im letzten Teil wird der strategische Rahmen der IAO für die beschäftigungsbezogenen Aktivitäten im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit in den vorausliegenden vier Jahren einschließlich Abschnitten zu Prioritäten und zum Forschungsprogramm präsentiert werden. Er wird sich am „Visionsdokument“ orientieren, das im März 2006 im Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik vorgestellt wurde (GB.295/ESP/1/1) und starke dreigliedrige Unterstützung erfuhr.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass sich der Bericht stark auf die Arbeit des Ausschusses für Beschäftigung und Sozialpolitik stützen wird, die jetzt in drei „Körbe“ unterteilt ist: 1) Erörterung zentraler grundsatzpolitischer Bereiche, 2) Landespräsentationen auf der Grundlage neu vereinbarter Richtlinien und 3) Erörterung spezifischer programmatischer Bereiche und operativer Werkzeuge unter dem Gesichtspunkt, was funktioniert und was nicht.

44. Eine weitere überlegenswerte Frage ist, ob nach drei Berichten, die die strategischen Ziele separat behandeln, der Zyklus nicht alle vier Jahre mit einer Überprüfung in der Form eines allgemeinen Berichts komplettiert werden sollte, der einen Überblick über menschenwürdige Arbeit auf der Welt geben würde. Dieser könnte sich praktischerweise am Zyklus der strategischen Programmerstellung orientieren. Aus der nachstehenden Tabelle geht hervor, wie ein solcher vierjähriger Zyklus funktionieren und die zentralen grundsatzpolitischen Bereiche, die von den strategischen Zielen menschenwürdiger Arbeit abgedeckt werden, in Gruppen zusammenfassen, dabei aber gleichzeitig eine Überprüfung im Abstand von jeweils vier Jahren ermöglichen würde. Es gibt viele andere Optionen, über die der Verwaltungsrat eingehender beraten könnte, sollte ein solcher Ansatz im Grundsatz akzeptiert werden.

## Mögliche Themen für periodische Berichte zu menschenwürdiger Arbeit für die Internationale Arbeitskonferenz

Erstes Jahr	Beschäftigung, Qualifikationen, Unternehmensentwicklung
Zweites Jahr	Sozialschutz (unterschiedliche Themen im Wechsel zwischen den Bereichen: (i) Soziale Sicherheit, (ii) Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Lebensstandards und (iii) Schutz vor Gefahren am Arbeitsplatz und Arbeitsschutz)
Drittes Jahr	Grundlegende Rechte (Zusammenfassung)
Viertes Jahr	Überblick über menschenwürdige Arbeit (einschließlich Sozialdialog, Gesetzgebung und Institutionen)

### iii) *Modalitäten für die Überprüfung periodischer Berichte*

#### Bezugsrahmen und Status des periodischen Berichts bei der Internationalen Arbeitskonferenz

45. Die Ähnlichkeit des vorgeschlagenen Systems mit dem der Gesamtberichte im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung könnte einige Fragen aufwerfen. In der Tat haben die Gesamtberichte in Bezug auf ihre Wirkung trotz der ihnen innewohnenden Qualität, die von allen Seiten gelobt worden ist, vielleicht nicht immer die Erwartungen erfüllt. Ohne der Überprüfung der Funktionsweise des Folgeprozesses zur Erklärung zuvorkommen zu wollen, die 2008 stattfinden soll, kann die Vermutung geäußert werden, dass dies zum Teil auf dem Umstand beruht, dass die Beschlüsse, die am Ende der heutigen Erörterungen von Gesamtberichten gefasst werden, nicht genügend Gewicht haben, um Handlungsprioritäten zu bestimmen.

46. Die Autorität der Debatte würde beträchtlich gesteigert, wenn sie, statt auf eine allgemeine Erörterung beschränkt zu sein, die in Entschließungen mit beschränktem Einfluss auf die Programmauswahl münden, Gegenstand eines wiederkehrenden speziellen Tagesordnungspunktes auf der Konferenz wäre. Dies würde genügend Zeit für die Durchführung der gründlichen Untersuchung lassen, die erforderlich ist, um Entschließungen mit dem erwünschten Gewicht nicht nur gegenüber dem Verwaltungsrat, sondern auch gegenüber externen Mittelgebern zu fassen.

47. Die Wirkung der Entschließungen könnte weiter gesteigert werden, indem das Format der Debatte so angepasst wird, dass die Mitglieder zumindest in einem Teil ihrer Aussprache verstärkt zu informellen und interaktiven Diskussionen ermutigt werden. Diesbezüglich könnten zwei Ansätze verfolgt oder geprüft werden.

48. Man möge sich daran erinnern, dass auf der Konferenz 2005 eine Aussprache zwischen den Delegierten zum umstrittenen Thema der Arbeitszeit stattgefunden hat. Dieses Thema stand nicht auf der offiziellen Tagesordnung, und externe Moderatoren, die für die verschiedenen Parteien akzeptabel waren, nahmen an der Aussprache teil. Dieses System eröffnete die Möglichkeit zu einem offenen Austausch von Positionen und erwies sich als sehr fruchtbar. Wenngleich diese Formel nicht auf Aussprachen angewendet werden könnte, die in Entschließungen münden, die zu Verpflichtungen für die Teilnehmer führen, könnte sie dennoch ein geeigneter Modus zur Auflösung verhärteter Positionen sein, die es verhindern, dass solche Entschließungen gefasst werden.

49. Außerdem enthält die IAO-Verfassung in Artikel 18 die Bestimmung: „Die Konferenz kann den von ihr eingesetzten Ausschüssen Sachverständige begeben, die jedoch

nicht stimmberechtigt sind“<sup>7</sup>. Seltsamerweise scheint diese Möglichkeit nie genutzt worden zu sein – zweifellos, weil es keine spezifische Vorschrift gibt, die regelt, wie diese Sachverständigen berufen werden sollen. Es könnte interessant sein, zu untersuchen, ob die Berufung solcher Sachverständiger unter Bedingungen, die es ihnen ermöglichen würden, das uneingeschränkte Vertrauen der gesamten Konferenz zu genießen, und ihre Teilnahme als Moderatoren und Sachverständige dazu beitragen könnten, die Debatten zu fokussieren und ihre fachliche Autorität zu stärken.<sup>8</sup>

#### Den Zyklus mit den Verfahren zur Haushaltserstellung verbinden

50. Die periodischen Überprüfungen würden eine Grundlage für die strategische Haushaltserstellung im zweijährlichen Programm- und Haushaltsprozess bilden. Es würde jedoch keine vollkommene Synchronisation geben, weil die Überprüfungsberichte für die Konferenz in einem vierjährigen Zyklus erstellt würden. Dennoch könnte dieser Zyklus möglicherweise auch mit dem Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmen der Organisation verknüpft werden.

#### iv) *Arbeitsbelastung und Ressourcenbindung*

51. Eine wichtige Frage, die von Anfang an berücksichtigt wurde, ist, ob der für die Erstellung der anvisierten Berichte erforderliche Personalaufwand für Fachkräfte beträchtliche Mehrkosten mit sich bringen würde. Ein ähnlich gelagerter weiterer Anlass zur Sorge ist die Möglichkeit, dass ein solches neues System die Zahl der Berichte vergrößern würde, die erstellt werden müssen, und damit die Arbeitsbelastung vergrößern würde. Wenngleich diese Bedenken vollkommen legitim sind, sollte man den größeren Rahmen nicht aus den Augen verlieren, nämlich, dass die Erstellung von Berichten Bestandteil eines Unterfangens mit dem Ziel ist, die heutige Praxis zu rationalisieren und in der Folge Einsparungen zu erzielen sowie Doppelarbeit zu vermeiden. Es ist deshalb unverzichtbar, einen ausgewogenen Ansatz zu wählen, bei dem neben den unmittelbar erkennbaren Kosten alle positiven Auswirkungen berücksichtigt werden, die dieser Rationalisierungsprozess auf die Internationale Arbeitskonferenz, den Verwaltungsrat und die Mitglieder haben würde.

52. Die überfrachtete Tagesordnung des Verwaltungsrats ist ein Dauerthema. Insgesamt erörtert der Verwaltungsrat auf seinen drei jährlichen Tagungen etwa 180 Dokumente<sup>9</sup>. Es gibt viele Gründe für diese Überfrachtung, und sowohl der Verwaltungsrat als auch das Amt sind mitverantwortlich für Arbeitsmethoden, bei denen den Wünschen der Mitgliedsgruppen nicht genügend Rechnung getragen wird. Aus den oben genannten Gründen würden die vorgeschlagenen Reformen die Aufgabe des Verwaltungsrats, die Tagesordnung der Konferenz festzulegen, enorm vereinfachen. Wenn die Erörterung dieser Berichte ein wiederkehrender Punkt auf der Tagesordnung der Konferenz wäre, bräuchte der Verwaltungsrat außer in Sonderfällen nur noch einen anderen Punkt zur

---

<sup>7</sup> Diese Bestimmung muss für die Gründer der Organisation von großer Bedeutung gewesen sein. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die Verfassung abgesehen von den Regeln für die Mehrheitsbildung (Art. 17, Abs. 2 und 3) keine Details zu den Verfahrensregeln für die Konferenz enthält.

<sup>8</sup> In diesem Kontext könnte auch eine häufigere Nutzung von Artikel 14(2) der Verfassung erwogen werden. Die jüngsten Erfahrungen mit der Seeschiffahrtstagung belegen, wie wertvoll Vorbereitungskonferenzen sein können. Zudem eröffnet die Formulierung „oder auf andere geeignete Weise“ andere Möglichkeiten.

<sup>9</sup> Sowohl der Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik als auch der Ausschuss für Technische Zusammenarbeit haben über mehrere Jahre thematische Sichtungen durchgeführt, bei denen Evaluierungen (beispielsweise GB.295/TC/2: HIV/Aids und die Welt der Arbeit), bestimmte Themen (beispielsweise GB.294/ESP/4: Sozialer Schutz als Produktionsfaktor) oder Analysen von Folgemaßnahmen des Amtes zu konkreten Fragen (beispielsweise GB.291/ESP/4: Fortschritte bei der Durchführung der auf der 91. Tagung (2003) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Globalen Arbeitsschutzstrategie) im Mittelpunkt standen.

Tagesordnung hinzuzufügen – falls notwendig mit Blick auf die Normensetzung, und die Wahl dieses Tagesordnungspunktes wäre einfacher und rationaler, weil er auf den bei der Erörterung jedes der strategischen Ziele im zyklischen Bericht beobachteten Defiziten und Trends beruhen würde.

53. Diese Reformen würden auch andere Aspekte der Arbeit und des Mandats des Verwaltungsrats vereinfachen und konsolidieren. Eine Diskussion auf der Internationalen Arbeitskonferenz, gefolgt von einer Diskussion in einem zuständigen Ausschuss, würde das Gewicht von Entscheidungen des Verwaltungsrats – auch in Haushaltsfragen – vergrößern.

54. Die Tagesordnung der Konferenz enthält Punkte, die automatisch aufgenommen werden, und Punkte, die von der Konferenz und/oder dem Verwaltungsrat festgelegt werden. In den letzten zehn Jahren hat die Zahl der von der Konferenz oder vom Verwaltungsrat festgelegten Tagesordnungspunkte zwischen drei und vier pro Jahr geschwankt. Dazu zählen gewöhnlich eine erste und/oder zweite Erörterung einer normensetzenden Urkunde und eine oder zwei allgemeine Aussprachen. Im Großen und Ganzen wird in einer allgemeinen Aussprache ein Thema im Zusammenhang mit einem der strategischen Ziele erörtert<sup>10</sup>. Das Ergebnis dieser Aussprachen (gewöhnlich eine Entschließung, die von der Konferenz angenommen wird und zu der das Amt im November des Jahres ihrer Annahme über seine Folgemaßnahmen Bericht erstattet) macht deutlich, wie dringend die Verwaltungsführung reformiert werden muss.

55. Die Kosten der automatischen Aufnahme eines Punktes in die Tagesordnung der Konferenz können als neutral oder sogar positiv bewertet werden. Die Kosten der Erstellung (Bearbeitung, Übersetzung, Druck) eines Gesamtberichts (Erklärung), eines Berichts zur allgemeinen Aussprache (Konferenz) oder eines periodischen Berichts – wie hier vorgeschlagen – wären mehr oder weniger identisch. Außerdem würde ein regelmäßiger Zyklus der Berichterstellung in einer verbesserten Haushaltserstellung und einer wirtschaftlicheren Nutzung der Ressourcen resultieren<sup>11</sup>.

56. Was die Mitgliedstaaten betrifft, muss die Frage beantwortet werden, ob die Erstellung periodischer Berichte neue Fragebögen erfordern und deshalb eine zusätzliche Arbeitsbelastung mit sich bringen würde. Die neuen zyklischen Berichte würden keinen neuen Beitrag vonseiten der Mitglieder erfordern – mit anderen Worten bräuchten sie nur ihrer bereits bestehenden Auskunftspflicht nach Artikel 19, Absatz 5 e) und Absatz 6 d), der Verfassung nachzukommen<sup>12</sup>. Wie bereits erwähnt, sollte das System periodischer Berichte u.a. mit den Allgemeinen Erhebungen synchronisiert werden – die ohnehin durchgeführt werden müssen; dies würde ihre Wirkung sowohl innerhalb als auch außerhalb des Amtes vergrößern, insbesondere in Bezug auf Entscheidungen über zukünftige Handlungsprioritäten. Der Unterschied wäre, dass die Reichweite dieser Allgemeinen Erhebungen vergrößert würde, sodass sie eine Familie (oder einen Zweig einer Familie) von Urkunden entsprechend dem Thema des Berichts abdecken würden. Obwohl diese Vergrößerung der „Reichweite“ Allgemeiner Erhebungen für die Mitglie-

---

<sup>10</sup> Die folgenden Beispiele belegen dies: Soziale Sicherheit (Internationale Arbeitskonferenz, 2001), Wanderarbeitnehmer (Internationale Arbeitskonferenz, 2004), Jugendbeschäftigung (Internationale Arbeitskonferenz, 2005).

<sup>11</sup> Eine Verringerung der Zahl von Fachdokumenten, die dem Verwaltungsrat vorgelegt werden, würde die Sachverständigen zeitlich entlasten, sodass sie mehr Zeit für die technische Unterstützung der Mitgliedsgruppen hätten. Unvermeidliche Ad-hoc-Ersuchen oder Ersuchen unter Zeitdruck sind kostenintensiver für das Amt.

<sup>12</sup> Möglicherweise könnten die bei den Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 gesammelten Erfahrungen diesbezüglich hilfreich sein.

der mit einem höheren Dokumentationsaufwand verbunden sein könnte, könnte dieser durch die notwendige Vereinfachung von Fragebögen und die Unterstützung ausgeglichen werden, die die dezentralisierten Strukturen des Amtes für die Mitglieder systematisch leisten könnten, um ihnen bei ihren Folgemaßnahmen zu helfen.

## C. Zusammenfassung

57. Diese Reform wäre mit einer Reihe von Vorteilen verbunden. Insbesondere würde sie es ermöglichen, die Frage von Verfahrensreformen, die im Verwaltungsrat ständig erörtert wird, in einen größeren Rahmen einzubetten.

58. Über den einen oder anderen konkreten Aspekt der Kosten/Nutzen-Analyse hinaus ist es zudem wichtig, das wesentlich allgemeinere Ziel der Stärkung der Wirksamkeit der Organisation nicht aus den Augen zu verlieren. Die Mitglieder haben selbstverständlich das Recht, Kostenaspekte geltend zu machen. Es wäre jedoch in einem gewissen Maß inkonsistent, wenn sie der Organisation einerseits Effizienzdefizite vorwerfen ihr andererseits jedoch die Möglichkeit verwehren, sich selbst mittels geeigneter Reformen wirklich effizient zu machen – insbesondere wenn man bedenkt, dass der Umfang der der Organisation zugewiesenen Mittel angesichts der immensen Aufgabe, die vor ihr liegt, sehr gering ist.

59. Schlussendlich würde die vorgeschlagene Reform der Tagesordnung der Konferenz den Mitgliedsgruppen die Gewissheit geben, dass ihre Bedürfnisse und Prioritäten in einem höheren Maß „institutionalisiert“ wären und als Grundlage für von der gesamten Organisation definierte geeignete Maßnahmen berücksichtigt würden. Diese Reform könnte daher einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur globalen Stärkung der Dreigliedrigkeit und zur Mobilisierung der beträchtlichen Kraft markieren, die sie bei der Bewältigung der Herausforderungen darstellt, mit denen die Organisation konfrontiert ist.

## Kapitel 3

---

### **Integrierte Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit: Stärkung der „horizontalen“ Verwaltungsführung**

#### **A. Die Art der Herausforderung: Von der Nebeneinanderstellung strategischer Ziele zu ihrer Integration**

60. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit ist ein Weg zur Integration der zur Umsetzung der Verfassungsziele der IAO erforderlichen Politiken, die manchen kaleidoskopisch erscheinen. Traditionelle Umsetzungsmethoden, einschließlich normativer Tätigkeiten, führten zu einer exzessiven Segmentierung. In dieser Hinsicht sind einige Gelehrte bei der Beschreibung des Systems so weit gegangen, von einer „Selbstbedienungsstrategie“ zu sprechen, bei der Mitglieder aus dem Angebot der IAO beliebig „ausuchen“ könnten. Dies führte dazu, dass einige „Produktgruppen“ relativ erfolgreich waren, während andere ausgeklammert blieben. So kann ein insgesamt positives Bild der Gesamtzahl der Ratifikationen einen irreführenden Eindruck davon vermitteln, in welchem Ausmaß Erfolge in den den strategischen Zielen zugeordneten verschiedenen Kategorien erzielt wurden.

61. In Anbetracht der Interdependenz und Unteilbarkeit der im ersten Teil des Berichts genannten Ziele kann nicht bestritten werden, dass die traditionelle Vorgehensweise der IAO, nämlich die separate Ausarbeitung und Förderung jedes ihrer Ziele, offenbar nicht ideal ist, um ihre Wirkungsweise zu optimieren. Genauer gesagt kann die Tatsache, dass die IAO zum Inhalt eines jeden Ziels sehr viel mehr sagt als darüber, wie diese so effizient wie möglich miteinander in Einklang gebracht werden können, auf lange Sicht ihrer Glaubwürdigkeit im Kontext der Globalisierung schaden – wo dieser Aspekt allen Regierungen immer mehr Sorge bereitet.

62. Das Konzept der „menschenwürdigen Arbeit“ und seine Umsetzung durch die strategische Haushaltserstellung und das ergebnisorientierte Management haben zum Ziel, diese Nebeneinanderstellung („Selbstbedienungsstrategie“) zu beseitigen, da es eine integrierte Sicht der Ziele und ihrer Umsetzung ermöglicht. Da diese Auffassung innerhalb wie außerhalb der Organisation starke Unterstützung fand, steht die IAO nun vor der enormen Herausforderung, dieses Konzept Wirklichkeit werden zu lassen.

63. Als Lösung bietet sich nicht an, breiter angelegte oder zwingendere Aktionsmittel für die Verwirklichung jedes strategischen Ziels zu fordern. Es geht darum, wirksame Überzeugungsarbeit zu leisten, um bei den Mitgliedern ein starkes Interesse an einem integrierten Ansatz wachzurufen. Die echte Herausforderung, der sich die Organisation daher gegenüber sieht, besteht darin, mit gutem Beispiel voranzugehen, indem sie selbst die verschiedenen wirksamen Aktionsmittel der IAO integrierter und rationaler einsetzt und mehr Schwergewicht auf ihren wichtigsten komparativen Vorteil, die Dreigliedrigkeit, legt. Auch die Länder stehen vor der Notwendigkeit, ihre eigene interne Kohärenz

bei der Gestaltung der öffentlichen Politik sowie bei ihren in verschiedenen internationalen Organisationen vertretenen Standpunkten zu verbessern. Diesem Anliegen wäre sicherlich gedient, würde die IAO mehr Gewicht auf die grundsatzpolitische Integration der vier strategischen Ziele legen.

64. Trotz der in diesem Bereich bereits erzielten beträchtlichen Erfolge muss noch viel getan werden, um die Überzeugungskraft der IAO durch eine kohärente Verwendung ihrer drei wichtigsten Aktionsmittel zu stärken:

- technische Zusammenarbeit, durch Ausweitung und Stärkung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs);
- Forschung über die Synergien zwischen den Zielen und ihre Verifizierung durch empirische Analyse und einen Informations- und Erfahrungsaustausch; und
- Fürsprache, um Mitgliedstaaten (vielleicht in Form normativer Tätigkeiten) anzuregen, integrierte sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen durchzuführen.

## B. Möglichkeiten zur Förderung von Synergien zwischen den Zielen

### 1. Technische Zusammenarbeit als Mittel zur Stärkung des Potenzials von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit in Bezug auf die Förderung eines integrierten Ansatzes

65. Die mit Haushalts- oder Sondermitteln der IAO finanzierte technische Zusammenarbeit ist eines der augenfälligsten Mittel, das der Organisation zur Verfügung steht, um ihre Mitglieder zu überzeugen, ihre Ziele zu fördern. In der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 95. Tagung (2006) angenommenen Entschließung wird Folgendes festgestellt:

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit hat weltweit Anerkennung gefunden, und der Weltgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2005 hat die volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle als ein globales Ziel und ein grundlegendes Element nationaler Entwicklungsstrategien bezeichnet. Die IAO ist das Forum, in dem das Verhältnis zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen und qualitativ hoch stehenden Arbeitsplätzen auf der einen Seite und den Rechten bei der Arbeit und wirtschaftlichem Fortschritt auf der anderen Seite tatsächlich umgesetzt werden kann. ... Die Agenda für menschenwürdige Arbeit erfordert die Ausarbeitung und Durchführung von Programmen auf nationaler Ebene, die die vier strategischen Ziele der IAO auf integrierte Weise fördern. Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog sowie die Gleichstellung der Geschlechter sind bei der Durchführung von Programmen der technischen Zusammenarbeit gleichzeitig Mittel und Zweck <sup>1</sup>.

66. Die Annahme der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit markierte eine wichtige Phase bei den Bemühungen der IAO, einen einheitlicheren Ansatz im Bereich der technischen Zusammenarbeit durch Verwirklichung der dem Kontext eines jeden Landes angepassten Ziele zu fördern. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zielen darauf ab, die menschenwürdige Arbeit sowohl als „wesentlichen Bestandteil von Entwicklungspolitiken“ wie auch als „Ziel auf nationaler Ebene“ von Staat und Sozialpartnern zu fördern. Sie berücksichtigen die auf internationaler Ebene ermittelten Entwicklungsziele, z. B. die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) und den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF), gehen aber als Grundlage für ihre Tätigkeiten von den Entwicklungszielen eines jeden Landes aus. Die

---

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-19.pdf>, siehe Abs. 4-5.

### **Kasten 3.1** **Menschenwürdige Arbeit und Millenniumsentwicklungsziele (MEZ)**

Die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit leistet einen Beitrag zu allen acht MEZ bei der Bekämpfung der globalen Armut.

Halbierung des Anteils der Menschen mit einem Einkommen von weniger als einem Dollar pro Tag in aller Welt (**Ziel 1**) und Entwicklung einer globalen Partnerschaft für die Entwicklung (**Ziel 8**) sind übergreifende Ziele zum Abbau der Armut. Zu ihrer Verwirklichung wird ebenso wie im Fall von **Ziel 7** über nachhaltige Entwicklung auf die menschenwürdige Arbeit zurückgegriffen.

Die Verwirklichung des **Ziels 3** über die Gleichstellung der Geschlechter ist eine Voraussetzung für die Erfüllung aller MEZ, und die generelle Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte ist integraler Bestandteil aller IAO-Tätigkeiten.

Eine menschenwürdige Arbeit der Eltern, ein reibungsloser Übergang von der Schule zur Arbeit und die Beseitigung der Kinderarbeit sind wesentliche Voraussetzungen zum Erreichen des Ziels der Grundschulbildung für alle (**Ziel 2**). Der Sozialschutz leistet einen unmittelbaren Beitrag zu gesundheitsbezogenen MEZ (**Ziele 4, 5 und 6**), und andere Aspekte der Agenda für menschenwürdige Arbeit erbringen einen indirekten Beitrag zu diesen drei Zielen.

Die Achtung der **Rechte bei der Arbeit** sichert kontinuierliche Fortschritte in Bezug auf den Abbau der Armut, stärkt die **Demokratie** und sichert den **Frieden**. Vereinigungsfreiheit und Abschaffung von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung versetzen Menschen in die Lage, sich aus Armut zu befreien.

Ein wirksamer **Dialog** zwischen Regierung und den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer unterstützt grundsatzpolitische Reformen, die auf mehr Einbeziehung ausgerichtet sind. Institutionen, die den sozialen Dialog fördern, tragen zu einer besseren Staats- und Regierungsführung und zu sozialer **Stabilität** bei – unabdingbare Voraussetzungen zur Verwirklichung aller MEZ.

Quelle: IAA: *Decent Work and the Millennium Development Goals* – Eine Informationsschrift der IAO, September 2005 (siehe auch [www.ilo.org/mdg](http://www.ilo.org/mdg)).

Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit haben in den letzten Jahren signifikante Fortschritte erzielt. Außerdem wurde im Programm und Haushalt für 2008-09 als konkrete Zielvorgabe festgelegt, den im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit durchgeführten Tätigkeiten bis Ende 2009 70 Prozent der Mittel für Regionalprogramme und 40 Prozent der Mittel für Fachprogramme der Zentrale zuzuweisen<sup>2</sup>.

67. Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sind zweifellos „laufende Arbeiten“, und die Herausforderung besteht nach wie vor darin, Mitglieder zu überzeugen, auf kohärente Weise die quantitativen und qualitativen Aspekte der menschenwürdigen Arbeit insgesamt zu fördern<sup>3</sup>. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob für diese Programme eine einheitliche Terminologie verwendet wird<sup>4</sup>. Hinzu kommt, dass die Sozialpartner angeblich nicht immer an der Festlegung des Inhalts der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und deren Durchführung beteiligt waren<sup>5</sup>. Außerdem wurde

<sup>2</sup> IAA: *Programm- und Haushaltsvorschläge für 2008-09*, Verwaltungsrat, 298. Tagung, Genf, März 2007, GB.298/PFA/13, Abs. 57.

<sup>3</sup> Im ersten Teil des Berichts wurde bereits darauf hingewiesen, dass jeder Mitgliedstaat selbst über Beiträge zur Durchführung und deren Geschwindigkeit zu entscheiden hat; übergeht man allerdings einen oder mehrere der Aspekte, besteht die Gefahr, den integrierten Charakter des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit zu verlieren. Mechanismen, die bewerten, in welchem Ausmaß Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit tatsächlich wirksam und einheitlich durchgeführt werden, müssen noch eingerichtet werden.

<sup>4</sup> IAA: *Report of the Committee on Technical Cooperation*, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Genf, Nov. 2006, GB.297/16(Rev.), mündliche Intervention von Herrn Jeetun (Arbeitgeber), Abs. 9.

<sup>5</sup> IAA: *Report of the Programme, Financial and Administrative Committee*, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Nov. 2006, GB.297/11/1(Rev.), mündliche Intervention von Herrn Barde (Arbeitgeber), Abs. 117.

festgestellt, dass die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit in vieler Hinsicht nicht allen Komponenten der menschenwürdigen Arbeit dieselbe Bedeutung zuweisen, sondern einige auf eine Art herausstellen, die für andere nachteilig sein kann<sup>6</sup>. Schließlich ist der Vorschlag unterbreitet worden, Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sollten so evaluiert werden, damit aus den erzielten Ergebnissen Informationen gewonnen werden können<sup>7</sup>.

68. Diese Liste möglicher Verbesserungen könnte zweifellos erweitert oder ergänzt werden. Wird das Schwergewicht auf die Notwendigkeit gelegt, Ressourcen zur Förderung und Entwicklung dieser Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit aktiver zu mobilisieren, so könnte dies eine bessere technische Unterstützung bedeuten. Bei den Aussprachen über die technische Zusammenarbeit auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2006 wurde hervorgehoben, dass die im Rahmen des ordentlichen Haushalts den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit zugewiesenen Mittel relativ begrenzt sind; daher ist es notwendig, eine freiwillige externe Finanzierung im Rahmen von „Solidaritäts“-Vereinbarungen ins Auge zu fassen, auf die an anderer Stelle in Kapitel 4 hingewiesen wird.

69. Alle diese Aspekte erfordern offensichtlich eine gründliche Prüfung, die über die Grenzen dieses Berichts hinausgehen würde. Es könnte jedoch sinnvoll sein, kurz drei mögliche Vorgehensweisen zu beschreiben.

70. Zum einen könnte der Verwaltungsrat einen institutionellen Rahmen für eine integrierte Überwachung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit einrichten. Sein Ausschuss für technische Zusammenarbeit könnte beispielsweise die Grundsätze für die Koordination und Evaluierung der Programme unter Berücksichtigung der Diskussion über diesen Bericht ausarbeiten, die auf der Konferenz im Juni 2007 stattfinden könnte. Ohne die möglichen Modalitäten dieses institutionellen Rahmens vorherbestimmen zu wollen, dürfte es bereits jetzt sowohl vom Standpunkt der Wirksamkeit und der Gelegenheit aus sinnvoll erscheinen, das richtige Gleichgewicht zwischen einer zentralen Überwachung (notwendig, um ein adäquates Maß an Einheitlichkeit aller Programme und ihre Kompatibilität zu gewährleisten) und der Beachtung regionaler, subregionaler und nationaler Eigenheiten zu finden, indem Ländern die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Auffassungen in geeigneter Weise in einem dreigliedrigen Rahmen darzulegen.

71. Die zweite Vorgehensweise könnte eine Rahmenvereinbarung sein. Dieser Vertragsmechanismus würde den Staat dazu verpflichten, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um im Einklang mit den Verhältnissen und Zielen des Landes eine Strategie für menschenwürdige Arbeit aufzustellen und durchzuführen. Die Organisation ihrerseits würde sich verpflichten, technische und finanzielle Unterstützung für das Erreichen der Ziele bereitzustellen. Die Idee von Rahmenvereinbarungen als Mittel zur Stärkung von Tätigkeiten für menschenwürdige Arbeit wurde zuerst vorgeschlagen von einer Gruppe von Fachleuten für Soziale Sicherheit und internationales Arbeitsrecht im Kontext einer

---

<sup>6</sup> „Die Arbeitnehmergruppe stellte fest, dass nicht allen Bestandteilen der menschenwürdigen Arbeit in der derzeitigen Durchführungsphase der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit dieselbe Bedeutung beigemessen wurde; es musste ausdrücklich auf das Normenelement und insbesondere auf die Übereinkommen Nr. 87 und 98 hingewiesen werden. Da Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit in integrierter ausgewogener Weise aus vier gleich wichtigen Elementen zu bestehen haben, forderte Herr Etty, dass die Förderung der vier Elemente in Zukunft besser in Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit integriert und dass in künftigen Berichten und in Informationen über die erzielten Ergebnisse darauf hingewiesen werden sollte.“ IAA: *Report of the Committee on Technical Cooperation*, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Genf, Nov. 2006, GB.297/16(Rev.), Abs. 18.

<sup>7</sup> IAA: *Report of the Committee on Technical Cooperation*, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Genf, Nov. 2006, GB.297/16(Rev.), mündliche Intervention des stellvertretenden Vorsitzenden der Arbeitgebergruppe, Abs. 15.

Studie über mögliche Folgemaßnahmen zum neuen Konsens über Soziale Sicherheit, der auf der Konferenz der IAO von 2001 vereinbart wurde<sup>8</sup>. (Siehe Kasten 3.2: Eine Rahmenvereinbarung und nationale Vereinbarungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in Mitgliedstaaten). Diese Vorgehensweise sollte nicht als Alternative zur vorgeannten Vorgehensweise angesehen werden. Sie könnte einen nützlichen Beitrag für eine mögliche Arbeitsgruppe oder einen ähnlichen Mechanismus darstellen. Auf jeden Fall müssten beide Vorgehensweisen im Verwaltungsrat koordiniert werden. Sie könnten beide einen Beitrag zur Reform der Vereinten Nationen und zur Rationalisierung der Entwicklungshilfe leisten.

72. Die dritte Vorgehensweise könnte, noch immer im Rahmen der Unterstützung, darin bestehen, Mitgliedern *Selbstevaluierungs*-Werkzeuge an die Hand zu geben, um sie dabei zu unterstützen, ihre Fortschritte auf objektive, aber autonome Weise zu bewerten, ohne zu versuchen, ein Rangsystem einzuführen.

73. Jedes Land würde gesondert dazu angehalten, statistische Methoden zur Bestimmung der Anzahl der Arbeitnehmer mit Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und der Art, in der sich diese Zahl im Lauf der Zeit ändert, zu entwickeln. Länder müssten selbst definieren, welche statistischen Indikatoren für diesen Zweck im Einklang mit den allgemeinen in Kapitel 2 genannten Prinzipien am zweckmäßigsten sind. Einige Länder haben bereits derartige Initiativen ergriffen<sup>9</sup>. Die IAO könnte ihre Mitglieder in dieser Hinsicht durch eine auf drei Säulen beruhende Strategie ermutigen. Erstens könnte sie einen dreigliedrigen Dialog auf Landesebene fördern, um eine Liste von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit zu erstellen; zweitens könnte sie technische Unterstützung bei der Evaluierung alternativer Indikatoren der menschenwürdigen Arbeit gewähren, und drittens könnte sie Länder bei der Entwicklung einer Überwachungsstrategie für die Datenerhebung und -analyse unterstützen.

## 2. Die empirische Überprüfung der Synergien zwischen strategischen Zielen durch Vernetzung von Erfahrungen

74. Die Bemühungen der IAO, ihre Mitglieder dazu anzuhalten, die Aufgabe einer Förderung ihrer strategischen Ziele in Angriff zu nehmen, stoßen immer häufiger auf die Auffassung – und in einigen Fällen möglicherweise die reale Situation –, dass der freie Waren- und Kapitalverkehr auf internationaler Ebene Länder davon abhalten kann, bestimmte Ziele im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung und im sozialen Bereich zu verfolgen. Die IAO hat stets darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der Verwirklichung ihrer Ziele erhebliche Wirtschafts- und Produktivitätsvorteile möglich sind, die wiederum die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften erhöhen können. Zwar stützt sich diese Auffassung auch auf umfangreiche Literatur, Tatsache ist jedoch, dass die Bemühungen der IAO bisher offenbar noch nicht die gewünschten Wirkungen erzielt haben. Der Grund dafür könnte darin liegen, dass sich die Organisation in Folge eines Mangels an ausreichenden analytischen Ressourcen und einer klaren Methodologie der Kritik ausgesetzt hat, „reich an Rhetorik und arm an Evidenz zu sein“.

---

<sup>8</sup> „Social protection and decent work: New prospects for international labor standards“ („Conclusion: The outlines of a framework agreement on the extension of social protection“) von Alain Supiot in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Band 27, Nr. 2, Winter 2006.

<sup>9</sup> Beispielsweise verwenden einige Länder die Arbeitslosenrate sowie den Prozentsatz der arbeitenden Armen zur Überwachung der menschenwürdigen Arbeit. Andere haben sich für Indikatoren wie den Prozentsatz der Arbeitnehmer mit Schutz durch die Soziale Sicherheit, das geschlechtsspezifische Gefälle beim Einkommen, den Prozentsatz der arbeitenden Kinder und den Prozentsatz der Arbeitnehmer, die unter Tarifverträge fallen, entschieden.

### **Kasten 3.2**

#### **Eine Rahmenvereinbarung und nationale Vereinbarungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in Mitgliedstaaten**

Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur allgemeinen Aussprache über die Soziale Sicherheit auf der Konferenz von 2001 wurde ein innovativer Vorschlag unterbreitet<sup>1</sup>. Dieser Vorschlag betrifft zwar nur die Ausweitung der Sozialen Sicherheit, uns hält jedoch nichts davon ab, ihn weiter zu fassen, um eine spezielle Förderung der menschenwürdigen Arbeit in den Mitgliedstaaten der IAO zu gewährleisten.

Dies könnte in Form eines Vertragsmechanismus mit zwei Bestandteilen erfolgen: Zum einen eine von der Organisation eingeführte Rahmenvereinbarung (die darüber hinaus Ergebnis eines maßgebenden Dokuments sein könnte), die beispielsweise die in Kapitel 1 aufgeführten methodologischen Grundsätze beinhalten würde, und zum anderen nationale Vereinbarungen, die zwischen der IAO, dem betreffenden Staat und anderen interessierten Parteien im Hinblick auf die Entwicklung und Durchführung eines nationalen Plans zur Förderung menschenwürdiger Arbeit geschlossen würden. Die Rahmenvereinbarung würde den Teil des Mechanismus darstellen, der einen rechtlichen Rahmen bietet und die Regeln für den Abschluss nationaler Vereinbarungen festlegt.

Die Rahmenvereinbarung würde auch Klauseln über Methoden und Wege enthalten, die zur Entwicklung und Durchführung der nationalen Pläne zur Förderung menschenwürdiger Arbeit eingesetzt würden, sowie die erforderlichen Mittel festlegen; beides müsste zwangsläufig in nationalen Vereinbarungen aufgegriffen werden. Nach dem Schema der Sachverständigen sollte der Teil über Methoden zumindest vier Punkte behandeln: Mobilisierung lokalen Wissens; die Regeln zur Anwendung des Grundsatzes der Partizipation; die Festsetzung von Prioritäten und die Entwicklung von Ad-hoc-Indikatoren, mit denen der in Bezug auf die Verwirklichung dieser Prioritäten erzielte Fortschritt evaluiert werden kann.

Die nationalen Vereinbarungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit könnten ihrerseits auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung zwischen der IAO, dem betreffenden Staat und den anderen interessierten Partnern (internationale Finanzinstitutionen, Entwicklungsbanken, internationale Organisationen, nationale Entwicklungsorganisationen usw.) geschlossen werden. Sie sollten aus zwei Teilen bestehen: einem festen Teil und einem verhandelbaren Teil. Im festen Teil wären die Leitprinzipien der menschenwürdigen Arbeit aufgeführt, die in der Rahmenvereinbarung niedergelegt werden; diese müssten eingehalten werden. Das Ziel des auszuhandelnden Teils der Vereinbarung wäre die Bestimmung der Methode zur Entwicklung des nationalen Plans zur Förderung menschenwürdiger Arbeit unter Beachtung der in der Rahmenvereinbarung festgelegten methodologischen Vorgaben. Außerdem sollten die nationalen Vereinbarungen die Mittel festlegen, die von der IAO und den beteiligten Partnern zur Unterstützung der Entwicklung und Durchführung dieses Planes aufzubringen sind. Dieser Vertrag würde den betreffenden Staat dazu verpflichten, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Entwicklung und Durchführung eines Plans zur Förderung der menschenwürdigen Arbeit einzusetzen, der den Verhältnissen des Landes und den von ihm selbst festgelegten Zielen angepasst würde. Umgekehrt würden die IAO und die anderen beteiligten Partner sich verpflichten, die effektive Verwirklichung dieser Ziele technisch und finanziell zu unterstützen.

<sup>1</sup> „Social protection and decent work: New prospects for international labor standards“, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Band 27, Nr. 2, Winter 2006.

75. In diesem Bericht wird die Auffassung vertreten, dass das Hauptproblem der IAO bei der Unterstützung ihrer Mitglieder darin besteht, dass sie die immense Arbeit, die sie bereits in Bezug auf die Ausarbeitung von Inhalt und Bedeutung dieser Ziele geleistet hat und weiter leisten wird, ergänzen muss. Dies setzt praxisbezogene grundsatzpolitische Beratung zu der Frage voraus, wie diese Ziele am wirksamsten zusammengeführt werden können. Die Lösung dieses Problems sollte nicht anderen Organisationen über-

lassen werden, deren Rat natürlich ein Abbild ihrer eigenen Ziele und Visionen ist<sup>10</sup>. In dieser Hinsicht verlässt sich die IAO auf die praktischen Erfahrungen ihrer dreigliedrigen Mitglieder bei der Entwicklung von Politiken, die soziale Ziele in wirtschaftlichen Realitäten verankern. Im Gegensatz zu anderen Organisationen sorgt der dreigliedrige Ansatz der IAO für eine nationale Eigenverantwortlichkeit für Politiken, die ihre strategischen Ziele widerspiegeln und nicht mit Auflagen verbunden sind.

76. Es muss festgestellt werden, wie eine solche grundsatzpolitische Beratung so erteilt werden kann, dass sie praktisch wie finanziell erschwinglich ist. Diese Fragen gaben Anlass zu komplexen, sich widersprechenden Analysen, insbesondere in Bezug auf die möglichen Synergien und/oder Kompromisse zwischen sozialem Schutz und Beschäftigung. Jüngste Erfahrungen in vielen Ländern legen den Schluss nahe, dass es eine Reihe von Zwängen gibt, die in unterschiedlichem Maß für viele Länder und Mitgliedsgruppen/Stakeholder ein Problem darstellen. Zu diesen Zwängen zählen die Grenzen des Modells eines exportinduzierten Wachstums, die Grenzen der industriellen Entwicklung, der Rückgang der Reallöhne und die zunehmenden Ungleichheiten der Einkommen.

77. Eine Möglichkeit der IAO, einen Beitrag zu leisten, ist die Ausarbeitung von Berichten, die vom analytischen Standpunkt aus fundiert sind. Ein anderer Weg ist die Umwandlung der Schlussfolgerungen dieser Berichte in akzeptierte politische Leitlinien. Auf internationaler wie nationaler Ebene werden laufend Berichte veröffentlicht. Allerdings entspricht die Wirkung, die sie auf politische Entscheidungen und bestimmte Maßnahmen haben können, oft nicht ihrem wissenschaftlichen Wert oder der Aufmerksamkeit der Medien, die sie auf sich ziehen, wenn sie zum ersten Mal veröffentlicht werden. Wenngleich es der Organisation angesichts der derzeitigen Haushaltsbedingungen schwer fallen dürfte, in allen Bereichen über führende Fachkenntnisse zu verfügen, verfügt sie doch über den komparativen Vorteil ihrer universellen dreigliedrigen Zusammensetzung, die es ihr erlaubt, einerseits auf das auf nationaler Ebene vorhandene Fachwissen zurückzugreifen und andererseits ein einzigartiges Forum zu bieten, in dessen Rahmen die Existenz dieser Synergien und die sich daraus ergebenden Konsequenzen in voller Kenntnis der Sachlage erörtert werden können.

78. Somit verfügt die IAO über Möglichkeiten zur Entwicklung des durch ihre dreigliedrigen universellen Mitglieder gewonnenen komparativen Vorteils, indem sie unter ihren Mitgliedsgruppen ein besseres empirisches Verständnis für die wechselseitig abhängigen Synergien durch eine „Vernetzung“ von Erfahrungen fördert; oder anders ausgedrückt, indem sie bestimmte Einzelerfahrungen analysiert und auf dreigliedriger Ebene diskutiert.

79. Diese Formel ist nicht ohne Beispiel. Sie wurde erfolgreich in Form von „Länderstudien“ zur Analysierung der Auswirkungen der Globalisierung und der Handelsliberalisierung auf gesellschaftliche Wirklichkeiten und Sozialpolitiken im Rahmen freiwilliger Tests mit sieben Ländern von 1997-99 erprobt<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Beispielsweise könnten sich für den Wirtschaftsbereich zuständige Organisationen in Anbetracht des möglichen Einflusses der Höhe des Staatshaushalts und des Inhalts von Ausgaben- und Steuerpolitiken auf die Wettbewerbsfähigkeit veranlasst gesehen haben, einen Rat zu Prioritäten zu erteilen, der in einigen Fällen die Bemühungen der IAO in Bezug auf die Förderung ihrer strategischen Ziele konterkariert hat.

<sup>11</sup> Die Länderstudien wurden unter der Schirmherrschaft der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Liberalisierung des internationalen Handels durchgeführt. Zur Sprache kam diese Idee zum ersten Mal bei der Diskussion über das Arbeitsprogramm und den Aufgabenbereich der Arbeitsgruppe im Verwaltungsrat im März 1996, als vorgeschlagen wurde, dass das Amt eine Reihe von Fallstudien zur Analysierung der sozialen Auswirkungen der Globalisierung und der Handelsliberalisierung in einer Reihe von Ländern durchführen sollte (GB.265/WP/SDL/1/1). Der Generaldirektor setzte zur Ausarbeitung des analytischen Rahmens und zur Durchführung der Studien eine spezielle Arbeitsgruppe ein. Das Amt legte der Arbeitsgruppe drei Fortschrittsberichte

80. Im Rahmen einer umfassenderen Perspektive könnte eine ähnliche, weniger auf die Globalisierung ausgerichtete Formel Verwendung finden. Ziel könnte beispielsweise sein, anhand spezifischer Fälle zu prüfen, in welchem Ausmaß Bemühungen zur gleichzeitigen Behandlung der verschiedenen strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit den betreffenden Ländern dabei geholfen haben, sich an einen raschen Wandel anzupassen und im Hinblick auf den individuellen und kollektiven Fortschritt das Beste aus den neuen Möglichkeiten zu machen, wobei auch die Kosten, die durch derartige Anpassungen auf dem umkämpften Weltmarkt entstehen, fair zu verteilen sind. Zur Erläuterung dieser Möglichkeit können die folgenden Punkte beitragen.

#### *Arbeitsauftrag für Länderstudien*

81. Bei den genannten Länderstudien hatte der Verwaltungsrat auf Ad-hoc-Basis den Arbeitsauftrag in der Form, wie er vom Amt der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Liberalisierung des internationalen Handels vorgeschlagen wurde, gebilligt<sup>12</sup>. Der Verwaltungsrat könnte sich nach diesem Präzedenzfall richten, insbesondere wenn hier erneut versuchsweise vorgegangen wird.

82. Es könnten auch anspruchsvollere Vorgehensweisen nach Art von „Peer-Reviews“ ins Auge gefasst werden, die in unterschiedlichen regionalen und universellen Kontexten oft deutliche Erfolge erzielt haben. Aus dieser Perspektive können zwei Mechanismen von besonderem Interesse sein: die Offene Methode der Koordinierung (OMC), die vom EU-Gipfel im März 2000 angenommen wurde, und die Überprüfung der Handelspolitik der Welthandelsorganisation (WTO).

83. Diese Art von Mechanismus setzt allerdings insoweit einen „qualitativen“ Schritt voraus, als dieser Mechanismus nicht auf die Mitglieder begrenzt sein würde, die einwilligen, in die Studien einbezogen zu werden, sondern zumindest theoretisch für alle Mitglieder gelten würde; aus diesem Grunde wäre höchstwahrscheinlich ein spezieller institutioneller oder rechtlicher Rahmen erforderlich, auf den wir in Kapitel 5 zurückkommen werden.

---

(GB.270/WP/SDL/1/2 (Nov. 1997), GB.273/WP/SDL/29 (Nov. 1998) und GB.274/WP/SDL/2 (März 1999)) vor, bevor es im November 1999 den Schlussbericht über die abgeschlossenen Studien über die sozialen Auswirkungen der Globalisierung in sieben Ländern (Bangladesch, Chile, Republik Korea, Mauritius, Polen, Schweiz und Südafrika) veröffentlichte (GB.276/WP/SDL/1). Im Vorwort des Buches von R. Torres („Towards a socially sustainable economy: An analysis of the social pillars of globalization“, Genf, IAA, Jan. 2001) stellte Juan Somavia fest, dass „die Arbeitsgruppe bereits in einer recht frühen Phase zu der Auffassung gelangte, dass es ratsam wäre, vor dem Nachsinnen über die verschiedenen Arten einer möglichen Reaktion auf die Auswirkungen der Handelsliberalisierung und der Globalisierung der Wirtschaft eine bessere empirische Vorstellung von Art und Größenordnung der Auswirkungen zu gewinnen. Daher wurde der Beschluss gewählt, eine bestimmte Anzahl von „Länderstudien“ durchzuführen, um in Bezug auf Situationen und Entwicklungsstand eine ausgewogene Auswahl zu erhalten“.

<sup>12</sup> „Zweck dieser Tätigkeit und des Berichtes mit der Zusammenfassung der Erkenntnisse der Arbeitsgruppe ist es, a) für die Debatte über die soziale Dimension der Globalisierung empirisches und konzeptuelles Hintergrundmaterial zu liefern und b) Maßnahmen zu ermitteln, die dazu beitragen könnten, die Nutzen der Globalisierung bei Eindämmung ihrer möglichen Kosten zu verstärken“. *Zwischenbericht über die Länderstudien über die sozialen Auswirkungen der Globalisierung*, Verwaltungsrat, 273. Tagung, Genf, Nov. 1998, GB.273/WP/SDL/2, Abs. 1.

### **Kasten 3.3**

#### **Peer-Review in internationalen Organisationen**

„Eine Peer-Review kann beschrieben werden als systematische Prüfung und Evaluierung der Leistung eines Staates durch andere Staaten, letztlich mit dem Ziel, den überprüften Staat zu unterstützen, seine Politikgestaltung zu verbessern, vorbildliche Praktiken anzunehmen und feste Normen und Grundsätze einzuhalten“ (OECD-Dokument, SG/LEG (2002)<sup>1</sup>, Seite 4). Somit bedeutet eine Peer-Review in internationalen Organisationen eine Kombination von Tätigkeiten mehrerer Akteure: des kollektiven Gremiums, in dem die Überprüfung durchgeführt wird, des überprüften Landes, des oder der Überprüferstaaten und des Sekretariats. Bei dem Vorgang soll es sich um einen Lernprozess für alle Akteure handeln, und die Prüfung sollte auf einvernehmlicher Grundlage mit besonderer Betonung von gegenseitigem Vertrauen erfolgen. Um das Land, das sich einer Prüfung unterzieht, zur Einhaltung zu bewegen, üben die „Peers“ beim Überprüfungsprozess durch die Festlegung vorbildlicher Praktiken (Rangordnung) und die Benennung und Beschämung (Herausstellen einer schlechten Leistung) Druck aus.

Die Peer-Review-Mechanismen in internationalen und regionalen Organisationen setzen in Bezug auf die Rolle des Sekretariats, das Ausmaß, in denen Peers in den Evaluierungsprozess einbezogen werden, die Transparenz des Prozesses und den Einsatz der Zivilgesellschaft (auf Grundlage der Art und der Ziele der betreffenden Organisationen) auf unterschiedliche Modalitäten. Zu den zahlreichen Peer-Review-Mechanismen in internationalen und regionalen Organisationen gehören beispielsweise der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik der Welthandelsorganisation (WTO), Konsultationen nach „Artikel IV“ des Internationalen Währungsfonds (IWF), die Environmental Peer Review der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), der Afrikanische Mechanismus der gegenseitigen Evaluierung, die individuellen Aktionspläne der Asiatisch-Pazifischen wirtschaftliche Zusammenarbeit (APEC) und die vielen von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführten Peer-Reviews (beispielsweise im Rahmen des Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC))<sup>1</sup>.

Es stellt sich heraus, dass auch der vor kurzem neu geschaffene Menschenrechtsrat eine Art von Peer-Review-Mechanismus einführen wird: Am 15. März 2006 nahm die Generalversammlung den Entwurf einer Entschließung über die Schaffung eines Menschenrechtsrats an, in der es heißt, dass der Rat u.a. den Auftrag haben wird, „in einer Weise, die die Erfassung aller Staaten und ihre gleiche Behandlung gewährleistet, eine auf objektiven und zuverlässigen Angaben beruhende universelle, regelmäßige Überprüfung der Erfüllung der jedem Staat obliegenden und von ihm eingegangenen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte durchzuführen; diese Überprüfung wird im Wege eines kooperativen, auf einem interaktiven Dialog beruhenden Mechanismus mit voller Beteiligung des betreffenden Landes unter Berücksichtigung seines Bedarfs an Kapazitätsaufbau erfolgen“. Die Modalitäten dieses Mechanismus sind bis jetzt zwar noch nicht festgelegt worden, allerdings hat „der Rat ... innerhalb eines Jahres nach der Abhaltung seiner ersten Tagung die Modalitäten und den erforderlichen Zeitrahmen für die universelle regelmäßige Überprüfung“ festzulegen (Entschließung der Generalversammlung A/RES/60/251, 3. April 2006, operativer Absatz 5 e)). Es steht zweifelsfrei fest, dass jeder Staat regelmäßigen Untersuchungen bezüglich *aller* Menschenrechte unterworfen sein wird.

<sup>1</sup> Für die Peer-Review in der OECD siehe das erste Southeast Asia Regional Forum der OECD in Jakarta, 23. bis 24. Januar 2007, über „Peer Review Mechanism for Policy Review“.

### **Kasten 3.4 Der Mechanismus der WTO zur Überprüfung der Handelspolitik**

Die Überprüfungen der Handelspolitik der Welthandelsorganisation sind einem ständigen Ausschuss (Gremium für die Überprüfung der Handelspolitik) übertragen worden. Gemäß dem entsprechenden Abkommen ist es Zweck dieser Überprüfungen, eine größere Transparenz bei der Umsetzung der verschiedenen Disziplinen zu gewährleisten. Erwähnenswert ist, dass der Zweck dieser Überprüfungen zwar darin besteht, ein besseres Verständnis und mehr Transparenz der Durchführung der verschiedenen Handelsdisziplinen zu garantieren, sie stellen jedoch keinesfalls einen Überwachungsmechanismus dar; es ist auch nicht ihre Aufgabe, in die Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten einzugreifen. Vielmehr können sie Aspekte der Handelspolitik prüfen, die nicht unter die in Vereinbarungen aufgeführten Verpflichtungen fallen oder darüber hinausgehen (beispielsweise im Bereich der Beschaffung). Sie werden jetzt von Entwicklungsländern positiv gesehen. Dieser Mechanismus ermöglicht es ihnen nicht nur, fachliche Unterstützung zur Entwicklung ihrer Handelspolitik zu erhalten, sondern sich auch Investoren gegenüber als verantwortungsvoll zu zeigen. Der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik ist ein vertraglich festgelegter zwingender Mechanismus. Wie oft Überprüfungen durchgeführt werden, hängt allerdings vom Handels„gewicht“ des betreffenden Mitglieds ab.

### **Kasten 3.5 Die EU-Methode der Offenen Koordinierung**

Die Methode der Offenen Koordinierung wurde im März 2000 vom Europäischen Rat von Lissabon angenommen. Diese Methode der Verwaltungsführung hat in der Europäischen Union stark an Bedeutung gewonnen und gilt für immer mehr Politikbereiche, insbesondere den Sozialschutz und die soziale Einbindung. Bei der Offenen Methode der Koordinierung handelt es sich um einen voluntaristischen zwischenstaatlichen Ansatz, da sie auf „Soft law“-Mechanismen und gegenseitigem Lernen beruht. Ziel dieser Methode ist es, „die grundsatzpolitische Konvergenz in Bereichen zu erhöhen, für die nach wie vor nationale Regierungen die Hauptverantwortung tragen“, indem auf Peer-Reviews und die Weitergabe vorbildlicher Praktiken zurückgegriffen wird. Im Gegensatz zur „Gemeinschaftsmethode“ „zielt die Methode der Offenen Koordinierung auf Koordinierung und nicht auf die Harmonisierung nationaler Politiken ab“. Bei der formellen Einführung der Methode der Offenen Koordinierung durch den Europäischen Rat von Lissabon wurde sie durch die folgenden vier Elemente definiert: 1) Festsetzung von Leitlinien mit zeitlichen Zielvorgaben zum Erreichen kurz-, mittel- und langfristiger Ziele; 2) Festsetzung qualitativer und quantitativer Bezugswerte und Indikatoren; 3) Übertragung der Leitlinien in nationale und regionale Politiken; und 4) Regelmäßige Überwachung, Evaluierung und Peer-Review in Form eines Prozesses des gegenseitigen Lernens“<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> EPHA Briefing for Members, *An Introduction to the Open Method of Coordination (OMC)*, Oktober 2004, S. 7ff, siehe: [http://www.ephpa.org/IMG/pdf/EPHA\\_briefing\\_on\\_OMC\\_AJ\\_20050216final.pdf](http://www.ephpa.org/IMG/pdf/EPHA_briefing_on_OMC_AJ_20050216final.pdf).

#### *Auswahl der zu untersuchenden Fälle/Erfahrungen*

84. Anhand der IAO-Erfahrungen mit freiwilligen Länderstudien zeigte sich, dass diese durchaus im Einklang mit dem Wunsch standen, eine „Stichprobe“ von Verhältnissen und Praktiken zur Verfügung zu haben, damit wesentlich umfassendere Lehren gezogen werden können. Möglichkeiten für einen Informations- und Erfahrungsaustausch sind bei Mitgliedsgruppen sehr begehrt und erwiesen sich vielfach als energisches

Stimulans für Länder, Wege zur Ausarbeitung von Politiken zu finden und auch Fortschritte bei der Ratifizierung von Normen zu erzielen <sup>13</sup>.

### *Modalitäten der Überprüfung*

85. Im Fall der Länderstudien bereitete das Amt nach eingehenden dreigliedrigen Diskussionen an Ort und Stelle eine Analyse vor. Es wäre durchaus möglich, diese Modalitäten durch Einführung interessanter Elemente vorhandener „Peer-Review“-Systeme zu verfeinern, selbst wenn ein institutioneller Rahmen für den Aufbau eines derartigen Systems noch nicht vorhanden ist – beispielsweise durch eine mehr oder weniger offizielle, unterschiedlich zusammengesetzte Kombination einer externen Analyse und einer dreigliedrigen Evaluierung durch das betreffende Land.

### *Institutioneller Rahmen*

86. Der am besten geeignete Rahmen wäre der Verwaltungsrat; allerdings müsste festgestellt werden, ob die Prüfung im Plenum, in einer Arbeitsgruppe (wie im Fall der Länderstudien) oder in einem Ausschuss des Verwaltungsrats stattfinden sollte. Bekanntlich verfügt eine Arbeitsgruppe über eine verfahrensmäßige Flexibilität; dies sollte zu gegebener Zeit berücksichtigt werden. Unter anderem werden keine Wortprotokolle erstellt, und es gibt die Möglichkeit, das Wort an Nichtmitglieder des Verwaltungsrats weiterzugeben, die zur Teilnahme an den Diskussionen eingeladen würden.

### *Ergebnis der Studien*

87. Derartige Länderstudien könnten für Länder wie für Mitglieder insgesamt weitere Vorteile bieten. Für die Länder könnten sie im Hinblick auf die technische Zusammenarbeit und Investoren von Interesse sein; der Gesamtheit der Mitglieder würden sie die Möglichkeit geben, aus den Informationen Anregungen für ihre eigene Sozialpolitik zu gewinnen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es logisch, in die Gesamtüberprüfung der menschenwürdigen Arbeit ein Kapitel aufzunehmen, in dem eine Bilanz der Überprüfungen der Sozialpolitik und der aus diesen Länderüberprüfungen gewonnenen Informationen gezogen wird. Diese Bilanz würde dann regelmäßig der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegt.

### *Infrastruktur/Kosten*

88. Die bei den sieben zwischen 1998 und 1999 durchgeführten Länderstudien gewonnenen Erfahrungen zeigten, dass es möglich war, Ergebnisse zu erzielen, die seinerzeit bei der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung und dem Verwaltungsrat auf großes Interesse stießen. Betrachtet man dies aus einer wesentlich größeren Perspektive, ist es vollkommen logisch und verständlich, dass nichtsdestoweniger den Modalitäten für die Vorbereitung und Prüfung von Ländererfahrungen Aufmerksamkeit gewidmet werden müsste. Es sollte geprüft werden, wie vorhandene Berichte rationalisiert, Duplizierungen vermieden und für andere Zwecke ausgearbeitete Berichte umfassend genutzt werden können. Ein übergeordnetes, den erörterten Grundsätzen entsprechendes Reformziel wäre die Reduzierung des Umfangs von Berichten und Ad-hoc-Diskussionen durch einen Mechanismus, dessen vorrangiges Ziel es wäre, integrierte nationale Programme der menschenwürdigen Arbeit zu fördern, deren Wirkung zu messen und mehr Chancen für einen konstruktiven Dialog im Hinblick auf kohärente Entwicklungsstrategien zu schaffen.

---

<sup>13</sup> Ein aktuelles Beispiel ist der Aktionsplan zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung des Seearbeitsübereinkommens, 2006, in dessen Rahmen in mehreren Ländern Seminare zur Erklärung des Übereinkommens und zu Wegen zur Umsetzung durch die Länder durchgeführt wurden.

### 3. Die Mittel „Fördertätigkeiten“ und normative Anregung

89. Es ist jetzt an der Zeit zu prüfen, ob die normativen Instrumente der IAO gemeinsam mit anderen Aktionsmitteln eingesetzt werden könnten, um Mitglieder zur Einführung integrierter Politiken anzuhalten. Das Ziel bestünde darin, zu einheitlichen und umfassenden Politiken zur Förderung der strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit insgesamt und einzeln anzuregen, und zwar unabhängig davon, ob das Land durch einschlägige Urkunden gebunden ist oder nicht. Bei der Erwägung dieser Möglichkeit sollte nicht vergessen werden, dass die IAO bereits über eine integrierte Urkunde zum allgemeinen Bereich der Sozialpolitik verfügt. Wenngleich das Übereinkommen (Nr. 117) über Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen), 1962, jetzt veraltet ist, da sein Zweck darin bestand, auf die besonderen Bedürfnisse neuer unabhängiger Staaten in der unmittelbaren post-kolonialen Ära einzugehen, bietet es ein Beispiel für die Möglichkeiten, die in Bezug auf eine Zusammenfassung mehrerer Themen in einer Urkunde vorhanden sind, die auf die Integration der Wirtschaftsentwicklung und des sozialen Fortschritts abzielt.

90. Der „Mehrwert“ einer derartigen normativen Vorgehensweise könnte in Bezug auf Wirkung, Folgemaßnahmen und Inhalt ziemlich groß sein, selbst wenn, wie es wünschenswert wäre, eine rein fördernde, nicht verbindliche Form gewählt wird<sup>14</sup>. In Kapitel 5 wird detaillierter auf diesen Mehrwert eingegangen, auch unter dem Aspekt, dass dieser eine rechtliche Grundlage für ein mögliches Peer-Review-System bieten kann.

---

<sup>14</sup> Die Wahl einer bindenden Urkunde wie im Fall des Übereinkommens Nr. 117 dürfte der beabsichtigten universellen Förderung der Ziele menschenwürdiger Arbeit, die Bestandteil der vorgeschlagenen Vorgehensweise ist, zuwider laufen.

## Kapitel 4

---

### Neue Partnerschaften für menschenwürdige Arbeit

91. Im Vorwort wurde bereits darauf hingewiesen, dass die große Anerkennung der Arbeit der IAO durch die internationale Gemeinschaft in den letzten Jahren auch bedeutende institutionelle Herausforderungen mit sich bringt. Die Welt, in der sich die IAO diesen Herausforderungen stellen muss, hat kaum Ähnlichkeit mit der Welt, in der sie gegründet wurde: Seinerzeit waren die der Organisation an die Hand gegebenen Mittel ziemlich revolutionär, zielten aber im Wesentlichen darauf ab, die Ziele der IAO in Bezug auf Staaten und durch sie zu fördern. Seither sind viele Akteure und Umstände auf den Plan getreten, auf die die IAO keinen direkten Einfluss hat, z. B. die Integration und Umgruppierung von Staaten auf der Grundlage gemeinsamer, in der Regel wirtschaftlicher Ziele, die aber auch eine soziale Dimension beinhalten können. Internationale Finanz-, Wirtschafts- und Handelsorganisationen haben an Gewicht gewonnen und üben jetzt einen großen Einfluss auf die Entscheidungen der Mitglieder im Bereich der Sozialpolitik aus, was über ihren eigentlichen Aufgabenbereich hinausgeht. Außerdem gewinnen immer mehr Gebilde, die weder Staaten noch internationale Organisationen sind, an Einfluss. Nach einer neuen Form „traditioneller Weisheit“ hat das Auftreten dieser neuen Phänomene der Vorstellung Glaubwürdigkeit verliehen, dass der Einfluss der IAO infolge der Schwächung der Rolle des Staates und seiner Fähigkeit geringer geworden ist. Nichtsdestoweniger hat die IAO gerade während der jüngsten Beschleunigung des Tempos der Globalisierung beispiellose politische Unterstützung erfahren. Dies dürfte ein Anzeichen dafür sein, dass es eine starke Nachfrage nach der Vision der Agenda für menschenwürdige Arbeit gibt – in einer Zeit, in der die Mittel und Ressourcen zu ihrer Erfüllung sehr begrenzt sind.

92. Will man die institutionelle Fähigkeit der IAO verbessern, Mitgliedstaaten in glaubwürdiger Weise zu unterstützen, sind Überlegungen über die Fähigkeit der Organisation, einen Beitrag zur Stärkung der Kapazität der Staaten zur Erfüllung ihrer sozialen Verantwortung zu leisten, erforderlich. Die Aufgabe ist schwer, für die Glaubwürdigkeit der Organisation jedoch von entscheidender Bedeutung. Hier müssen allerdings zwei Überlegungen von grundlegender Bedeutung angestellt werden.

93. Zum einen ist zu bedenken, dass der Bericht der Weltkommission etwas Licht ins Dunkel gebracht hat. Er hat gezeigt, dass die Globalisierung „zu Hause beginnt“ und dass sie, wenn sie nachhaltig sein soll, die Rolle des Staates stärken und diesen wieder in den Mittelpunkt stellen muss. Dies ist nötig, um Verhältnisse zu schaffen, die es jedem Land ermöglichen, den größtmöglichen Vorteil aus der Globalisierung zu ziehen, und eine faire Verteilung ihrer Nutzen und Kosten – auch in Bezug auf Anpassungen und Unsicherheit – zu gewährleisten. Ohne diese Voraussetzungen besteht die Gefahr, dass die Globalisierung abgelehnt wird.

94. Die zweite Überlegung ist, dass die IAO möglicherweise zwar nicht selbst über alle Instrumente zum Umgang mit der neuen Lage verfügt, andererseits jedoch Mittel zur Überzeugung besitzt, die sich aus der Legitimität und Autorität ihrer dreigliedrigen

Struktur ableiten lassen. Die IAO kann diese Mittel sogar außerhalb des Kreises ihrer Mitglieder einsetzen. Hier ist hervorzuheben, dass es nicht darum geht, anderen ihre Auffassungen aufzuzwingen oder sie zu ihren Zielsetzungen zu bekehren: In den meisten Fällen muss die IAO sie lediglich davon überzeugen, dass ihre Maßnahmen zur Erreichung ihrer eigenen Ziele mit den Interessen der anderen übereinstimmen.

95. In diesem Kapitel wird untersucht, wie diese Überzeugungskraft in Bezug auf die drei bereits genannten neuen Kategorien von Akteuren und Umstände ausgeübt werden kann: zwischenstaatliche Zusammenschlüsse oder Umgruppierungen mit einer sozialen Dimension, internationale Organisationen mit diesbezüglichen Fachkompetenzen und andere Akteure als Staaten oder internationale Organisationen.

#### A. Bilaterale, regionale und multilaterale Vereinbarungen: Auswirkungen auf die Rolle der IAO und die Förderung der Solidarität bei der Verfolgung der strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit

96. Das Entstehen neuer regionaler Staatenbünde gehört zweifellos zu den bedeutendsten institutionellen Innovationen seit der Gründung des Systems der Vereinten Nationen. Einer der Gründe für ihr Entstehen ist darin zu sehen, dass es sich für die einzelnen Staaten als notwendig erwies, für die mutmaßliche Schwächung oder Erosion ihrer institutionellen Kapazität im Kontext der Globalisierung durch einen Zusammenschluss zur Förderung gemeinsamer Ziele und Interessen einen Ausgleich zu schaffen, entweder auf geografischer Grundlage oder auf andere Art und Weise. In Europa haben diese Bemühungen zur Gründung von Institutionen geführt, die auf halbem Weg zwischen traditionellen internationalen Organisationen und einer noch nicht ausgereiften Form von Föderalismus mit einer signifikanten sozialen Dimension stehen, was in einigen Fällen die Fähigkeit der Mitglieder beeinträchtigen kann, selbstständig die strategischen Ziele der IAO zu verwirklichen. Obgleich in der IAO-Verfassung nicht direkt das Phänomen regionaler Staatenbünde angesprochen wird, die Zuständigkeiten besitzen, welche unmittelbar die autonome Fähigkeit der IAO-Mitglieder zur Verwirklichung einiger ihrer strategischen Ziele beeinflussen können, enthält sie doch Bestimmungen für Bundesstaaten<sup>1</sup>.

97. Nicht der Mangel eines bestimmten institutionellen Rahmens stellt das Problem dar, da dieser bereits durch formelle Kooperationsvereinbarungen, bei denen die IAO eine Vorreiterrolle spielte<sup>2</sup>, beseitigt wurde, sondern das Ausufern von Absprachen bzw.

---

<sup>1</sup> Nicht nur zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen, sondern auch Mischformen wie die Internationale Organisation für Normung (ISO) spielen in diesem Bereich eine immer wichtigere Rolle. Siehe beispielsweise: IAA: *Developments in relation to possible collaboration between the International Labour Organization and the International Organisation for Standardization on occupational safety and health management systems*, Verwaltungsrat, Bericht des Generaldirektors, Vierter Zusatzbericht, 297. Tagung, Nov. 2006, GB.297/19/4; *Collaboration between the International Labour Organization and the International Organization for Standardization (ISO)*, Bericht des Generaldirektors, Fünfter Zusatzbericht, 298. Tagung, März 2007, GB.298/15/5.

<sup>2</sup> Indem die IAO eine bemerkenswerte Scharfsicht und zukunftsgerichtetes Denken in Bezug auf die historische Bedeutung des Phänomens an den Tag legte. Siehe beispielsweise die Präambel der Vereinbarung von 1952 über die Zusammenarbeit zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in der Folgendes festgestellt wird: „Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Internationale Arbeitsorganisation, in dem Wunsch, eine zufriedenstellende Grundlage für den weiteren Ausbau der bereits vorhandenen Zusammenarbeit zwischen ihnen zu schaffen, im Hinblick darauf, einen maximalen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, der Entwicklung der Beschäftigung und der Verbesserung des Lebensstandards zu bieten; in der Anerkennung, dass angesichts des supranationalen Charakters der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl eine derartige Zusammenarbeit Probleme einer neuen Art aufwirft, für die Lösungen

Mechanismen, die in letzter Zeit von einer unterschiedlichen Anzahl von Partnern und Regionen vereinbart wurden und eine soziale Dimension enthalten, oft in Form spezifischer Hinweise auf die Grundsätze und sogar Normen der IAO, ohne dass die Organisation in der Lage war, die Bedeutung oder Relevanz für ihr eigenes Mandat zu klären. Dies bildet den Hintergrund für den dem Amt im März 2006<sup>3</sup> unterbreiteten Vorschlag, im Rahmen des vorliegenden Berichts diese Frage eingehender zu untersuchen. Ein detaillierter Überblick über die Lage ist zwar unmöglich, es scheint aber wichtig, zumindest kurz auf die Bedeutung des Phänomens vom Standpunkt seiner Auswirkung auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit, auf die verfassungsmäßigen Werte und Grundsätze der IAO, auf die Relevanz der IAO-Normen und auf ihre Verfahren einzugehen.

## 1. Auswirkungen auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Werte und Grundsätze der IAO

98. Gemeinsam mit ihren Partnern in der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der WTO, könnte die IAO eine wichtige Rolle dabei spielen, Ländern, insbesondere Entwicklungsländern, die wirtschaftlichen Integrationsvereinbarungen beigetreten sind, dabei zu helfen, stärker integrierte Strategien für die menschenwürdige Arbeit in einem offenen Handelssystem zu konzipieren und zu verwirklichen. Dieser Ansatz stützt sich auf die Ergebnisse einer gemeinsamen Studie der IAO und der WTO über Handel und Beschäftigung, in deren Rahmen umfangreiche Fachliteratur zu diesen Themen untersucht wurde (siehe Kasten 4.1)<sup>4</sup>. Unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, Überlegungen anzustellen, wie die Aktionsmittel der IAO gestärkt werden können, um Mitgliedern dabei zu helfen, regionale und andere internationale Vereinbarungen über eine wirtschaftliche Integration so zu gestalten, dass sie zur Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit beitragen.

99. Das Ausufern unilateraler und bilateraler Mechanismen und regionaler Vereinbarungen mit oder ohne soziale Dimension hat bisher überwiegend die Aufmerksamkeit der WTO auf sich gezogen<sup>5</sup>. Verschiedene Organe und Denkfabriken haben ihre Bedenken zum Ausdruck gebracht, und der Generaldirektor der WTO, Pascal Lamy, hat diese Mechanismen als „zweischneidiges Schwert“ für den Welthandel bezeichnet<sup>6</sup>. Aus der

---

schrittweise unter Berücksichtigung der jeweiligen Erfahrungen gefunden werden müssen, haben vereinbart, ver-  
suchsweise die vorliegende Vereinbarung in Kraft zu setzen, die sich mit der gegenseitigen Konsultation und  
Zusammenarbeit zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle  
und Stahl befasst.“ Veröffentlicht in: *Official Bulletin* der IAO, Bd. XXXVI, 1953, Nr. 7.

<sup>3</sup> IAA: *Fifth Supplementary Report: Strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization*, Bericht des Generaldirektors, Verwaltungsrat, 295. Tagung, Genf, März 2006, GB.295/16/5.

<sup>4</sup> Internationales Arbeitsamt und Sekretariat der WTO, *Trade and employment: Challenges for policy research*, eine gemeinsame Studie der IAA und des WTO-Sekretariats, Genf, Febr. 2007. Dieser Bericht wurde von der Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats für die soziale Dimension der Globalisierung im März 2007 erörtert und stieß auf umfassende Unterstützung, da er mehrere konstruktive Wege für Forschungsarbeiten und die Entwicklung von Grundsatzpolitik eröffnete.

<sup>5</sup> Es wird davon ausgegangen, dass es gegenwärtig etwa 300 regionale Handelsabkommen gibt, auf die mehr als die Hälfte des globalen Handels im Wert von 19,3 Billionen US-Dollar pro Jahr entfällt (W. Giles: *WTO to review regional accords*, Bloomberg, 11. Juli 2006). Vor dem Hintergrund der geringen Fortschritte bei multilateralen Handelsgesprächen ist die Aushandlung bilateraler Handelsübereinkommen stark forciert worden. Siehe beispielsweise das jüngste Freihandelsübereinkommen zwischen China und Chile, das am 1. Okt. 2006 in Kraft getreten ist. Artikel 108 dieses Übereinkommens sieht durch die Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Bezug auf Arbeit und Soziale Sicherheit eine Kommunikation und Kooperation in diesen beiden Bereichen vor.

<sup>6</sup> Rede von Pascal Lamy, Generaldirektor der WTO, „Steering Committee of the Parliamentary Conference on the WTO – IPU Headquarters“, 22.-23. Sept. 2005.

#### **Kasten 4.1** **Handel und Politiken und menschenwürdige Arbeit**

Eine kürzlich gemeinsam von der IAO und dem Sekretariat der WTO durchgeführte Untersuchung über Handel und Beschäftigung kam zu der Erkenntnis, dass Handelspolitiken und Arbeits- und Sozialpolitiken aufeinander einwirken und dass eine größere grundsatzpolitische Kohärenz in beiden Bereichen dazu beitragen kann, dass Handelsreformen signifikante positive Auswirkungen auf Wachstum und auf Quantität und Qualität der Beschäftigung haben<sup>1</sup>. In der Studie wurde hervorgehoben, dass die Handelsliberalisierung eine Umstrukturierung der Wirtschaftstätigkeit in der Form auslöst, dass in einigen Teilen der Wirtschaft Betriebe schließen und Arbeitsplätze verloren gehen, während es in anderen Teilen der Wirtschaft zu Firmenneugründungen, Investitionen in eine höhere Produktion und Stellenangeboten kommt. Mit Hilfe von Arbeits- und Sozialpolitiken muss daher ein Teil der Handelsgewinne von den Gewinnern an die Verlierer übertragen werden.

Die eingehende Durchsicht der einschlägigen Literatur für die Studie bestätigt diesen oft beobachteten Aspekt der internationalen wirtschaftlichen Integration und zeigt eine Reihe von grundsatzpolitischen Fragen auf, die für die Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit für Länder auf allen Entwicklungsstufen von Belang sind. Die grundlegenden Arbeitnehmerrechte sind nicht nur universell anerkannte Menschenrechte, ihre Achtung hat auch positive Auswirkungen, da sie einen sozialen Dialog zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen ermöglichen. Dies kann dazu beitragen, praktische Lösungen für die durch die Handelsreform hervorgerufenen Probleme zu finden, ein Faktor, der für die Förderung einer umfassenden sozialen Unterstützung für Wirtschaftsreformen und einer gerechteren Verteilung der Lasten und Nutzen der Handelsliberalisierung unverzichtbar ist.

Eine Stärkung der Kapazität von Entwicklungsländern, insbesondere im Bereich der Planung und Durchführung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit, die in erster Linie den sozialen Folgen von Wirtschaftsreformen Rechnung tragen, könnte dazu beitragen, eine größere Unterstützung für die Reformen selbst zu sichern und den Übergang einer großen Zahl von Arbeitnehmern aus dem Landwirtschaftssektor und der informellen Wirtschaft in formelle Tätigkeiten so reibungslos wie möglich zu gestalten. Aus der IAO/WTO-Studie ergibt sich darüber hinaus, dass eine bessere grundsatzpolitische Kohärenz zu Win-Win-Strategien führen könnte, bei denen Politiken für mehr Ausgewogenheit, auch Wachstum fördern. Da immer schwerer vorhergesagt werden kann, welche Qualifikationen für eine künftige Beschäftigung erforderlich sind, müssen Bildungssysteme so flexibel sein, dass sie auf wirtschaftliche Veränderungen reagieren können. Dies unterstreicht auch die Notwendigkeit umfassender Berufsbildungssysteme und einer durchgehenden Ausbildung am Arbeitsplatz zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit insgesamt. Es wurde festgestellt, dass Engpässe bei der Angebotsreaktion in Entwicklungsländern, darunter Unzulänglichkeiten in den Bereichen Finanzierung, materielle Infrastruktur, Telekommunikation, Information und Humankapital eine Beschäftigungsanpassung sowie das Produktivitätswachstum hemmen, das zum Erzielen nachhaltiger Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen in offenen Wirtschaften erforderlich ist.

<sup>1</sup> *Trade and employment: Challenges for policy research*, a.a.O.

Sicht des multilateralen Handels könnte ein privilegierter Zugang zu einem großen Markt das jeweilige Land davon abhalten, auf dem Weg der multilateralen Liberalisierung weiter voranzuschreiten.

100. Aus Sicht der IAO dürften Vereinbarungen zur Wirtschaftsintegration nicht die Bereitschaft von Staaten gefährden, Schritte in Richtung globaler Sozialnormen oder sozialer Ziele zu unternehmen. Man könnte sogar behaupten, dass eher das Gegenteil zutrifft. Regionale Vereinbarungen mit einer sozialen Dimension können ein Mittel zur Entwicklung von Kooperations- und Vertrauensmechanismen sein, um dem in der Präambel der IAO-Verfassung wie folgt beschriebenen Dilemma zu entkommen: „Auch

wird die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“<sup>7</sup>. Dass die Akzeptanz einer derartigen sozialen Dimension Ausdruck der Kompromissbereitschaft von Partnern und nicht der einer vollkommen selbstlosen Solidarität ist, ändert nichts an dieser Tatsache<sup>8</sup>.

101. Dies gilt auch für andere Arten bilateraler oder unilateraler Mechanismen, darunter das Allgemeine Präferenzsystem (GSP), sofern es jedem Staat grundsätzlich weiterhin freisteht, zum Erzielen von Vorteilen die Regeln einzuhalten. Dies entspricht dem „voluntaristischen“ Ansatz der IAO in Bezug auf die Annahme internationaler Verpflichtungen in Artikel 19 (5) d)<sup>9</sup>. Somit dürfte es keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen derartigen Mechanismen und den verfassungsmäßigen Zielen und Werten der IAO geben; allerdings könnte der spezifische Inhalt der sozialen Dimension (und der Mechanismen zu ihrer Verwirklichung) sowie deren Vereinbarkeit – oder zumindest Kompatibilität – mit den Normen und Verfahren der IAO kompliziertere Fragen aufwerfen<sup>10</sup>.

## 2. Auswirkungen auf den Inhalt von IAO-Zielen und -Normen

102. Für die Erörterung der Auswirkungen neuer zwischenstaatlicher und regionaler Vereinbarungen gelten zwei Grundsätze:

- Der erste findet sich in der Verfassung selbst, wo ausdrücklich festgestellt wird, dass sich die Annahme oder Ratifikation internationaler Arbeitsnormen in keinem Fall nachteilig auf günstigere Bedingungen auswirken darf. Somit spricht nichts dagegen, dass regionale oder nationale Vereinbarungen über die Normen der einschlägigen IAO-Urkunden hinausgehen (insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass es sich um Mindestnormen handelt).
- Der zweite, nach einer lebhaften Debatte im Zeitraum 1965-75 entwickelte Grundsatz ist die prinzipielle Ablehnung einer „Regionalisierung“ internationaler Arbeitsnormen innerhalb der Organisation und eine größere Bedeutung der „Flexibilitätsklauseln“ in universellen Normen in der Praxis.

<sup>7</sup> In dieser Hinsicht sollte festgehalten werden, dass die Freizügigkeit von Arbeitskräften, die in den meisten fortschrittlichen Integrationsvereinbarungen zusätzlich zum freien Personen- und Kapitalverkehr vorgesehen wird, eine äußerst signifikante Dimension der Solidarität enthält. Anscheinend ist mit Ausnahme der EU die Einbeziehung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in andere regionale Handelsvereinbarungen noch sehr begrenzt. Auf der multilateralen Ebene fordert die WTO-Ministerialerklärung von Doha (Abs. 15) Verhandlungen über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen. Insbesondere die Liberalisierung der Dienstleistungserbringungsart 4 (die Freizügigkeit natürlicher Personen) in Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) ist für Entwicklungsländer, deren komparativer Vorteil bei arbeitsintensiven Dienstleistungen mit mittleren und niedrigen Qualifikationen liegt, von Bedeutung. Bisher sind bei den Verhandlungen in dieser Hinsicht noch keine Fortschritte erzielt worden; bislang gibt es Genehmigungen gemäß Erbringungsart 4 fast ausschließlich für Arbeitnehmer mit höheren Qualifikationen, deren Mobilität im Rahmen ausländischer Direktinvestitionen möglich ist (Erbringungsart 3).

<sup>8</sup> Es könnte (analog zum Modell des Seearbeitsübereinkommens, 2006) vorgesehen werden, dass sich die IAO-Mitglieder durch derartige freiwillige Vereinbarungen gegenseitig dafür belohnen (beispielsweise in Form eines Etiketts für ihre Güter oder Dienstleistungen, was der Flagge für Schiffe entsprechen würde), dass sie die Verpflichtungen bestimmter IAO-Übereinkommen akzeptiert haben und sich gegenseitigen Kontrollmechanismen unterwerfen, die gründlicher sind als die, die in der IAO-Verfassung vorgesehen sind.

<sup>9</sup> 19 (5) d): „Hat ein Mitglied die Zustimmung der zuständigen Stelle oder der zuständigen Stellen erhalten, so teilt es dem Generaldirektor die förmliche Ratifikation des Übereinkommens mit und trifft die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens.“

<sup>10</sup> Siehe C. Doumbia-Henry und E. Gravel: „Free trade agreements and labour rights: Recent developments“, in *International Labour Review*, Band 145 (2006), Nr. 3.

103. Betrachtet man die betreffenden Übereinkommen im Licht dieser Grundsätze, so wird deutlich, dass IAO-Grundsätze und -Normen zwar oft als Maßstab in diesem Bereich gewählt werden, dies aber nicht ausreicht, um zu gewährleisten, dass überhaupt keine Probleme existieren. Deutlich wird dies daran, dass Handelsvereinbarungen zum Teil nicht nur bestimmte Aspekte grundlegender Rechte ignorieren, sondern auch häufig andere Komponenten der menschenwürdigen Arbeit nicht beachten<sup>11</sup>.

104. Darüber hinaus haben Handelsvereinbarungen zweifellos Auswirkungen auf andere essentielle Aspekte der Fähigkeit der Staaten, eine Politik der menschenwürdigen Arbeit zu fördern, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung und Arbeitsmarkt. So wurde auf einer vor Kurzem unter der Schirmherrschaft der Europäischen Union abgehaltenen Konferenz hervorgehoben, dass Handelsvereinbarungen zwischen Partnern, die sich nicht auf demselben institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Niveau befinden, schwerwiegende Auswirkungen auf die schwächsten Partner haben können. Es tritt zu häufig der Fall ein, dass Vereinbarungen ohne eine klare Vision ihrer Auswirkungen auf wichtige Aspekte der menschenwürdigen Arbeit geschlossen werden<sup>12</sup>.

105. Diese Bemerkungen werfen ein Licht auf die Grenzen eines Ansatzes, der auf gegenseitigem „Geben und Nehmen“ und darauf beruht, dass sichergestellt werden muss, dass die Gegenseitigkeit durch stärkere Bemühungen um Beständigkeit und Solidarität abgestützt wird. Auch könnte es sinnvoll sein zu prüfen, ob die IAO im Rahmen einer noch festzulegenden künftigen Politik den Beschluss fassen könnte, nicht nur Entwicklungen in diesem Bereich zu beobachten, sondern auch ihre Überzeugungskraft einzusetzen, um die am weitesten entwickelten Partner zu einem Zeichen ihrer Solidarität in Form einer Finanzierung von Hilfsprogrammen für die menschenwürdige Arbeit für die am stärksten benachteiligten Partner dieser Vereinbarungen zu bewegen.

### 3. Auswirkungen auf die Integrität von IAO-Verfahren

106. Mechanismen zur Durchführung der Vereinbarungen sehen – wie erwartet werden kann – ihre eigenen Überwachungsverfahren vor. Einige (beispielsweise das NAFTA-Nebenabkommen für Kooperation im Arbeitsbereich) legen das Schwergewicht auf die Durchführung innerstaatlicher Gesetze – was offenkundig keine besonderen Probleme hervorrufen dürfte<sup>13</sup>, insbesondere aus dem Grund, dass die betreffende Gesetzgebung vielfach (beispielsweise in lateinamerikanischen Ländern) das Ergebnis einer Übernahme internationaler Arbeitsgesetze ist.

107. Allerdings könnte sich ein Problem ergeben, wenn die zwingende Voraussetzung für die Gewährung oder Aufrechterhaltung von Vorteilen die Einhaltung von Verpflich-

---

<sup>11</sup> Dies überrascht nicht, berücksichtigt man, dass es sogar im Fall einer weit fortgeschrittenen Integration wie der europäischen Integration und bestimmter föderaler Systeme immer noch gängige Praxis ist, dass Staaten in sozialen Angelegenheiten ihre Zuständigkeit bewahren.

<sup>12</sup> Siehe in diesem Zusammenhang die Kommentare von J. Salazar-Xirinachs auf der vom 4.-5. Dez. 2006 in Brüssel abgehaltenen Konferenz: „Promoting decent work in the world“. Auch der Handelskommissar der Europäischen Union, Peter Mandelson, erkannte in seiner Rede mit dem Titel „Trade policy and decent work“ diese Lage und die Notwendigkeit, über zuverlässige Informationen und Indikatoren zu verfügen, um ärmere Länder bei einer entsprechenden Planung ihrer Politiken zu unterstützen (5. Dez. 2006). Einige Zitate sind erwähnenswert: „Ich würde es begrüßen, wenn wir sukzessive Veränderungen bei der Art und Weise machen würden, in der wir die menschenwürdigen Arbeit und die umfassende Agenda für nachhaltige Entwicklung in diese bilateralen Vereinbarungen integrieren“; „Eine Konzentration darauf, was die EU zur Förderung der menschenwürdigen Arbeit im Ausland tun kann“.

<sup>13</sup> Daraus ergibt sich die interessante Frage einer möglichen Überlappung zwischen den Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis im Einklang mit den in der regionalen Vereinbarung festgelegten Verfahren und der Überwachung der Einhaltung der so genannten Praktiken des ratifizierten IAO-Übereinkommens, das durch innerstaatliche Gesetze umgesetzt wird.

tungen ist, die mit jenen identisch sind, die sich aus der Ratifikation von IAO-Übereinkommen ergeben, und in Bezug auf deren Anwendung die IAO im Prinzip das einzige zu einer Beschlussfassung berechnete Organ ist. Aus diesem Grund wäre es unannehmbar, wenn einem Staat seine Vorteile wegen einer angeblichen Nichteinhaltung oder Verletzung wesentlicher Pflichten aus ratifizierten Übereinkommen abgesprochen würden, ohne dass die IAO Gelegenheit hätte, sich hierzu zu äußern<sup>14</sup>. Es ist erfreulich, dass sich das neue europäische Entwicklungsinstrument „GSP+“ ausdrücklich auf „die Ratifikation und wirksame Durchführung“ der acht grundlegenden Übereinkommen im Rahmen der Erklärung von 1998 bezieht und die vorübergehenden Rücknahme von Handelspräferenzen bei ernsthaften systematischen Verstößen gegen die Übereinkommen „auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der einschlägigen Überwachungsgruppen“<sup>15</sup> vorsieht. Um allerdings künftig etwaige mögliche Interpretationsschwierigkeiten und Unklarheiten zu vermeiden, könnte es sinnvoll sein zu erwägen, ob ein entsprechender Dialog zwischen IAO-Mitgliedern, die einen Beitritt zu derartigen Vereinbarungen ins Auge fassen, und dem Amt stattfinden könnte, um soweit möglich ihre Verpflichtungen aus derartigen Vereinbarungen und ihre Verpflichtungen als Mitglieder der IAO miteinander in Einklang zu bringen<sup>16</sup>.

108. Von diesen Kommentaren leiten sich zwei Denklinien ab, die die IAO als Grundlage für die Entwicklung einer Politik nutzen könnten:

- Zum einen dürfte es nötig sein, dass die IAO Entwicklungen in diesem Bereich noch systematischer überwacht, um das Potenzial grundsatzpolitischer Synergien auszulotsen, die das Ziel der menschenwürdigen Arbeit fördern und weitere Fortschritte auf dem Weg zu offeneren Wirtschaften unterstützen. Es sei daran erinnert, dass die Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung einmal aufgefordert war, regelmäßig einen Bericht über die relevanten Ereignisse zu behandeln, die seit der vorangegangenen Tagung eingetreten waren, z. B. die Unterzeichnung regionaler Vereinbarungen; dies gab den Mitgliedsgruppen die Möglichkeit, ihre Auffassungen zum Ausdruck zu bringen. Es könnte zweckmäßig sein, sich im Rahmen des am Ende des Berichts genannten Folgemechanismus in geeigneter Weise mit diesem Punkt zu befassen.
- Zum anderen könnte die Möglichkeit bestehen, eine zweckmäßige Koordination zwischen den universellen Mechanismen und den im Rahmen dieser Vereinbarungen vorgesehenen Mechanismen zu fördern, um Überlappungen und Unklarheiten hinsichtlich der anwendbaren Normen und der Folgemechanismen zu vermeiden. Wie bereits festgestellt, würde es die Grenzen dieses Berichts sprengen, eine derartige Überprüfung vorzunehmen; es könnte jedoch sinnvoll sein, sie zum Gegenstand einer Debatte im Verwaltungsrat durch seine Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung oder seinen Ausschuss für Rechtsfragen und interna-

<sup>14</sup> In der Vergangenheit trat ein derartiger Fall ein, als die EU Myanmar das Zugangsrecht zum GSP aufgrund der systematischen Praxis der Zwangsarbeit entzog, bevor das Verfahren gemäß Artikel 26 von der IAO abgeschlossen worden war (Verordnung des Rates (EG) Nr. 552/97 vom 24. März 1997); diese in etwas unklaren Worten formulierte Verordnung sah die vollständige oder teilweise Rücknahme in bestimmten Fällen vor, darunter die Ausübung jeder Form von Zwangsarbeit „gemäß den (Betonung hinzugefügt) in den Genfer Abkommen vom 25. Sept. 1926 und 7. Sept. 1956 und den Übereinkommen Nr. 29 und 105 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) enthaltenen Definitionen“ (Artikel 9 der Verordnung des Rates (EG) Nr. 328/94 vom 19. Dez. 1994).

<sup>15</sup> Verordnung des Rates (EG) Nr. 980/2005 vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Handelspräferenzen, Art. 16, Abs. 1 a).

<sup>16</sup> Siehe auch C. Doumbia-Henry und E. Gravel, a.a.O.. Es sei nebenbei darauf hingewiesen, dass in einigen dieser Vereinbarungen ausdrücklich auf eine Zusammenarbeit mit der IAO hingewiesen wird (Art. 45 des North American Agreement on Labour Cooperation (NAALC)).

tionale Arbeitsnormen (oder beide) zu machen, wobei Auffassungen, die während der Erörterungen dieses Berichts möglicherweise geäußert werden, Berücksichtigung finden sollten.

## B. Förderung der Konvergenz mit anderen relevanten multilateralen Organisationen in Bezug auf gemeinsame Interessen und wirtschaftliche und soziale Ziele

109. Bei der Gründung der IAO war die Organisation neben dem Ständigen Internationalen Gerichtshof die einzige unabhängige internationale Regierungsorganisation<sup>17</sup>. Die IAO überlebte die Auflösung des Völkerbundes und war die erste Sonderorganisation des neuen Systems, da sie die Lage gründlich geprüft und die Auswirkungen des nach dem Krieg entstandenen Systems für ihr Mandat vorhergesehen hatte<sup>18</sup>. In der heutigen Zeit sind die Verhältnisse angesichts der starken Zunahme der Zahl internationaler und regionaler Organisationen weitaus komplexer<sup>19</sup>. In dieser Lage stellen sich zwangsläufig Fragen nach der Zuständigkeit zwischen sich überschneidenden Mandaten<sup>20</sup>. Es können allerdings auch Synergien geschaffen werden, wenn die diesen Organisationen zur Verfügung stehenden Mittel zum Erreichen gemeinsamer Ziele eingesetzt werden.

### 1. Welche Ziele?

110. Das Thema der „grundsatzpolitischen Kohärenz“ ist für die IAO von besonderer Relevanz, da sich, wie in der Ministererklärung der ECOSOC 2006 erklärt wurde, ihr

---

<sup>17</sup> In dem nach der Annahme der Erklärung von Philadelphia der Konferenz 1945 vorgelegten Bericht zu dieser Frage wurde der Gegensatz zwischen diesem neuen Kontext und dem der Vorkriegssituation hervorgehoben, „in dem der Ständige Internationale Gerichtshof und die Internationale Arbeitsorganisation die einzigen autonomen Organisationen des Völkerbundes waren“. IAA: *Matters arising out of the work of the Constitutional Committee, Part I: The relationship of the I.L.O. to other international bodies*, Internationale Arbeitskonferenz, Bericht IV (1), 27. Tagung, Montreal, 1945, S. 59.

<sup>18</sup> Diese Überlegungen stützen sich auf eine Reihe von Berichten, die einen Meilenstein bei der Anerkennung der Rolle der IAO darstellten: IAA: *Constitutional questions*, Bericht IV, Teil I: Reports of the Delegation of the Conference for Constitutional Questions, Internationale Arbeitskonferenz, 27. Tagung, Montreal 1945; *Constitutional questions*, Bericht II, Teil I: Reports of the Conference Delegation for Constitutional Questions, Internationale Arbeitskonferenz, 29. Tagung, Montreal, 1946. Siehe auch: Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, (Stanford, Stanford University Press, 1964) S. 161-166.

<sup>19</sup> Schätzungsweise gibt es heute nahezu 300 internationale globale und regionale Organisationen und beinahe 40 Systeme zur Beilegung institutionalisierter Unterschiede, die sich nun „mit praktisch jedem Bereich menschlicher Anstrengung, darunter Angelegenheiten, die nach gängiger Meinung einst ausschließlich dem innerstaatlichen Recht vorbehalten waren, befassen“; J.A. Alvarez: „International organizations; then and now“, in *AJIL*, Nr. 100, April 2006, S.325.

<sup>20</sup> Es sei daran erinnert, dass der Auftrag der IAO gemäß der bei der Gründung festgelegten und in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Definition umfassend ist. Wie im Bericht IV (1) von 1945 (*The relationship of the ILO to the other international bodies*, S. 44) betont wird, „sollte ihr Zuständigkeitsbereich in der Tat „umfassend“ sein, und ihre Verfassung dürfte ausreichend flexibel sein, um eine fast unbegrenzte Ausweitung der ihr von Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben oder Tätigkeiten zu ermöglichen“. In demselben Bericht wurde an anderer Stelle des Textes (S. 60) festgestellt, dass die IAO „in Übereinstimmung mit der ordnungsgemäßen Erfüllung der ihr übertragenen umfangreichen Aufgaben nicht in der Welt sein kann, ohne zu dieser Welt zu gehören“ und dass es somit eine *sine qua non*-Bedingung für ihre Vitalität und Wirksamkeit sein würde, einen „täglichen engen Kontakt zu allen Teilen der komplizierten Mechanismus zu pflegen, durch den internationale Politiken mit sozialen Auswirkungen ausgearbeitet und angewandt werden“. Das Risiko, dass die IAO u.a. wegen unzureichender Mittel nicht in der Lage sein könnte, ihre Aufgaben zu erfüllen, ist weitaus höher als das, überholt zu werden. Aus diesem Grund sollte es reichen anzugeben, dass der Ansatz angesichts möglicher Einmischungen oder Widersprüche im Zusammenhang mit der von bestimmten Akteuren übernommenen Rolle vorrangig darin bestehen sollte, die Fähigkeit der IAO zur Erfüllung ihres Kernmandats zu wahren und ihren Mitgliedern Hilfestellung bei der Durchführung ihrer strategischen Ziele zu leisten und nicht in den Zuständigkeitsbereich anderer einzugreifen.

Ziel der menschenwürdigen Arbeit mit den Zielen mehrerer anderer Organisationen überschneidet. Die Debatte bietet eine einzigartige Gelegenheit für den Versuch, mögliche falsche Vorstellungen innerhalb wie außerhalb der IAO zu beseitigen und andere Organisationen konkreter in die Bemühungen der IAO einzubeziehen oder zumindest ihr größtmögliches Interesse zu wecken.

i) *Schutz und Stärkung ihres Kernmandats*

111. Dieses Ziel betrifft insbesondere die den grundlegenden Rechten zuteil gewordene Anerkennung. Im Bericht der Weltkommission wird hervorgehoben, dass alle in Frage kommenden Institutionen ihre Verantwortung übernehmen sollten und „dafür sorgen sollten, dass kein Aspekt ihrer Politiken oder Programme die Verwirklichung dieser Rechte behindert“<sup>21</sup>.

112. Wenngleich der Grundsatz klar sein dürfte, ist seine praktische Umsetzung schwieriger. Die in Frage kommenden Organisationen sind in berechtigter Weise in erster Linie um die Erfüllung ihres eigenen verfassungsmäßigen Mandats bemüht, und es ist möglich, dass dieses nichts zu diesem Punkt oder in einigen Fällen Vorschriften enthält, die keinen Raum für weiterführende Erwägungen lassen. Dies ist beispielsweise der erste Eindruck beim Lesen von Artikel IV<sup>22</sup>, Abschnitt X der Satzung (Articles of Agreement) der Weltbank, in dem festgestellt wird, dass „nur ökonomische Erwägungen für ihre Beschlüsse maßgebend sein dürfen ...“<sup>23</sup>.

113. Die Erkenntnis, dass die Verletzung grundlegender Rechte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unterminieren kann, hat allerdings den Weg für ein besseres gegenseitiges Verständnis und sogar eine Zusammenarbeit in Bezug auf die Beseitigung der Kinderarbeit, der Zwangsarbeit und der Diskriminierung bereitet. In diesen Bereichen haben die betreffenden Organisationen Grundsätze und Tätigkeiten entwickelt, die den Maßnahmen der IAO ähnlich sind oder diese unterstützen<sup>24</sup>. Nichtsdestoweniger gibt es einige „Grauzonen“, in der weitere Klarstellungen nötig erscheinen, insbesondere hinsichtlich

<sup>21</sup> IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004, Abs. 426.

<sup>22</sup> Einer autorisierten Auslegung gemäß sollen mit dieser Bestimmung politische Erwägungen ausgeschlossen werden. Siehe I. Shihata: *The World Bank in a changing world* (Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1999), S. 184.

<sup>23</sup> Andere regionale Entwicklungsbanken haben in ihren Gründungsurkunden ähnliche Bestimmungen: die Interamerikanische Entwicklungsbank, Satzung, Artikel VIII: Abschnitt f) „Die Bank sowie ihre leitenden und sonstigen Bediensteten dürfen sich weder in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen noch in ihren Beschlüssen von der politischen Ausrichtung des oder der betreffenden Mitglieder beeinflussen lassen. *Nur wirtschaftliche Erwägungen dürfen für ihre Beschlüsse maßgebend sein*, und diese Erwägungen sind unparteiisch gegeneinander abzuwägen, um die in Artikel I genannten Zwecke und Aufgaben zu erfüllen (Betonung hinzugefügt)“; Abkommen zur Gründung der Afrikanischen Entwicklungsbank, Artikel 38 (2) „Die Bank, ihr Präsident, ihre Vizepräsidenten sowie ihre leitenden und sonstigen Bediensteten dürfen sich weder in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen noch in ihren Beschlüssen von der politischen Ausrichtung des betreffenden Mitglieds beeinflussen lassen. *Nur wirtschaftliche Erwägungen dürfen für ihre Beschlüsse maßgebend sein*. Derartige Erwägungen sind unparteiisch gegeneinander abzuwägen, um die Aufgaben der Bank zu erfüllen und durchzuführen (Betonung hinzugefügt)“; Abkommen zur Gründung der Asiatischen Entwicklungsbank, Artikel 36 (2) „Die Bank, ihr Präsident, der oder die Vizepräsidenten sowie ihre leitenden und sonstigen Bediensteten dürfen sich weder in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen noch in ihren Beschlüssen von der politischen Ausrichtung des betreffenden Mitglieds beeinflussen lassen. *Nur wirtschaftliche Erwägungen dürfen für ihre Beschlüsse maßgebend sein*. Derartige Erwägungen sind unparteiisch gegeneinander abzuwägen, um den Zweck und die Aufgaben der Bank zu erfüllen und durchzuführen (Betonung hinzugefügt)“.

<sup>24</sup> IAA: *Das Ende der Kinderarbeit – Zum Greifen nah*, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, 2006, Abs. 137, 264, 284, 323, 339; IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, 2005, Abs. 310; IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, 2003, Abs. 43.

der Förderung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen. Bedeutende Fortschritte sind im Fall der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) mit der Annahme ihrer „Leistungsnormen für soziale und ökologische Nachhaltigkeit“ sowie – was in Folge des Kontakts mit Regierungen noch bedeutsamer ist – im Fall der Asiatischen Entwicklungsbank erzielt worden <sup>25</sup>.

114. Nach Konsultationen mit der IAO hat die Weltbank selbst ein „Toolkit“ entwickelt und anerkannt, dass Arbeitsnormen wichtige Entwicklungsfaktoren sind: „Für die Weltbank ist die Durchführung und Förderung der Normen eher kontrovers. Vereinigungsfreiheit gilt für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmer und hat politische wie wirtschaftliche Dimensionen“ <sup>26</sup>. Dies zeigt, wie wichtig eine Fortsetzung des Dialogs ist – und dass man sich nicht ausschließlich auf die Sekretariate hinsichtlich des Verständnisses und der Konsolidierung dieser Entwicklungen verlassen sollte. Ohne die Modalitäten eines derartigen Dialogs, auf den in Kapitel V eingegangen wird, vorherbestimmen zu wollen, dürfte es doch besonders wichtig sein, dass die Methodologie und das Ergebnis <sup>27</sup> empirischer Forschungen zur Evaluierung der der Gewerkschaftsbewegung und den Kollektivverhandlungen zugeschriebenen wirtschaftsfeindlichen Einstellung Gegenstand weiterer Gespräche mit den betreffenden Kreisen sein sollte. Es ist bezeichnend, dass zu diesem Thema zwar verschiedene Dokumente verfasst und Diskussionen abgehalten wurden, insbesondere in der Arbeitsgruppe über die soziale Dimension der Globalisierung <sup>28</sup>, jedoch bisher noch kein echter Dialog zwischen den Institutionen zustande gekommen ist.

ii) *Optimierung gemeinsamer Ziele*

115. Es ist bedeutsam, dass allgemein gesagt (vorbehaltlich des oben genannten Falles der Weltbank), die Gründungsurkunden von für Wirtschafts-, Finanz- und Handelsfragen zuständigen Organisationen die in ihnen festgelegten Ziele nicht als Selbstzweck präsentieren. Die entsprechenden Bestimmungen in den Präambeln verweisen auf wesentlich weiterreichende Ziele wie die Beschäftigung oder Vollbeschäftigung, die Anhebung von Lebensstandards und gelegentlich sogar der Löhne.

116. Es ist offensichtlich, dass eine internationale Organisation nicht sagen sollte, wie die Ziele einer anderen von ihren eigenen strategischen Zielen beeinflusst werden sollten – und sich noch weniger eine eigene Auslegung der jeweiligen verfassungsmäßigen Aufgaben erlauben sollte. Dennoch gibt es zumindest zwei Punkte, auf die hingewiesen werden kann, ohne den Eindruck einer ungebührlichen Einmischung zu erwecken.

---

<sup>25</sup> Siehe später im Text Kasten 4.3: Entwicklungen bei der Förderung von IAO-Normen durch internationale Finanzinstitutionen.

<sup>26</sup> (Stufe 1) Core Labour Standards Toolkit; das Toolkit soll dazu beitragen, arbeitsnormenbezogene Themen zu prüfen. Im Dokument wird jedoch klar Folgendes festgelegt: „Die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen ist **nicht** eine Voraussetzung für Darlehen oder fachliche Unterstützung in Kundenländern (Stufe 1).“ Das Toolkit kann eingesehen werden unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,contentMDK:20224298~menuPK:584854~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390615,00.html>.

<sup>27</sup> Es dürfte wichtig sein, eine zweifache Unterscheidung zu treffen, einerseits zwischen dem entsprechenden Grundsatz und den Modalitäten für seine Umsetzung, die von Land zu Land sehr unterschiedlich sein können; und andererseits zwischen den kurzfristigen Auswirkungen dieser grundlegenden Rechte (unter Berücksichtigung ihrer unmittelbaren Kosten) und den langfristigen, wobei ihr Nutzen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der institutionellen Stabilität, der Rechtssicherheit und der Arbeitsbeziehungen zu betrachten ist.

<sup>28</sup> Siehe das im Anschluss einer von der Weltbank in Auftrag gegebenen Studie der Arbeitsgruppe über die soziale Dimension der Globalisierung im November 2000 vorgelegte Dokument (GB.279/WP/SDG/2) (T. Aidt, S. Schlemmer-Schulte und S. Tzannatos, Jan. 2000, Weltbank).

#### Kasten 4.2

##### Auszüge aus den Gründungsurkunden der Weltbank, des IWF und der WTO

*Weltbank (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung), Satzung, Artikel 1 – Zweck*

- iii) Eine auf lange Sicht ausgewogene Ausdehnung des internationalen Handels und die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanzen durch die Anregung internationaler Investitionen zwecks Entwicklung der Produktionsquellen von Mitgliedern zu fördern und damit zu einer *Hebung der Produktivität, des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen* in deren Gebieten beizutragen (Betonung hinzugefügt).

*Internationaler Währungsfonds, Geschäftsordnung, Artikel 1 – Ziele*

- ii) Die Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels zu erleichtern und dadurch zur *Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realeinkommens* sowie zur Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder als oberste Ziele der Wirtschaftspolitik beizutragen (Betonung hinzugefügt).

*Abkommen zur Gründung der Welthandelsorganisation – Präambel*

In der Erkenntnis, dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der **Vollbeschäftigung**, auf einen ständigen Zuwachs des Realeinkommens und der effektiven Nachfrage auf hohem Niveau sowie auf die Steigerung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen gerichtet sein sollen, wobei gleichzeitig die optimale Erschließung der Ressourcen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung möglich sein soll, im Hinblick auf den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und auf den verstärkten Einsatz von Mitteln, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Bestrebungen vereinbar sind (Betonung hinzugefügt).

117. Zum einen ist die Aufnahme dieser Ziele in Gründungsurkunden wichtig in Bezug auf Überlegungen, wie die Aktionsmittel internationaler Organisationen auszulegen und zu entwickeln sind. Ein Verweis auf soziale Ziele in der Präambel kann dazu beitragen, Streitigkeiten über unterschiedliche wirtschaftspolitische Ansätze zum Erreichen desselben Ziels zu schlichten. Beispielsweise spielt die Präambel der WTO-Gründungsurkunde eine immer wichtigere Rolle in der Jurisprudenz des Streitschlichtungsorgans (DSB) bei der Auslegung ihrer spezifischen Bestimmungen<sup>29</sup>.

118. Zum anderen wären die betreffenden Organisationen, selbst wenn sie nicht geneigt sind, ihr Mandat in einem größeren Rahmen zu sehen, nicht dazu berechtigt, Einwände dagegen zu erheben, dass die Mitglieder selbst einen umfassenderen und integrierten Ansatz wählen, oder ihnen Hindernisse in den Weg zu legen. Tatsächlich dürfte es mit den langfristigen Interessen dieser Organisationen vereinbar sein, wenn Staaten im Hinblick auf die Schaffung eines Klimas der Sicherheit und Vorhersehbarkeit sowie den Abbau von protektionistischen Pressionen ihre Fähigkeit zur Durchführung einer kohärenten Wirtschafts- und Sozialpolitik verbessern würden.

<sup>29</sup> Einschließlich Ausnahmen und vielleicht eines Tages Sicherheitsklauseln oder Klauseln, die für Fälle einer Nichtverletzung gelten. Rechtsgrundlage für die Nichtverletzungsklage im WTO-System ist Artikel XIII (1) des GATT: „Sollte ein Vertragspartner der Auffassung sein, dass ein ihn unmittelbar oder mittelbar aus dem vorliegenden Abkommen zukommender Vorteil *zunichte* gemacht oder *gefährdet* ist, oder dass die Erreichung eines Zieles des vorliegenden Abkommens dadurch gehindert wird, b) dass ein anderer Vertragspartner eine Maßnahme trifft, sei sie den Bestimmungen des vorliegenden Abkommens zuwiderlaufend oder nicht...“. Siehe C. Larouer: „WTO non-violation complaints: a misunderstood remedy in the WTO dispute settlement system“, in *NILR*, LIII: 97-126, 2006.

## 2. Durch welche Methode?

119. Ausgehend von den Bemerkungen der Weltkommission dürfte es wünschenswert sein, wenn internationale Organisationen ihr individuelles Mandat nicht so auslegen oder anwenden, dass Mitglieder gezwungen sind, von mit einer anderen Organisation eingegangenen Vereinbarungen abzuweichen. Zwar geht es hier eher um gesunden Menschenverstand und internationale Rücksichtnahme als um verbindliches Völkerrecht, es dürfte jedoch drei Aktionsmöglichkeiten geben, die als Teil einer möglichen IAO-Politik in diesem Bereich untersucht werden könnten.

120. Erstens sollten die Mitglieder selbst systematischer darauf achten, dass die in einer Organisation eingegangenen Verpflichtungen in anderen nicht in Vergessenheit geraten. Dies ist Teil einer guten Verwaltungsführung, deren Bedeutung vor kurzem in der Ministererklärung des ECOSOC sowohl auf internationaler Ebene (Absatz 16) als auch auf nationaler Ebene (Absatz 17) hervorgehoben wurde.

121. Zweitens könnte und sollte die Möglichkeit, gemeinsame Projekte in Bereichen von gemeinsamem Interesse durchzuführen, stärker genutzt werden. Auf der fachlichen Ebene werden gegenwärtig bereits in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen Forschungsprojekte im Bereich der Beschäftigung durchgeführt, z. B. die vor kurzem erfolgreich durchgeführte gemeinsame Studie mit der WTO<sup>30</sup>. Es steht zu hoffen, dass diese Zusammenarbeit im Anfangsstadium ein besseres Verständnis auf technischer Ebene fördern und möglicherweise zu einem grundsätzlichen Verständnis in Bezug auf die Priorität führen wird, die der Beschäftigung bei der Bekämpfung der Armut und allgemeiner der Bedeutung der Stärkung der Fähigkeit des Staates beigemessen werden muss, eine kohärente Sozial- und Wirtschaftspolitik durchzuführen<sup>31</sup>.

122. Drittens muss – wie bereits in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und Finanzinstitutionen erwähnt – der Dialog vertieft werden, um sicherzustellen, dass Organisationen ein größeres Interesse und ein besseres Verständnis der Notwendigkeit gewinnen, die Fähigkeit der Staaten zur Durchführung einer Sozialpolitik im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer eigenen Ziele zu stärken. Die IAO befindet sich in dieser Hinsicht in einer einzigartigen Lage, da der Dialog in ihrer Philosophie und ihren Handlungen so verwurzelt ist, dass er auf andere Organisationen ausgeweitet werden kann. Somit steht allen in Frage kommenden Organisationen die Möglichkeit offen, der Aussprache über diesen Bericht auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2007 beizuwohnen. Sie sollten ermutigt werden, sich aktiv an der Debatte zu beteiligen und ihre Auffassungen und etwaige Bedenken zum Ausdruck zu bringen.

## C. Stärkung der Rolle des Staates in Partnerschaft mit anderen Akteuren

123. Den Regierungen der Mitgliedstaaten obliegt die Hauptverantwortung für die Entwicklung und Annahme einer kohärenten Sozialpolitik, die in effektiver Weise men-

---

<sup>30</sup> M. Jansen und E. Lee, *Trade and employment: Challenges for policy research*, Eine gemeinsame Studie des Internationalen Arbeitsamtes und des Sekretariats der Welthandelsorganisation, 2007.

<sup>31</sup> Es ist wiederum signifikant, dass in der Ministererklärung des ECOSOC (Abs. 19) diesbezüglich eine besondere Aufforderung an „die internationale Gemeinschaft, darunter die internationalen Finanzinstitutionen und die Internationale Arbeitsorganisation zur Zusammenarbeit in geeigneten Fällen und auf Wunsch, im Hinblick auf die Unterstützung der Entwicklungsländer in ihren Anstrengungen“ ergeht (um Politiken zu entwerfen, die es ihnen ermöglichen, sowohl wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als auch Soziale Sicherheit zu verfolgen...), 5. Juli 2006, E/2006/L.8.

### **Kasten 4.3**

#### **Entwicklungen bei der Förderung von IAO-Normen durch die internationalen Finanzinstitutionen**

Die internationalen Finanzinstitutionen haben traditionell gegenüber internationalen Arbeitsnormen eine zurückhaltende Haltung eingenommen. Allerdings haben vor kurzem die Internationale Finanz-Corporation (IFC) und die Asiatische Entwicklungsbank bindende Grundsatzserklärungen zu den Kernarbeitsnormen der IAO abgegeben. Im September 2001 führte die Asiatische Entwicklungsbank ihre Strategie des Sozialen Schutzes ein, deren integraler Bestandteil die Einhaltung der international anerkannten Kernarbeitsnormen ist. Am 21. Februar 2006 nahm die IFC Leistungsnormen und Leitlinien zur ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit an, u.a. die Verpflichtung, in Beziehungen mit privaten Kunden der IFC die Kernarbeitsnormen der IAO anzuwenden.

Den Leistungsnormen 2 der IFC über Arbeit und Arbeitsbedingungen liegen die acht grundlegenden IAO-Übereinkommen zugrunde; diese Standards tragen dem IAO-Verständnis der Kernarbeitsnormen in angemessener Weise Rechnung. Abgesehen von der Verpflichtung des Kunden, die innerstaatlichen Gesetze in Ländern einzuhalten, in denen das Recht der Arbeitnehmer auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen anerkannt wird, schreibt der Leistungsstandard auch vor, dass in Ländern, in denen dies nicht der Fall ist und Arbeitnehmerverbände Beschränkungen unterliegen, „der Kunde Arbeitnehmern alternative Möglichkeiten zur Vorlage ihrer Beschwerden und zum Schutz ihrer Rechte in Bezug auf Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einräumen wird“. „In beiden Fällen wird der Kunde Arbeitnehmer nicht davon abhalten, Verbände ihrer Wahl zu bilden oder ihnen beizutreten oder Kollektivverhandlungen zu führen, und in Bezug auf Arbeitnehmer, die sich an derartigen Organisationen beteiligen bzw. eine Beteiligung anstreben und Kollektivverhandlungen durchführen, keine Diskriminierung oder Vergeltungsmaßnahmen ergreifen.“ (Leistungsnormen der Internationalen Finanz-Corporation zur Sozialen und Ökologischen Nachhaltigkeit, 30. April 2006, Seite 8)

Eine weitere bemerkenswerte Initiative sind die Äquator-Prinzipien, die „einen Maßstab für die Finanzindustrie für die Bestimmung, Beurteilung und Handhabung von Umwelt- und Sozialrisiken bei der Projektfinanzierung“ festlegen und vorschreiben, dass die Leistungsnormen der IFC bei Projekten in Entwicklungsländern Anwendung finden. Bisher wurden die Grundsätze von 41 Finanzinstitutionen aus 16 Ländern, die in mehr als 100 Ländern tätig sind und somit 80 Prozent der Projektfinanzierungsfonds in aller Welt vertreten, angenommen (<http://www.equator-principles.com/>).

Im gemeinsamen von der ADB und der IAO verfassten *Handbuch über Kernarbeitsnormen* wird erklärt, dass „die Kernnormen über Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen in den Augen internationaler Finanzinstitutionen oft umstrittener waren als andere Kernarbeitsnormen. Der Grund hierfür ist im Fall der Asiatischen Entwicklungsbank in ihrer Gründungsurkunde zu finden: Artikel 36 lautet wie folgt: „Die Bank, ihr Präsident, ihr(e) Vizepräsident(en), ihre Beamten und Angestellten dürfen sich weder in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen noch...“ Gleichzeitig verpflichtet sich die ADB, bei ihren Darlehensgeschäften auf der Grundlage vernünftiger wirtschaftliche Erwägungen alle Kernarbeitsnormen einzuhalten (Absatz 123). Wenngleich sich in der Gründungsurkunde der Weltbank eine ähnliche Bestimmung findet (Satzung, Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Artikel IV, Abschnitt 10, und Internationale Entwicklungsorganisation, Artikel V, Abschnitt 6), so gibt es dort doch nicht eine derart vorrangige Verpflichtung wie bei der ADB oder der IFC (dasselbe gilt für die anderen Entwicklungsbanken: Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und Afrikanische Entwicklungsbank (AEB)).

schenwürdige Arbeit und letztlich soziale Gerechtigkeit für alle fördert. Allerdings können der Staat und die Behörden ihren Verantwortungen nicht voll nachkommen ohne die aktive Kooperation des privaten Sektors und der nichtstaatlichen Akteure, die Nutzen aus wirtschaftlichen und sozialen Fortschritten ziehen dürften, ob Einzelne, Familien, Unternehmen – lokaler bis multinationaler Art –, Gewerkschaften, Genossenschaften oder die Zivilgesellschaft.

124. Mit zunehmendem Einfluss und größerer Reichweite derartiger privater und nicht-staatlicher Akteure stellt sich in Bezug auf die künftige Fähigkeit der IAO zur Verwirklichung ihrer Ziele die wichtige Frage, wie eine derartige Kooperation so zu fördern ist, dass sie zur Stärkung der Fähigkeit des Staates zur Erfüllung seiner Verantwortung und nicht zu seiner Schwächung oder zur Suche nach Ersatz beiträgt.

125. Das Ungleichgewicht einerseits zwischen der unzureichenden Fähigkeit oder Unwilligkeit bestimmter Staaten, ihrer sozialen Verantwortung effektiv nachzukommen, und andererseits der Stärke einiger der fraglichen Akteure kann nur die Versuchung verstärken, einen Teil der Last auf sie abzuwälzen. Die Entwicklung von Mechanismen zur Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR) kann einen wichtigen Beitrag zur Milderung der Folgen von institutionellen Schwächen von Staaten leisten. Allerdings hat dies in einigen Kreisen zu der Vorstellung geführt, dies würde die Notwendigkeit starker staatlicher Institutionen verringern, während andere angesichts der inhärenten Beschränkungen oder angeblichen Mängel der CSR immer häufiger dafür plädieren, dass multinationale Unternehmen entweder einer exterritorialen Anwendung innerstaatlicher Gesetze oder unmittelbar den im Völkerrecht vorgeschriebenen Pflichten unterliegen sollten<sup>32</sup>.

126. Die Arbeitgeber haben über die Internationale Arbeitgeberorganisation (IOE) sehr deutlich gemacht, dass zwar alle Unternehmen – ob national oder transnational – zweifellos gute Bürger sein möchten, aber nicht die Rede davon sein könne, dass sie dem Staat obliegende Verantwortungen übernehmen<sup>33</sup>. Auf seinem Gründungskongress verabschiedete der Internationale Gewerkschaftsbund ein Programm, in dem klar erklärt wird, „dass die soziale Verantwortung von Unternehmen nicht ein Ersatz für die korrekte Rolle der Regierung und der Gewerkschaften sein darf. Der IGB sollte in der öffentlichen politischen Debatte über die soziale Verantwortung von Unternehmen eine Führungsrolle übernehmen, um sicherzustellen, dass derartige Initiativen Regelungen sowie Kollektivverhandlungen und Gesamtarbeitsverträge ergänzen. Innerstaatliche Arbeitsaufsichtssysteme sind ein integraler Bestandteil derartiger Regelungen und müssen gestärkt werden“<sup>34</sup>.

127. Die globalen Sozialpartner gehen zwar von unterschiedlichen Standpunkten aus, dürften aber zu derselben Schlussfolgerung gelangen, dass nämlich im Hinblick auf die Bereitstellung eines soliden Rahmens für das Handeln nichtstaatlicher Akteure konkrete Bemühungen erforderlich sind, um die eigentlichen Ursachen der Schwäche der institutionellen Kapazität des Staates anzugehen. Die internationale Wirtschaft sowie die

---

<sup>32</sup> Im Rahmen der Unterkommission der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte wird diese Frage derzeit erörtert. Die diesbezügliche neueste Entwicklung ist ein Zwischenbericht des Sonderberichterstatters, Herrn Ruggie. Wirtschafts- und Sozialrat: *Promotion and protection of human rights: Interim report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, 22. Februar 2006, E/CN.4/2006/97.

<sup>33</sup> Es ist angebracht, an dieser Stelle eine Reihe von Zitaten aus dem IOE-Dokument (*The role of business in society*, das vom Allgemeinen Rat im Mai 2005 angenommen wurde) wiederzugeben: „Die IOE ist der Auffassung, dass die Gewährleistung der Rechtskonformität an sich genug sein sollte“, „Das Hauptproblem in vielen Entwicklungsländern ist die schlechte Rechtsdurchsetzung“; „Es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass Regierungen durch die Bereitstellung bestimmter Dienste wie Gesundheits- und Bildungsdienste, Umverteilung des Reichtums, Garant der Sicherheit usw. in der Gesellschaft eine klare Rolle spielen. Zuweilen könnten Unternehmen allerdings für den Fall, dass Regierungen ihre Rolle nicht erfüllen oder nicht erfüllen können, es in geschäftlicher Hinsicht für sinnvoll erachten, ihren Teil bei der Füllung dieser Lücke durch freiwillige CSR-Initiativen zu übernehmen. Allerdings ist das, was ein Unternehmen durch CSR erreichen kann, begrenzt“; „Unternehmen sollten jedoch nicht danach streben, den Staat oder lokale Behörden zu ersetzen, und dies sollte nicht von ihnen erwartet werden“.

<sup>34</sup> Programm des Internationalen Gewerkschaftsbundes, Gründungskongress, Wien, 1.-3. Nov. 2006.

Gewerkschaften können aus Rechtssicherheit und stabilen Arbeitsbeziehungen große Vorteile ziehen, die auch Voraussetzungen für die Fähigkeit des Staates sind, seine Aufgaben zu erfüllen.

128. Somit ist es im Interesse der Wirtschaft, Bemühungen der IAO zu unterstützen, ihren Mitgliedstaaten bei der besseren Erfüllung ihrer Verantwortung im Bereich des sozialen Fortschrittes zu helfen. Dies könnte durch Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und Folgemaßnahmen zur Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik geschehen.

129. Ein Mittel, durch das diese Unternehmen ihr Engagement zugunsten der Stärkung der institutionellen Kapazität der Staaten unter Beweis stellen können, könnte darin bestehen, sich in geeigneter Weise an der Finanzierung diesbezüglicher Projekte der technischen Zusammenarbeit durch die IOE im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu beteiligen. Diese Landesprogramme könnten und sollten einen Abschnitt über die Stärkung der institutionellen Kapazität der Staaten zur Verwirklichung ihrer strategischen Ziele für die Bevölkerung insgesamt und nicht nur für die betreffenden Arbeitnehmer (wobei zugegebenermaßen diese wahrscheinlich am wenigsten schlimm dran sind) enthalten, beispielsweise im Bereich der Arbeitsaufsicht. Bedeutsam ist, dass der Ausschuss des Verwaltungsrats für multinationale Unternehmen auf seiner Tagung im November 2006 den Vorschlag der stellvertretenden Vorsitzenden der Arbeitgebergruppe billigte, ein Arbeitsprogramm auszuarbeiten, das nicht nur multinationalen Unternehmen Beratung im Zusammenhang mit der Verwirklichung internationaler Arbeitsnormen erteilen, sondern auch Möglichkeiten für öffentlich-private Partnerschaften für Inspektionen und Vollzug ermitteln könnte<sup>35</sup>. Natürlich sollten Beiträge dieser Art, ob in Form von Partnerschaften oder Projektfinanzierung, alle erforderlichen Rechtsgarantien bieten. Das Thema öffentlich-private Partnerschaften ist vor kurzem von der Konferenz und vom Verwaltungsrat behandelt worden<sup>36</sup>.

130. Der zweite Ansatz betrifft eine Verbesserung der Wissensbasis und die Durchführung einer empirischen Analyse des Beitrags, den multinationale Unternehmen tatsächlich für die Sozialpolitik des Landes, in dem sie angesiedelt sind, erbringen. Der Ausdruck „Sozialpolitik“ erscheint sogar im Titel der Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, die diese Unternehmen auffordert, Partnerschaften mit Mitgliedstaaten und Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer einzugehen und einen sozialen Zusammenhalt auf der Grundlage der Prinzipien und Werte der IAO anzustreben.

131. Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik ist noch immer ein außerordentlich wertvoller globaler dreigliedriger Text, der als Agenda für einen Dialog beträchtliches Potential besitzt. Ohne Änderung des Folgemechanismus könnte der Verwaltungsrat interessierte Unternehmen zu einer konkreten Untersuchung ihres Beitrags zur „Sozialpolitik“ im Sinne dieses Textes heranziehen. Dies würde diesen Unternehmen dabei helfen, auf freiwilliger Grundlage ein besseres empirisches Wissen und Verständnis der für ihr Handeln in diesem Bereich maßgeblichen Grundsätze und ihres Beitrags zur Verwirklichung der Ziele der Sozialpolitik in den Ursprungs- und Gastländern zu gewinnen. Natürlich wäre es Sache des zuständigen Ausschusses des Verwaltungsrats, diese Möglichkeit eingehender zu prüfen, sollte sie auf der Konferenz auf Interesse stoßen. Auch nationale Verbände der Arbeit-

<sup>35</sup> IAA: *Report of the Subcommittee in Multinational Enterprises*, Verwaltungsrat, Nov. 2006, Genf, GB.297/13, Abs. 6-8.

<sup>36</sup> IAA: *Provisional Record Nr. 19*, Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung (Schlussfolgerungen, Abs. 16), Genf, 2006.

geber und der Arbeitnehmer, die sich für diese Frage interessieren, sollten sich an einer derartigen Prüfung beteiligen.

## Kapitel 5

---

### Wie geht es weiter?

132. Bei den Diskussionen zur Frage der Aufnahme dieses Punktes in die Tagesordnung der Konferenz wurde von Anfang an berücksichtigt, dass er zur Verabschiedung eines „maßgebenden Dokuments“ führen könnte. Dieser Begriff wurde gewählt, um:

- nicht die Form zu präjudizieren, die das Ergebnis der Erörterungen im Jahr 2007 nehmen könnte oder zu einem späteren Zeitpunkt nehmen könnte,
- zu unterstreichen, dass es – im Gegensatz zu früheren Diskussionen über menschenwürdige Arbeit und Globalisierung auf der Grundlage von Berichten des Generaldirektors für die Konferenz, zu denen es einen Folgeprozess in Form entsprechender Programm- und Haushaltsentscheidungen gab, – der Konferenz eine Gelegenheit bieten würde, innerhalb des Rahmens eines formellen Tagesordnungspunktes die kollektive Position der Mitglieder zum Ausdruck zu bringen, und
- die Einschätzung zum Ausdruck zu bringen, dass aus satzungsmäßigen Gründen diese Positionen 2007 nicht mehr die Form einer Norm annehmen können.

133. Die durch die Verwendung dieses Begriffs aufgeworfenen Fragen zeigen, dass es notwendig ist, klar zwischen zwei Aspekten zu unterscheiden: zum einen der Möglichkeit, zu einer Übereinkunft über eine Reihe konkreter Handlungsschritte und Reformen auf der Grundlage von Ideen zu gelangen, die in dem Bericht vorgestellt werden, und zwar unabhängig von der Form, die eine solche Übereinkunft letztlich annehmen könnte, und zum anderen der Frage, ob es für die Organisation angemessen ist, ihre Positionen in Form einer Norm oder einer anderen Form eines maßgebenden Dokuments zum Ausdruck zu bringen.

134. Um voranzukommen, muss Folgendes geklärt werden: erstens, welche der im Vorhergehenden beschriebenen Reformen oder Rationalisierungsmaßnahmen möglicherweise die Verabschiedung eines „maßgebenden Dokuments“ erfordert und bei welchen auf ein solches verzichtet werden könnte, und zweitens, welche Überlegungen oder Parameter für die letztendliche Entscheidung über die Form eines möglichen „maßgebenden Dokuments“ ausschlaggebend sein könnten.

#### A. Satzungsmäßiger Rahmen der möglichen Reformen der Verwaltungsführung

1. Verbesserungen der Verwaltungsführung, die unabhängig von der Verabschiedung eines „maßgebenden Dokuments“ eingeführt werden könnten

135. Das in Kapitel 2 beschriebene System periodischer Überprüfungen von Trends und Bedürfnissen in Bezug auf jedes der strategischen Ziele eröffnet ein beträchtliches

Potenzial zur Rationalisierung von Praktiken und Arbeitsmethoden, insbesondere, was die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz betrifft. Es könnte lohnenswert sein, dieses System, zumindest probeweise, auf der Grundlage von Ad-hoc-Beschlüssen des Verwaltungsrats im Rahmen der Wahrnehmung seiner verfassungsgemäßen Aufgaben einzuführen.

136. Die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz fällt in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats. Er könnte im Prinzip entscheiden, dass einer der Tagesordnungspunkte zukünftig der Untersuchung jedes der Ziele – eines nach dem anderen reihum – gewidmet würde und den Status eines technischen Tagesordnungspunktes hätte (im Unterschied zu anderen Arten wiederkehrender Tagesordnungspunkte wie der Durchführung der Normen), sodass die Konferenz Schlussfolgerungen in der Angelegenheit treffen könnte.

137. Gleichermaßen fällt es in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats, die Modalitäten des Verfahrens für die Berichte nach Artikel 19(5) e) und (6) d) der Verfassung (d.h. für die „Allgemeinen Erhebungen“) festzulegen. Auch diesbezüglich könnte er entscheiden, dass diese Berichte zukünftig nach Zielen oder Unterzielen gegliedert werden sollten, auf die das Schwergewicht gelegt werden sollte.

138. Weil der Ausschuss für die Durchführung der Normen nach Artikel 7 der Geschäftsordnung der Konferenz befugt ist, Allgemeine Erhebungen zu überprüfen, kann eine solche Maßnahme unter Berufung auf Artikel 19 ergriffen werden. Die Entscheidung darüber, ob Allgemeine Erhebungen weiterhin dem Ausschuss für die Durchführung der Normen vorgelegt werden sollten, bevor sie – versehen mit Kommentaren, die dieser gegebenenfalls abgegeben hat – dem dann gebildeten Konferenzausschuss für periodische Überprüfungen formell unterbreitet werden, oder ob eine andere Formel gefunden werden sollte, könnte später auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen gefällt werden. Nach Bedarf könnten dann auch die erforderlichen Satzungsänderungen vorgenommen werden.

139. Dies gilt weitgehend auch für verschiedene Aspekte der Verbesserung der Verwaltungsführung in Bezug auf die Förderung einer in höherem Maß integrierten Umsetzung strategischer Ziele, auf die in Kapitel 3 eingegangen wurde. Der Verwaltungsrat könnte erforschen, wie die IAO ihren Mitgliedsgruppen helfen könnte, die Wirkung ihrer Bemühungen zu vergrößern, indem sie eine integrierte Politik für menschenwürdige Arbeit verfolgen oder integrierte Arbeitsprogramme durchführen. Grundlage hierfür ist seine seit langem in der Praxis anerkannte Befugnis, zugunsten einer effizienteren Wahrnehmung seines verfassungsgemäßen Mandats Ausschüsse einzurichten (abgesehen vom Programm-, Finanz- und Verwaltungsausschuss (PFAC)).

140. Wie bereits erwähnt, wurden die Landesstudien der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung übertragen, weil es sich dabei um ein Gremium mit hoher Verfahrensflexibilität handelt und darin Personen und Organisationen mitwirken können, die nicht in die Kategorien fallen, deren Angehörige sich im Verwaltungsrat oder seinen Ausschüssen zu Wort melden können. Wenn man sich nicht darauf einigen kann, so weit zu gehen, ein System für externe Fachprüfungen einer integrierten Politik für menschenwürdige Arbeit einzuführen, das die Verabschiedung eines formellen Instruments erfordern könnte, könnte der Verwaltungsrat ad hoc eine Reihe von Landesstudien auf der Grundlage der freiwilligen Mitwirkung der betreffenden Länder anstoßen. Diese würden über den Einfluss der Globalisierung auf das Erreichen sozialer Ziele hinaus Aufschluss über die Wechselwirkung von Anstrengungen zur Verwirklichung oder Nichtverwirklichung der verschiedenen sozialen Ziele und der Bemühungen zur Förderung nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung geben.

141. Die gleiche Beobachtung könnte in noch höherem Maß für die Rationalisierung des institutionellen Rahmens mit den Zielen gelten, mehr Kohärenz und Einheitlichkeit bei der Entwicklung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit zu erreichen und Verfahren zur Evaluierung ihrer Wirkung zu entwickeln, damit daraus Lehren für zukünftiges Handeln gezogen und das Interesse sowie die Unterstützung von Gebern mobilisiert werden können und die Übereinstimmung mit Programmzielen sichergestellt werden kann, die für die Nutzung von Mitteln des ordentlichen Haushalts festgelegt wurden.

## 2. Der Mehrwert eines möglichen „maßgebenden Dokuments“

142. Die Stärkung der Kapazität der IAO ist nicht nur eine Frage von Reformen oder der Rationalisierung ihrer Praktiken. Sie ist auch in hohem Maß vom Gewicht der Aktivitäten und der Botschaft der Organisation in der Außenwelt abhängig. Aus diesem Blickwinkel könnte die Verabschiedung eines maßgebenden Dokuments die Mitglieder ermutigen, eine integrierte Politik zu entwickeln<sup>1</sup>, die unter mehreren Gesichtspunkten einen Mehrwert mit sich bringen würde: die Stärkung des Stellenwerts von menschenwürdiger Arbeit innerhalb der Organisation, die Betonung der aktiven Rolle, die die IAO bei der Reform des Systems der Vereinten Nationen weiterhin zu spielen bereit ist, und mehr Rückhalt in der öffentlichen Meinung, was sich wiederum auf die Bereitschaft der Mitglieder auswirken würde, sich bei ihren Bemühungen, die soziale Dimension der Globalisierung zu fördern, auf die IAO zu stützen. Unter einem rechtlichen Gesichtspunkt könnte es allerdings auch erforderlich sein, eine Grundlage für irgendeine Form von Folgemaßnahme wie ein System zur Politiküberprüfung zu schaffen.

### i) *Eine Gelegenheit, den Status menschenwürdiger Arbeit zu festigen*

143. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit hat, wie bereits erwähnt, außerhalb der IAO viel Unterstützung erfahren, wofür viele offizielle Aussagen anderer Organisationen als Beleg angeführt werden können. Beispiele hierfür sind insbesondere Absatz 47 des vom Weltgipfel der Vereinten Nationen der Staats- und Regierungschefs am 15. September 2005 verabschiedeten Textes und die vielen Verweise in der letzten Ministererklärung des Wirtschafts- und Sozialrats von Juli 2006. Was die IAO betrifft, so hatte der Generaldirektor vorgeschlagen, dass das Konzept auf der Basis der vier strategischen Ziele als eine Möglichkeit zur Fokussierung der Aktivitäten der Institution im Hinblick auf das Kernmandat in das Programm und den Haushalt für 2000-01 aufgenommen werden sollte – und als Grundlage für die strategische Haushaltserstellung dienen sollte. Dies wurde 1999 vom Verwaltungsrat und der Internationalen Arbeitskonferenz gebilligt. In der Folgezeit wurde darauf in allen Arten von Diskussionen innerhalb der IAO (insbesondere über Haushaltsvorschläge und bei Haushaltsberatungen) ausgiebig Bezug genommen. Es wurde auch in den Plenarsitzungen der Konferenz in den Jahren 1999 und 2001 im Kontext der thematischen Berichte des Generaldirektors für jene Jahre erörtert und bei vielen Gelegenheiten in anderen Jahren erwähnt. Es wäre nur natürlich, wenn angesichts der Unterstützung, die dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation zuteil geworden ist, es nunmehr einen expliziten institutionellen Status innerhalb des Rahmens der Organisation und seiner verfassungsmäßigen Ziele erhalten würde. Ein nach angemessener Erörterung im Rahmen eines speziellen Tagesordnungspunkts verabschiedetes Dokument würde der Internationalen Arbeitskonferenz ermöglichen, diese Lücke zu schließen, indem sie

<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung sowohl der Interdependenz und der Synergien zwischen Zielen und ihrer Kapazität als auch der Präferenzen der Sozialpartner.

formell die Position der IAO als eine Organisation in dieser Angelegenheit zum Ausdruck bringt. Wie bereits erwähnt, ist es dafür nicht erforderlich, seinen Inhalt zu definieren; vielmehr geht es darum, den Mehrwert klarzustellen, den es als eine integrierte Methode ausmacht, um bestehende Ziele wirksamer zu erreichen.

144. Um diesen Mehrwert besser erkennbar zu machen, enthält Anhang 1 einen Entwurf mit dem möglichen Aufbau eines solchen „maßgebenden Dokuments“. Dies ist eine von vielen Möglichkeiten<sup>2</sup>, und der Entwurf soll beispielhaft veranschaulichen, wie die vielen Konzepte im Zusammenhang mit dem Ziel der Stärkung der Fähigkeiten der IAO in einem kurzen Text zusammengefasst werden können, ohne potenzielle spätere Entscheidungen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen vorwegzunehmen.

ii) *Den Mitgliedern eine neue Entschlossenheit demonstrieren*

145. Ein neues maßgebendes Dokument würde den Ansatz der IAO zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung bekräftigen und das erneuerte Bekenntnis zu seiner Eignung demonstrieren. Ein solches maßgebendes Dokument sollte u.a., wie von der Arbeitnehmerseite im März 2006 vorgeschlagen, eine Gelegenheit bieten hervorzuheben, dass weiterhin wohlerwogene und beharrliche Anstrengungen auf einer dreigliedrigen Grundlage unternommen werden müssen, wenn unter Berücksichtigung der nationalen Möglichkeiten innerhalb des Rahmens einer Entwicklungspolitik die Chancen für Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen der in der Verfassung niedergelegten Ziele, die sich durch die Globalisierung eröffnen, umfassend genutzt werden sollen.

146. Dass diese Botschaft den Konsens einer Versammlung mit dem einzigartigen Merkmal zum Ausdruck bringen würde, dass dort alle Regierungen und die Repräsentanten der zwei wichtigsten Gruppen von Akteuren in der produktiven Wirtschaft vertreten sind, könnte ihr ein so großes Gewicht verleihen, dass sie bei Entscheidungsträgern und in der Öffentlichkeit einen nachhaltigen Eindruck hinterlassen könnte. Dies bedeutet nicht, dass dies eine lange Botschaft sein muss. Eine Reihe konkreter Schritte könnte wirksamer sein als eine lange Erklärung mit dem Ziel, führende Politiker und die Öffentlichkeit von der Bedeutsamkeit der neuen Entschlossenheit der Organisation zu überzeugen. Die Bedeutsamkeit könnte auch in den einleitenden Abschnitten des Dokuments hervorgehoben werden, wie dies in Anhang I veranschaulicht ist.

iii) *Ein Zeichen im Rahmen der Reform der Vereinten Nationen setzen*

147. Die Reformen mit dem Ziel einer einheitlichen Präsenz der Vereinten Nationen auf Landesebene sind vorangetrieben worden, und es besteht allgemein Einvernehmen über die Notwendigkeit größerer grundsatzpolitischer Konvergenz der Fonds, Programme und Organisationen sowie verbesserter interinstitutioneller Zusammenarbeit bei der Durchführung und Harmonisierung von Prozessen, insbesondere in den Ländern. In diesem Kontext erscheint der Augenblick für die IAO günstig, ihre Anstrengungen und ihre Entschlossenheit zur Verbesserung ihrer eigenen Wirksamkeit durch die Rationalisierung ihrer Aktivitäten und die Mobilisierung ihrer Aktionsmittel zum Erreichen von Zielen zu erklären – Zielen, die im gesamten System der Vereinten Nationen als maßgeblich anerkannt sind<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Es könnte beispielsweise das Bedürfnis bestehen, die Formulierung der verschiedenen Ziele, die in der Erklärung von Philadelphia enthalten sind, zu erweitern, um in jüngerer Zeit beschlossene Entwicklungen zu berücksichtigen.

<sup>3</sup> Der Bericht der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen einberufenen Hochrangigen Gruppe für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt mit dem Titel „Einheit in der Aktion“ ist der jüngste Versuch, Reformen auf den Weg zu bringen. Frühere Bemühungen in diese Richtung begannen 1997 mit dem Bericht des Generalsekretärs *Erneuerung der Vereinten*

148. Der Umstand, dass als Folge der Ministererklärung des Wirtschafts- und Sozialrats<sup>4</sup> die älteste der Sonderorganisationen unter dem Eindruck sich wandelnder Umstände ihren Willen und ihre Bereitschaft bekundet, sich selbst zu reformieren und ihre Aktivitäten auf ein klares Ziel zu fokussieren, dass sowohl auf der lokalen Ebene (in der Form der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit) als auch auf der globalen Ebene integriert ist, wäre von großer symbolischer Bedeutung für das gesamte System. Den wichtigen Beitrag hervorzuheben, den menschenwürdige Arbeit auf dem Weg zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele und insbesondere zur Verringerung der Armut darstellen würde, würde in der Tat bedeuten, ein sehr klares Zeichen zu setzen.

149. Eine signifikante institutionelle Auswirkung der maßgebenden Erklärung wäre, dass sich die IAO – als die Organisation, die das Konzept der menschenwürdigen Arbeit entwickelt und dafür weltweite Unterstützung erhalten hat – in einer gewissen Weise das „Markenzeichen“ sichern und seine Bedeutung für die Nutzung in anderen Kontexten festlegen könnte. Diesbezüglich hat der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen kürzlich (im April 2007) ein von der IAO in Verbindung mit anderen Organisationen entwickeltes „Toolkit“ gebilligt, das diesen ermöglicht, im Rahmen des Folgeprozesses zu den Entscheidungen der Generalversammlung sowie des Wirtschafts- und Sozialrats von 2005 und 2006 ihre eigenen Maßnahmen in Bezug auf die vier strategischen Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu überprüfen.

iv) *Die Unterstützung in der Öffentlichkeit*

150. Die IAO hat in den letzten Jahren viel unternommen, um ihre Bedeutung und ihren Einfluss im multilateralen System und in regionalen Gremien zu steigern. Dazu zählen insbesondere auch ihre Bemühungen, die Aktivitäten um die vier strategischen Ziele und das Konzept der menschenwürdigen Arbeit zu konzentrieren. Dennoch hat sie in vielen Ländern kein ausgeprägtes Profil in der Öffentlichkeit. Eine selbstkritische Betrachtung könnte ergeben, dass einer der Gründe für das fehlende Wissen über die Errungenschaften und das Potenzial der IAO darin zu suchen ist, dass ihr Auftrag im Lauf der Jahre in eine große Zahl relativ kleiner und spezieller Aktivitäten unterteilt worden war, die in keiner engen Beziehung zueinander standen. Obwohl zuerst durch den Sozialgipfel 1995 und später durch die Verabschiedung der Erklärung 1998 und die Agenda für menschenwürdige Arbeit eine Trendwende herbeigeführt wurde, erfordert es viele Jahre entschlossener Anstrengungen, die Wahrnehmung und Anerkennung durch die Öffentlichkeit zurückzugewinnen.

151. Die Verabschiedung eines maßgebenden Dokuments würde eine wertvolle Chance eröffnen, diesen Prozess des Aufbaus eines globalen Profils zu beschleunigen, und somit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Kapazität der IAO darstellen. Wenn die Bemühungen um die Stärkung der institutionellen Kapazität der IAO Erfolg haben sollen, müssen sie starke öffentliche Unterstützung genießen. Mehr politische, technische und finanzielle Unterstützung könnte gewonnen werden, wenn es gelänge, der breiten

---

*Nationen: Ein Reformprogramm*, der von der Generalversammlung mit Genugtuung zur Kenntnis genommen wurde (A/RES/52/12). Siehe auch die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen (2000) (A/RES/55/2), den Bericht des Generalsekretärs *Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen* (A/57/387) (2002), den Bericht des Generalsekretärs *In größerer Freiheit* (2005) und das *Ergebnis des Weltgipfels 2005* (verabschiedet von der Generalversammlung: A/RES/60/1). Mit Blick auf neuere Entwicklungen (2006) siehe: die Einrichtung des *Menschenrechtsrats* (A/RES/60/251) und den Bericht des Generalsekretärs *In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken* zum Management des Sekretariats, der von der Generalversammlung gebilligt wurde (A/RES/60/283).

<sup>4</sup> ECOSOC-Ministererklärung, a.a.O.

Öffentlichkeit ein besseres Verständnis der größeren Relevanz des Daseinszwecks der Organisation im aktuellen Kontext einschließlich der Bedeutung ihres dreigliedrigen Ansatzes zu vermitteln. Die Erfahrungen, die viele mit der Globalisierung gemacht haben, haben ihnen gezeigt, dass es keinen absoluten Schutz vor ihren Risiken und kein Patentrezept für die Nutzung ihres Potenzials gibt. Notwendig sind vielmehr konstante Bemühungen auf der Grundlage des dreigliedrigen Dialogs, um Fortschritte bei der nachhaltigen Entwicklung jedes Landes zu gewährleisten. Menschenwürdige Arbeit ist das strategische Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Ein „maßgebendes Dokument“ könnte der IAO helfen, die Früchte ihrer Bemühungen um Konsolidierung und Integration zu ernten, die auf der institutionellen Ebene bereits erkennbar sind.

v) *Eine Grundlage für einen Mechanismus zur Politiküberprüfung schaffen*

152. Ein System von Landesstudien auf der Grundlage der freiwilligen Mitwirkung der betreffenden Mitglieder könnte angesichts der früheren Erfahrungen mit Landesstudien zur sozialen Dimension der Globalisierung durch eine Ad-hoc-Entscheidung des Verwaltungsrats etabliert werden. Solche Studien würden zu einem besseren empirischen Verständnis der Synergien zwischen den verschiedenen strategischen Zielen beitragen. Es ist jedoch wichtig, eine klare Unterscheidung zwischen empirischem Verständnis, das bei der Wechselwirkung von Erfahrungen und Lösungen hilfreich sein kann, und Überzeugungsarbeit aufrechtzuerhalten, bei der es darum geht, Mitglieder aktiv dazu zu bewegen, einen empfohlenen Kurs zu einer integrierten Politik einzuschlagen, und die eine gewisse Form von normativer Führung und Unterstützung im Rahmen ihrer nationalen Prioritäten impliziert. Vor dem Hintergrund dieser Unterscheidung scheint die Einrichtung jeder Art von Mechanismus für die Überprüfung einer integrierten Politik oder für externe Fachprüfungen mit dem Ziel, nicht nur Mitglieder zu ermutigen, eine Politik für menschenwürdige Arbeit zu verfolgen, sondern einen Rahmen zu schaffen, der ihnen eine Gelegenheit bieten würde, ihre Bemühungen gegenseitig zu überprüfen und zu unterstützen, einen gewissen normativen Rahmen zu erfordern.

153. Die Frage, ob ein solcher Rahmen nur durch ein verbindliches Instrument ähnlich dem auf Verträgen basierenden Modell des WTO-Mechanismus für die Überprüfung der Handelspolitik oder noch als Teil eines nicht verbindlichen Instruments wie einer Empfehlung geschaffen werden könnte, muss an dieser Stelle nicht geklärt werden. Es könnte jedoch von Interesse sein, in diesem Zusammenhang auf zwei Punkte hinzuweisen: Erstens sah die Empfehlung (Nr. 70) betreffend Mindestnormen der Sozialpolitik in abhängigen Gebieten, 1944, (zurückgezogen), die den Weg für das Übereinkommen Nr. 117 ebnete, in Artikel 3 einen bemerkenswerten Folgeprozess für eine integrierte Politik vor<sup>5</sup>. Zweitens würde, wenn für das maßgebende Dokument letztendlich die Form eines universell anwendbaren, nicht verbindlichen Förderinstruments gewählt würde, dies nicht ausschließen, dass parallel dazu für diejenigen Mitglieder, die darüber hinausgehen und freiwillig an einer solchen Politiküberprüfung teilnehmen möchten und dabei beide Einschränkungen in Kauf nehmen, aber möglicherweise auch in den Genuss der Vorteile einer solchen Beteiligung kommen würden, eine Lösung auf der Grundlage eines Übereinkommens oder eines Vertrags etabliert würde.

---

<sup>5</sup> Artikel 3: „Jedes Mitglied der Organisation, das der vorliegenden Empfehlung zustimmt, sollte dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes bekannt geben, dass es die in Teil I des Anhangs angeführten Grundsätze annimmt. Es sollte ihm in möglichst kurzer Frist die einzelnen Maßnahmen zur Kenntnis bringen, die es getroffen hat, um die in Teil II des Anhangs angeführten Mindestnormen in jedem abhängigen Gebiet, das ihm untersteht, wirksam anzuwenden. In der Folge sollte das Mitglied dem Internationalen Arbeitsamt entsprechend den Beschlüssen des Verwaltungsrates jeweils über die zur Durchführung der Empfehlung getroffenen Maßnahmen Bericht erstatten.“

## B. Die möglichen Formen, die ein „maßgebendes Dokument“ haben könnte, und die Unterschiede zwischen ihnen

### 1. Mögliche Optionen für 2007

154. Mit Blick auf die Frage möglicher Formen eines „maßgebenden Dokuments“ muss an zwei wichtige Überlegungen erinnert werden.

155. Erstens wurde das Thema dieses Berichts auf die Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2007 gesetzt, damit darüber eine allgemeine Aussprache stattfinden kann. Dieser rechtliche Rahmen ermöglicht eine Debatte, die normalerweise zur Annahme eines Textes führt: entweder in Form von Schlussfolgerungen oder einer EntschlieÙung oder sogar einer „Erklärung“. Er gestattet jedoch nicht die Annahme eines „normensetzenden Instruments“ im engen Sinn des Begriffs (eines Übereinkommens oder einer Empfehlung). Hierfür müsste die Angelegenheit speziell zu diesem Zweck der Konferenz entweder auf der Tagung im Jahr 2008 oder auf einer späteren Tagung unterbreitet werden. Wenngleich während der Konsultationen darauf hingewiesen wurde, dass diese Möglichkeit nicht auszuschließen wäre, wurde auch sehr klar dargelegt, dass dies nur geplant werden könnte, wenn es im Lauf der diesjährigen Debatte zu einem Konsens in der Angelegenheit käme. Ohne das Ergebnis vorwegnehmen zu wollen, scheint es von Belang, die zentralen Kriterien für die Entscheidung zugunsten von Schlussfolgerungen, einer EntschlieÙung oder einer Erklärung ins Gedächtnis zu rufen.

156. Der Unterschied zwischen Schlussfolgerungen und einer EntschlieÙung ist nicht klar definiert. In der Praxis der IAO spiegeln Schlussfolgerungen im GroÙen und Ganzen das Ergebnis eines Meinungsaustauschs zu einem Gesamtthema wider, während sich eine EntschlieÙung gewöhnlich auf das Ergebnis eines Meinungsaustauschs zu einem bestimmten Aspekt des jeweiligen erörterten Themas bezieht. Die Grundlage bildet ein Text, der von einem oder mehreren Mitgliedern des Ausschusses unterbreitet wurde. Dies stimmt mit Artikel 63 der Geschäftsordnung der Konferenz überein<sup>6</sup>. Dieser Unterschied begründet jedoch aus rechtlicher Sicht keine Art von Hierarchie zwischen den beiden Texttypen.

157. Die Form einer Erklärung ist wesentlich ungewöhnlicher. 1998 wurde in Bericht VII für die Konferenz, der den Entwurf der Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit enthielt, daran erinnert, dass auf der Grundlage der Praxis der IAO und der Vereinten Nationen eine Erklärung als ein formelles und feierlich angenommenes Instrument definiert werden kann, das in seltenen Fällen angemessen ist, wenn Prinzipien von bleibender Bedeutung verkündet werden sollen<sup>7</sup>. Die verschiedenen bis heute vorliegenden IAO-Erklärungen (von Philadelphia, über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung der berufstätigen Frauen,<sup>8</sup> über Apartheid, über grundlegende Prinzipien und Rechte) wurden alle im Rahmen eines formellen Tagesordnungspunktes zur allgemeinen Aussprache angenommen. Die Erklärung von Philadelphia bildet einen Sonderfall, weil sie nach der Annahme 1944 im Rahmen eines

<sup>6</sup> Gleichwohl kann gemäß Artikel 15 der Geschäftsordnung eine EntschlieÙung im Plenum selbst eingebracht werden.

<sup>7</sup> IAA: *Consideration of a possible Declaration of principles of the International Labour Organization concerning fundamental rights and its appropriate follow-up mechanism*, Bericht VII, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, 1998 (Kap. III).

<sup>8</sup> Diese Erklärung (1975) umfassende jedoch keine Aussagen zu einem Folgeprozess.

formellen (nicht normensetzenden) Tagesordnungspunktes im Lauf der Verfassungsänderungen 1946 in die Verfassung aufgenommen wurde<sup>9</sup>.

158. Wie nachstehend dargelegt wird, bestehen hinsichtlich der Geltungskraft dieser drei Instrumente keine gravierenden Unterschiede. Sie unterscheiden sich vor allem bezüglich ihrer jeweiligen politischen und symbolischen Bedeutung. An diesem Punkt kann man sich fragen, wie sich ein beliebiges, im Rahmen einer allgemeinen Aussprache angenommenes Dokument und ein normensetzendes Instrument zu Förderzwecken unterscheiden.

## 2. Unterschied der Geltungskraft zwischen einem im Rahmen einer allgemeinen Aussprache angenommenen maßgebenden Dokument und einem möglichen normensetzenden Instrument (das erst nach 2007 vorgesehen werden könnte)

159. Aus Gründen, die bereits im Bericht angeführt wurden, soll hier nur zwischen der Geltungskraft eines nach einer allgemeinen Aussprache angenommenen Dokuments in Form von Schlussfolgerungen, einer EntschlieÙung oder einer Erklärung und der nicht verbindlichen Form eines normensetzenden Instruments wie einer internationalen Arbeitsempfehlung verglichen werden.

160. Der Hauptunterschied besteht in dem Umstand, dass die Rechtsform einer Empfehlung und ihre Auswirkungen sehr klar definiert sind und keinen Spielraum für irgendwelche weiteren Diskussionen lassen, während die Geltungskraft einer Erklärung wie der von 1998 eine Debatte möglich macht – und beispielsweise noch bei der Seeschiffahrtstagung 2006 Fragen aufwarf. Dieser rechtliche Status, der auf einem Annahmeverfahren basiert, das die in der Verfassung enthaltene Vorschrift einer Zweidrittelmehrheit umfasst (wohingegen die Annahme einer Erklärung theoretisch mit einfacher Mehrheit möglich ist, selbst wenn dies unter politischen Gesichtspunkten nicht sehr wahrscheinlich sein dürfte), bedeutet, dass eine Empfehlung immer als vorrangig gegenüber einem Text gleich welcher Art eingestuft werden muss, der im Rahmen einer allgemeinen Aussprache angenommen wurde. Eine Empfehlung kann deshalb nur durch eine andere Empfehlung oder ein späteres Übereinkommen, für die die gleichen Mehrheitsanforderungen gelten, geändert oder zurückgezogen werden. Andererseits könnte ein späteres normensetzendes Instrument theoretisch Vorrang vor Schlussfolgerungen oder sogar einer Erklärung haben, die im Rahmen einer allgemeinen Aussprache angenommen wurden.

161. Diese Feststellung muss jedoch eingeschränkt werden: Der Umstand, dass eine Empfehlung einen fest definierten rechtlichen Status hat, bedeutet, dass sich ihre Geltungskraft im Lauf der Zeit unabhängig von ihrem Inhalt nicht verändern wird. Dies gilt nicht notwendigerweise für einen Text, der mit besonderer Feierlichkeit und durch Konsens in der Form einer Erklärung im Rahmen einer allgemeinen Aussprache angenommen wurde. Unter der Annahme, dass von der Konferenz nicht erwartet wird, eine authentische Interpretation der Verfassung vorzunehmen, kann die von einer Erklärung in Gang gesetzte Praxis den Stellenwert einer wirklich verfassungsmäßigen Praxis bekommen, die für die Mitglieder verbindlich wird. Die Frage, ob ein Text wie derjenige der Erklärung von 1998 den grundlegenden Prinzipien und Rechten den Status von *ius cogens* oder allgemeinen Rechtsprinzipien übertragen konnte, war Gegenstand zahlreicher Überlegungen von Experten, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

---

<sup>9</sup> Die Erklärung von 1998 ist insofern originär, als darin ein spezieller Abschnitt ihrem Folgeprozess gewidmet ist.

162. Der augenfälligste Unterschied mit Blick auf den rechtlichen Status bezieht sich auf die *Verpflichtungen für die Praxis, die sich daraus ergeben*.

### 3. Die Unterschiede hinsichtlich der Konsequenzen für die Praxis

163. Für eine Empfehlung sind diese Konsequenzen in der Verfassung definiert. Diese betreffen ihren Folgeprozess, in Bezug auf welchen für Empfehlungen grundsätzlich Artikel 19 der Verfassung gilt. Obwohl Empfehlungen nicht verbindlich sind, erlegen sie allen Mitgliedern dennoch eine zweifache Verpflichtung auf: erstens eine Verpflichtung, die Empfehlung der zuständigen Stelle vorzulegen (19.6 b)), die den Weg für eine „Verwirklichung“ ihres Inhalts im nationalen Recht ebnet, und zweitens die „verbleibende“ Verpflichtung gemäß Artikel 19.6 d), wonach Mitglieder grundsätzlich von Zeit zu Zeit auf Ersuchen des Verwaltungsrats reagieren und angeben müssen, „in welchem Umfang den Bestimmungen der Empfehlung entsprochen wurde oder entsprochen werden soll“.

164. Artikel 19.6 d) stellt ein bemerkenswertes Instrument dar, dessen Potenzial vielleicht nicht voll ausgeschöpft wird<sup>10</sup>. Die Möglichkeiten, die dieser Artikel bietet, könnten sehr gut für eine Reihe von Reformen genutzt werden, auf die in diesem Bericht eingegangen wurde, ohne dass es dazu der Annahme eines neuen Instruments bedürfte. Beispielsweise könnte der Verwaltungsrat die sehr weit gehenden Befugnisse nutzen, die ihm nach Artikel 19, Absatz 5 e) und Absatz 6 d) eingeräumt werden, um zum Zwecke regelmäßiger Überprüfungen Informationen zu den Instrumenten einzuholen, die für das Ziel, um das es hier geht, maßgeblich sind (wie er dies mit den entsprechenden Variationen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung getan hat)<sup>11</sup>.

165. Sollte die Entscheidung eher zu einem normensetzenden Förderinstrument in der Form einer Empfehlung tendieren, muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass diese Möglichkeit nicht zwingend die Einrichtung eines Ad-hoc-Folgemechanismus ausschließt. Es wäre vorstellbar und vielleicht ratsam, in die Empfehlung selbst Ad-hoc-Folgebestimmungen aufzunehmen, um dem breiten Spektrum der abgedeckten Themen angemessener und wirksamer Rechnung tragen zu können<sup>12</sup>.

166. Es sollte noch auf einen letzten Aspekt für die Praxis aufmerksam gemacht werden, der sich aus der Entscheidung ergäbe. Wie bereits erwähnt, hätte die normensetzende Option zur Folge, dass sich die Annahme eines maßgebenden Texts bis 2008 verzögern könnte. Angesichts des breiten Spektrums und der Komplexität der Themen, um die es geht, sowie der Notwendigkeit, einen Konsens zu erzielen, könnte es ratsam sein, sich mehr Zeit zu nehmen, als in dem begrenzten zeitlichen Rahmen einer einzigen Tagung im Jahr 2007 zur Verfügung steht. Vorbesprechungen im Zeitraum zwischen der Veröffentlichung dieses Berichts und seiner Überprüfung bei der Konferenz könnten außerordentlich nützlich für die Vorbereitung einer raschen Erörterung sein, reichen bei realistischer Betrachtung vielleicht aber nicht aus, um es der Konferenz zu ermöglichen, dieses Thema 2007 zum Abschluss zu bringen.

<sup>10</sup> Dies gilt auch für den entsprechenden Artikel, der sich auf Übereinkommen bezieht (Artikel 19.5 e)).

<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang sollte auch daran erinnert werden, dass bei einem normensetzenden Instrument, selbst wenn es wie eine Empfehlung nicht verbindlich ist, gleichwohl die Durchführung einer „externen Fachprüfung“ möglich und bei einer Empfehlung sogar eine natürliche Folgemaßnahme ist, während sie bei einer Erklärung schwer vorstellbar ist.

<sup>12</sup> Von besonderer Bedeutung ist in diesem Kontext die in der zwei Tage nach der Erklärung von Philadelphia angenommene Empfehlung (Nr. 70) betreffend Mindestnormen der Sozialpolitik in abhängigen Gebieten, 1944, enthaltene Bestimmung, dass Länder, die die Empfehlung angenommen haben, über die „einzelnen Maßnahmen“ informieren sollen, die sie getroffen haben, um Normen wirksam anzuwenden, und in der Folge von Zeit zu Zeit Bericht erstatten sollen.

## Abschließende Bemerkungen

---

167. Im vorliegenden Bericht wurde versucht, mit Hilfe einiger konkreter Elemente eine Reflektion anzustoßen, deren Reichweite und Bedeutung seit der Konferenz der IAO in Philadelphia im Jahr 1944 beispiellos ist. Dennoch ist klar, dass hier nicht alle Aspekte eines sehr umfassenden Gegenstands erschöpfend behandelt wurden.

168. Denn es ist gerade die große Vielfalt des Gegenstands, die bei Diskussionen mit dem Ziel, nützliche Ergebnisse im Hinblick auf die effektive Stärkung der institutionellen Kapazität der IAO zu erzielen, das größte Problem darstellen kann. Solche Ergebnisse sind nur möglich, wenn die Diskussion ausreichend zentriert ist und so dem Amt klare Leitlinien zu Reformen liefert, zu denen ein Konsens unerlässlich ist, worauf im Vorwort bereits hingewiesen wurde.

169. Zwar ist es möglich, dass sich eine solche Diskussion in eine zukünftige Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz verlängert, dennoch ist die Festlegung solcher Leitlinien unerlässlich, bevor eine neue Diskussionsrunde eingeleitet wird.

170. In dieser Hinsicht können vier praktische Schritte möglicherweise hilfreich sein:

- Der erste Schritt ist Anhang I, auf den bereits im Bericht hingewiesen wurde. In Anbetracht der verschiedenen Fragen, die in den letzten Wochen aufgeworfen wurden, ist das Amt zu der Überzeugung gelangt, dass es zur Zentrierung der Diskussion mit Hilfe von Anhang I hilfreich wäre, den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen die Möglichkeit zu geben, deren mögliche Ergebnisse in Form von „Bausteinen“ „strategisch“ zu visualisieren. Es muss jedoch betont werden, dass hier nicht der Versuch unternommen werden soll, das Ergebnis der Diskussionen in irgendeiner Form zu vorwegzunehmen. Es soll lediglich versucht werden, Reaktionen zu entscheidenden (und ergänzenden) Reformen der Verwaltungsführung hervorzurufen, die über den erforderlichen Konsens verfügen.
- Der zweite Schritt ist eine mögliche Liste von Fragen (Anhang II), die dem zuständigen Ausschuss helfen könnte, seine Aufgabe auf kohärente und zügige Weise zu erledigen. Die Liste soll eine Art Brücke zwischen dem Bericht und den in Anhang I dargestellten möglichen Ergebnissen darstellen.
- Der dritte Schritt würde darin bestehen, die zwischen der Veröffentlichung des Berichts und der Konferenz liegende Zeit so produktiv wie möglich zu nutzen, indem weitere informelle Konsultationen innerhalb und zwischen den in Frage kommenden Gruppen stattfinden. Es muss klar sein, dass solche Konsultationen in keiner Weise zukünftige inhaltliche Diskussionen präjudizieren oder vorwegnehmen sollen, die das alleinige Vorrecht der Konferenz sind. Sie könnten sich aber als sehr nützlich erweisen, um den Weg zu einer raschen Aufnahme der inhaltlichen Arbeit des Ausschusses zu ebnen, ohne begrenzt zur Verfügung stehende Zeit für verfahrenstechnische Diskussionen zu verschwenden.

- Schließlich ist es wichtig, die Diskussion zu zentrieren, um deutlich zu machen, was von der Konferenz erwartet wird, d.h. Leitlinien zu den Bereichen und Reformen bereitzustellen, zu denen ein Konsens möglich ist. Es soll keineswegs eine detaillierte Diskussion über die möglichen Modalitäten der Reformen oder Maßnahmen geführt werden. Wie in Anhang I dargelegt, wäre es vielmehr Aufgabe des Verwaltungsrats, zu gegebener Zeit die Konsequenzen aus einem solchen Konsens zu ziehen und die Modalitäten auszuarbeiten, aufgrund derer die vereinbarten Reformen oder Lösungen zum Nutzen der Organisation, ihrer Mitgliedsgruppen und einer ständig wachsenden Anzahl von Arbeitnehmern im zweiten Jahrhundert ihrer Existenz durchgeführt werden könnten.

# Anhang I

---

## Skizze/Bausteine eines möglichen „Ergebnisdokuments“

### Einleitung

Mögliche Verweise auf:

- frühere erfolgreiche Bemühungen der IAO zur Stärkung ihrer Kapazität, ihr Mandat unter veränderten Umständen zu erfüllen (z. B. Erklärung von Philadelphia, Erklärung von 1998);
- die Bedeutung einer effizienteren IAO unter dem Blickwinkel einer nachhaltigen Globalisierung auf der Grundlage „eines fairen Anteils der Früchte des Fortschritts für alle“;
- durch die Strategie der menschenwürdigen Arbeit geweckte Erwartungen als wichtiger Beitrag zur Verwirklichung international vereinbarter Entwicklungsziele, darunter die Millenniumsentwicklungsziele.

### I. Ein mögliches Ziel: Mitglieder dazu anzuhalten, ihre Bemühungen in einer kohärenten Politik für menschenwürdigen Arbeit zusammenzufassen

Um bei der Vereinbarung der Ziele soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung im Kontext des neuen Millenniums mehr Effizienz und Effektivität zu erreichen, sollten sich IAO-Mitglieder bemühen, ihre Verpflichtungen und Anstrengungen zur Förderung der Ziele der IAO im Einklang mit der Verfassung der IAO wie folgt in einer umfassenden und kohärenten Politik für menschenwürdige Arbeit zusammenzufassen.

### A. Bei der Entwicklung einer Politik für menschenwürdige Arbeit zu berücksichtigende Punkte

- Bei der Festlegung einer solchen Politik für menschenwürdige Arbeit sollten die Mitglieder der IAO den in der Verfassung (einschließlich des früheren Artikels 41), in der Erklärung von Philadelphia und der Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit niedergelegten Zielen gebührend Rechnung tragen, da diese unter Berücksichtigung der vier strategischen Ziele formuliert und in den entsprechenden Urkunden der IAO<sup>1</sup> niedergelegt worden sind.

---

<sup>1</sup> Somit sollten die volle und produktive Beschäftigung, die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als sogenannte „befähigende Rechte“, Arbeitsschutz, Maßnahmen zur schrittweisen Bereitstellung der Sozialen Sicherheit im Einklang mit den innerstaatlichen Möglichkeiten und menschenwürdige Arbeitsbedingungen Berücksichtigung finden.

## B. Art und Weise, wie man die genannten Punkte angehen könnte

Um die Wirkung ihrer Bemühungen in Bezug auf jedes der oben genannten Ziele zu maximieren, sollten die Mitglieder:

- berücksichtigen, dass diese Ziele:
  - i) unabhängig vom Status der betreffenden Arbeitnehmer einen universellen Geltungs- und Anwendungsbereich haben;
  - ii) komplementär und von einander abhängig sind und somit gleichzeitig gefördert werden sollten, um die zwischen ihnen sowie mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum vorhandenen Synergien voll zu nutzen;
- frei bleiben, das Tempo, mit dem sie die vollständige Verwirklichung jedes der genannten Ziele anstreben, und das ihnen jeweils zugewiesene spezifische Gewicht zu bestimmen, wobei jederzeit die nationalen Möglichkeiten und kollektiven Präferenzen berücksichtigt werden, wie sie von den repräsentativen Verbänden, wie unten vorgesehen, frei geäußert werden;
- im Einklang mit der Verfassung der IAO und der Erklärung von Philadelphia die erforderliche Solidarität gegenüber anderen Mitgliedern bei der Verfolgung dieser Ziele und der Beseitigung der Armut berücksichtigen;
- im Auge behalten, dass es wünschenswert ist, als Ergebnis und Zeugnis ihrer Anstrengungen auf der Grundlage der oben genannten Prinzipien ein ausgewogenes Bild der Ratifizierung/Durchführung von IAO-Urkunden zu erreichen.

## II. Mögliche konkrete Schritte zur Entwicklung einer Politik für menschenwürdige Arbeit

### A. Von der IAO:

Gemäß der in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten „feierlichen Verpflichtung“ der Organisation sollte die IAO:

- in regelmäßigen Abständen im Rahmen eines ständigen Gegenstandes auf der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz relevante Trends und die tatsächlichen Bedürfnisse der Mitglieder in Bezug auf die strategischen Ziele prüfen, um auf der Grundlage dreigliedriger Diskussionen relevante Prioritäten für künftige Maßnahmen zu ermitteln und den Wert und die Wirkung des Beitrags der Organisation zu den Bemühungen ihrer Mitglieder bei der Verfolgung dieser Ziele durch die Mobilisierung aller relevanten Aktionsmittel und erforderlichen Haushaltsmittel zu optimieren;
- eine größere Kohärenz bei der Verwirklichung von Zielen der menschenwürdigen Arbeit und wirtschaftlicher Ziele durch Folgendes fördern:
  - i) ein besseres empirisches Verständnis dieser Synergien durch die Analyse und Vernetzung nationaler Erfahrungen in voller dreigliedriger Übereinstimmung und Zusammenarbeit mit den betreffenden Ländern in einem geeigneten, vom Verwaltungsrat festzulegenden institutionellen Rahmen;
  - ii) Straffung der Bemühungen im Bereich der technischen Zusammenarbeit, um Mitglieder auf Wunsch zu unterstützen bei der Annahme eines einheitlicheren Ansatzes für die Förderung strategischer Ziele und die Entwicklung einer integrierten Politik für menschenwürdige Arbeit, auch durch Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit;
  - iii) Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen, für die entsprechenden Bereiche zuständigen internationalen Organisationen bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Mandate und der Verwirklichung ihrer Ziele, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, u.a. dadurch, dass es ihnen mittels zweckmäßiger Vorkehrungen erleichtert wird und

sie dazu ermutigt werden, aktiv zu den vorgesehenen Diskussionen und Anstrengungen zur Verwirklichung der Ziele des vorliegenden Dokuments beizutragen;

- gegebenenfalls oder auf Wunsch Unterstützung bei den Bemühungen zum Erreichen einer größeren Solidarität in Bezug auf die Verwirklichung der Ziele der menschenwürdigen Arbeit in und unter Mitgliedstaaten leisten;
- mit Hilfe nationaler und internationaler Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer nach Mitteln und Wegen suchen, andere Ressourcen, Fachwissen und Erfahrungen, die für die Stärkung der Fähigkeit der IAO, ihren Mitgliedern nützliche Orientierungshilfe und konkrete Unterstützung zu bieten, mobilisiert werden könnten.

#### B. Durch IAO-Mitglieder:

Im Licht der skizzierten Ziele und des dargestellten Ansatzes sollten IAO-Mitglieder nach angemessenen Beratungen mit maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Folgendes prüfen:

- Festlegung und regelmäßige Anpassung einer Politik für menschenwürdige Arbeit, die den genannten Zielen und Durchführungsprinzipien Rechnung trägt, wobei nationale Möglichkeiten und besondere Merkmale zu berücksichtigen sind;
- Festlegung geeigneter Indikatoren für die Bewertung der Fortschritte und der Wirkung, die durch eine derartige Politik erzielt werden, unter Umständen mit Hilfe der IAO;
- Entwicklung zweckmäßiger Mechanismen, um die erforderliche Kohärenz zwischen der genannten Politik und den Handlungen/Auffassungen zu gewährleisten, die von den ordnungsgemäß ermächtigten Vertretern in internationalen Organen oder auf Tagungen, auf denen sie vertreten sind, zu relevanten Fragen ergriffen/geäußert werden;
- gegebenenfalls Förderung der Ziele und Anliegen der menschenwürdigen Arbeit im Rahmen multilateraler, regionaler oder anderer Vereinbarungen, denen sie beigetreten sind, unter Umständen mit Hilfe der IAO.

### III. Mögliche Folgemaßnahmen (unter dem Vorbehalt der Art und Form des möglichen Ergebnisses)

- Das vorliegende Dokument sollte gemäß Artikel 19.6 a) der Verfassung<sup>2</sup> Mitgliedern im Hinblick auf das Ergreifen zweckmäßiger Maßnahmen und zur Gewährleistung einer angemessenen Verteilung übermittelt werden, wobei das Spektrum der behandelten Fragen Berücksichtigung finden und eine angemessene Berichterstattung, wie nachfolgend dargestellt, erfolgen sollte.
- Das Amt sollte die Verbreitung dieses Dokuments in allen möglicherweise interessierten Kreisen sicherstellen.
- An den vorhandenen Regeln und Verfahren sollten vom Verwaltungsrat entsprechende Anpassungen vorgenommen werden, z. B.:
  - i) zur Gewährleistung von Folgemaßnahmen zur Umsetzung der Schlussfolgerungen jährliche periodische Überprüfungen durch die Internationale Arbeitskonferenz in Form konkreter Maßnahmen und Haushaltsansätze;
  - ii) zur Errichtung eines Mechanismus, der Mitgliedern einen freiwilligen Austausch und eine Vernetzung nationaler Erfahrungen mit der Durchführung einer Politik für menschenwürdige Arbeit ermöglicht, welche die verschiedenen strategischen Ziele kombiniert, wie im vorliegenden Dokument vorgesehen.

---

<sup>2</sup> Für den Fall, dass das „maßgebende Dokument“ letztlich die Form einer nichtbindenden Urkunde, d.h. einer Empfehlung mit integrierten Folgemaßnahmen, erhält.

- In vom Verwaltungsrat festzulegenden Abständen sollten die Wirkung des vorliegenden Dokuments, die erzielten Ergebnisse und etwaige Mängel evaluiert werden.

## Anhang II

---

### Liste möglicher Fragen zur Behandlung durch die Konferenz

#### I. Fragen bezüglich der Möglichkeit/Modalitäten einer Verbesserung der institutionellen Verwaltungsführung der IAO

- *Notwendigkeit und Modalitäten zum Erreichen einer besseren „vertikalen“ Verwaltungsführung* zwischen Bedürfnissen und Mitteln in Bezug auf die Verwirklichung jedes der vier strategischen Ziele. Periodische Berichte zu jedem der strategischen Ziele als mögliches Instrument für eine bessere „vertikale“ Integration von Bedürfnissen und Mitteln sowie von Angebot und Nachfrage bei Tagesordnungspunkten;
- *Notwendigkeit und Modalitäten einer Hilfe für Mitglieder beim Erzielen einer besseren „horizontalen“ Verwaltungsführung* von den verschiedenen Zielen:
  - durch besser integrierte Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit;
  - durch ein besseres empirisches Verständnis der Beziehungen zwischen den strategischen Zielen auf der Grundlage von Länderstudien;
  - durch Fördertätigkeiten/Peer-Review.

#### II. Fragen bezüglich der Möglichkeit/Modalitäten einer Verbesserung der „externen Verwaltungsführung“ unter Mitgliedern durch eine kohärente Politik für menschenwürdige Arbeit

- *Die Notwendigkeit:* Ein kohärenterer Ansatz der Mitglieder in Bezug auf strategische Ziele als integraler Bestandteil einer besseren Effizienz insgesamt bei der Verwirklichung von Zielen der IAO;
- *Ziel/Grundsätze* einer solchen Politik: Förderung eines universellen und interdependenten Ansatzes bei der Verwirklichung der vier strategischen Ziele unter Achtung der Autonomie jedes Mitglieds in Bezug auf spezifische Ergebnisse;
- *Inhalt/Modalitäten* der Politik: Angelegenheiten, die behandelt werden könnten, und Art und Weise ihrer Behandlung (dreigliedrige Konsultationen).

#### III. Fragen bezüglich der möglichen Annahme eines maßgebenden Dokuments

- *Möglichkeit/Notwendigkeit* (hinsichtlich der Umsetzung des obigen Teils II);
- *Form:* Wahl zwischen einer normativen und nichtnormativen Förderungslösung;
- *Frage des Timings;*
- *Mögliche Folgemaßnahmen.*

#### IV. Weitere mögliche Fragen im Zusammenhang mit Folgemaßnahmen des Verwaltungsrats bezüglich der Rolle/des Einflusses der IAO im internationalen Umfeld

Folgemaßnahmen in den zuständigen Verwaltungsratsausschüssen in Bezug auf:

- eine regelmäßige *Überprüfung von Entwicklungen, die für Ziele und Normen der IAO in multi/bi-regionalen Vereinbarungen von Interesse sind;*
- die *Entwicklung eines institutionellen Rahmens/einer institutionellen Politik* zur Förderung des Interesses/der Unterstützung internationaler Organisationen, die in Wirtschafts-, Finanz- und Handelsfragen aktiv sind, zur Entwicklung einer kohärenten Politik für menschenwürdige Arbeit in den Mitgliedstaaten;
- die *Anregung anderer Akteure*, Bemühungen der IAO zur Stärkung der institutionellen Kapazität ihrer Mitglieder zu unterstützen und zu ihnen beizutragen.