



Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht VI

Sozialer Dialog

Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit
für eine faire Globalisierung



**Internationale
Arbeitskonferenz**

102. Tagung 2013

Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, 2013

Bericht VI

Sozialer Dialog

Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung

Sechster Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 978-92-2-726869-1 (print)
ISBN 978-92-2-726870-7 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2013

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 örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungsverzeichnis.....	v
Einleitung	1
Vorgeschichte	1
Aufbau des Berichts.....	2
Ausarbeitung des Berichts	4
Kapitel 1. Sozialer Dialog: Definitionen und Auftrag der IAO	5
1.1. Was ist sozialer Dialog?	5
1.2. Die Rolle der IAO	5
Kapitel 2. Sozialer Dialog in einer sich wandelnden Welt	11
2.1. Die Akteure des sozialen Dialogs: sich wandelnde Realitäten, Agenden und Strategien	13
2.1.1. Arbeitsverwaltungen.....	13
2.1.2. Arbeitgeberverbände.....	15
2.1.3. Arbeitnehmerverbände.....	17
2.1.4. Sonstige Akteure: Zivilgesellschaftliche Organisationen.....	21
2.2. Förderung fairer, produktiver und solider Arbeitsbeziehungen.....	22
2.2.1. Kollektivverhandlungen	23
2.2.2. Betriebliche Zusammenarbeit.....	35
2.2.3. Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten.....	37
2.3. Arbeitsrechtsreformen	42
2.3.1. Gesamtentwicklungen.....	42
2.3.2. Regionale Tendenzen	42
2.4. Nationaler dreigliedriger sozialer Dialog	46
2.4.1. Dreigliedrigkeit als genutzte Chance: Globale Antworten auf die Krise, 2008-10	49
2.4.2. Dreigliedrigkeit als vertane Chance: Europas Antworten auf die Staatsschuldenkrise.....	49
2.4.3. Sonstige Herausforderungen für die Dreigliedrigkeit	52
2.4.4. Dreigliedrigkeit und inklusive Politikgestaltung	52
2.5. Grenzüberschreitender sozialer Dialog.....	61
2.5.1. Multinationale Unternehmen und freiwillige Initiativen	62
2.5.2. Zwei- und mehrseitige Vereinbarungen und regionale Integrationsinitiativen.....	66
2.6. Sozialer Dialog und wirtschaftliche Leistung.....	69

Kapitel 3.	Maßnahmen der IAO zum sozialen Dialog: Antworten auf die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen	73
3.1.	Generelle Bemerkungen.....	73
3.2.	Unterstützung für die Akteure des sozialen Dialogs.....	74
3.2.1.	Arbeitsverwaltungen.....	74
3.2.2.	Arbeitgeberverbände.....	75
3.2.3.	Arbeitnehmerverbände.....	76
3.3.	Faire, produktive und solide Arbeitsbeziehungen	77
3.4.	Arbeitsrechtsreformen	80
3.5.	Nationaler dreigliedriger sozialer Dialog	81
3.6.	Grenzüberschreitender sozialer Dialog.....	83
3.7.	Generelle Berücksichtigung des Sozialdialogmodells: Bemühungen um Kohärenz in internationalen Organisationen.....	86
3.7.1.	Multilaterale Organisationen.....	86
3.7.2.	Regionale Organisationen und Initiativen	89
3.8.	Zusammenhang zwischen dem sozialen Dialog und den anderen strategischen Zielen der IAO.....	91
3.8.1.	Sozialer Dialog und die Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	91
3.8.2.	Sozialer Dialog und sozialer Schutz für alle	93
3.8.3.	Sozialer Dialog, um für alle Frauen und Männer mehr Möglichkeiten zu schaffen, menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen zu erlangen.....	96
3.8.4.	Generelle Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Stimme von Frauen.....	98
3.9.	Sozialer Dialog im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und der technischen Zusammenarbeit	99
Kapitel 4.	Wesentliche Feststellungen, gewonnene Erkenntnisse und mögliches künftiges Vorgehen.....	103
Kapitel 5.	Für die Konferenz im Hinblick auf die Annahme eines Aktionsplans zum sozialen Dialog vorgeschlagene Diskussionspunkte	109
Punkt Nr. 1:	Sozialer Dialog im Kontext von Krisen und Übergängen	109
Punkt Nr. 2:	Stärkung von sozialem Dialog und Mechanismen zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten.....	110
Punkt Nr. 3:	Aufnahme von mehr Sektoren, Unternehmen und Arbeitnehmern in Mechanismen des sozialen Dialogs.....	110
Punkt Nr. 4:	Sozialer Dialog, Globalisierung und globale Versorgungsketten.....	110
Punkt Nr. 5:	Politikkohärenz.....	111

Abkürzungsverzeichnis

ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BITs	bilaterale Investitionsabkommen
CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
CSR	soziale Verantwortung der Unternehmen („corporate social responsibility“)
DIALOGUE	IAO Industrial and Employment Relations Department
DWCPs	Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit
EBR	europäische Betriebsräte
EPZ	Ausfuhr-Freizonen
ERVs	Europäische Rahmenvereinbarungen
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
GUFs	globale Gewerkschaftsbünde
HIV	Humanes Immundefekt-Virus
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IILS	Internationales Institut für Arbeitsfragen
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IRVs	Internationale Rahmenvereinbarungen
ISO	Internationale Organisation für Normung
ITC-ILO	IAO-Ausbildungszentrum in Turin

IWF	Internationaler Währungsfonds
KMUs	kleine und mittlere Unternehmen
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt des Südens
MNUs	multinationale Unternehmen
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NGOs	nichtstaatliche Organisationen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas
SYMAPRO	System für die Messung und Steigerung der Produktivität
SMTZ	Sondermittel für technische Zusammenarbeit
TBVs	transnationale Betriebsvereinbarungen
UN	Vereinte Nationen
UNDAFs	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation
ZGOs	zivilgesellschaftliche Organisationen

Einleitung

Vorgeschichte

1. Auf ihrer 97. Tagung im Jahr 2008 nahm die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung an.¹ Die Erklärung legt vier strategische Ziele fest, die die Organisation und ihre Mitglieder verfolgen sollten:

- i) Förderung von Beschäftigung;
- ii) Entwicklung und Stärkung von Maßnahmen des sozialen Schutzes;
- iii) Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit; und
- iv) Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

2. Die Erklärung unterstreicht, dass der soziale Dialog und die Dreigliedrigkeit als die zweckmäßigsten Methoden gefördert werden sollten, um:

- i) die Umsetzung jedes der vier strategischen Ziele an die Bedürfnisse und Umstände eines jeden Landes anzupassen;
- ii) die wirtschaftliche Entwicklung in sozialen Fortschritt und sozialen Fortschritt in wirtschaftliche Entwicklung umzusetzen;
- iii) die Schaffung eines Konsenses zu einschlägigen nationalen und internationalen Politiken zur erleichtern, die Auswirkungen auf Strategien und Programme für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit haben; und
- iv) dem Arbeitsrecht und den Arbeitsinstitutionen Effektivität zu verleihen, auch in Bezug auf die Anerkennung des Arbeitsverhältnisses, die Förderung guter Arbeitsbeziehungen und die Einrichtung effektiver Arbeitsaufsichtssysteme.²

3. Die Erklärung ist auch Ausdruck des universalen Charakters der Agenda für menschenwürdige Arbeit: Alle Mitglieder der Organisation müssen eine Politik verfolgen, die auf den vier strategischen Zielen basiert. Gleichzeitig betont sie eine ganzheitliche und integrierte Vorgehensweise, da sie anerkennt, diese Ziele „sind unteilbar, zusammenhängend und stützen sich gegenseitig“, wodurch gewährleistet ist, dass internationale Arbeitsnormen als nützliches Mittel dienen, um alle diese Ziele zu verwirklichen.

4. Im März 2009 legte der Verwaltungsrat einen Siebenjahreszyklus für die wiederkehrenden Diskussionen über jedes der vier strategischen Ziele fest und beschloss, dass der soziale Dialog in diesem Zeitraum einmal behandelt werden soll. Wie bei den

¹ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

² Teil I(A) iii) der Erklärung.

vorausgegangenen wiederkehrenden Diskussionen über Beschäftigung im Jahr 2010, sozialen Schutz im Jahr 2011 und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Jahr 2012 hat das Amt einen Bericht zu dem Thema als Grundlage für die Diskussion auf der IAK ausgearbeitet.

5. Zweck des vorliegenden Berichts ist es, für ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der Mitgliedstaaten der IAO in Bezug auf das strategische Ziel der Förderung des sozialen Dialogs zu sorgen. Er orientiert sich an den spezifischen Leitlinien im Anhang zu der Erklärung in Bezug auf den Zweck dieser Berichte, nämlich den Mitgliedsgruppen zu helfen:

„i) ... die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder in Bezug auf jedes der strategischen Ziele besser zu verstehen und diesen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Aktionsmitteln wirksamer gerecht zu werden, einschließlich normenbezogener Maßnahmen, technischer Zusammenarbeit und der Fach- und Forschungskapazität des Amtes, und ihre Prioritäten und Aktionsprogramme entsprechend anzupassen; und

ii) die Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO zu bewerten, damit diese bei Programm-, Haushalts- und anderen Leitungsentscheidungen als Informationsgrundlage dienen.“³

6. Im März 2011 nahm der Verwaltungsrat einen Vorschlag mit Leitlinien für die wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Dialogs im Jahr 2013 an.⁴ Darin wurde die Aktualität der Diskussion betont in Anbetracht der bedeutenden Rolle, die der soziale Dialog in vielen Ländern bei der Bewältigung der Rezession gespielt hat und die er weiterhin spielen muss, um eine mit der Schaffung von Arbeitsplätzen einhergehende Erholung sicherzustellen. Der Verwaltungsrat erinnerte daran, dass der Globale Beschäftigungspakt auf die Bedeutung des sozialen Dialogs insbesondere in Zeiten verstärkter sozialer Spannungen hingewiesen hat.⁵ Er erkannte an, dass die Diskussion im Jahr 2013 es der IAK ermöglichen werde, die Rolle des sozialen Dialogs und seine Wechselbeziehungen mit den anderen drei strategischen Zielen der IAO weiter zu analysieren und zu definieren.

Aufbau des Berichts

7. Kapitel 1 legt dar, dass sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit aus der Perspektive der IAO das wichtigste ordnungspolitische Paradigma der IAO zur Förderung von sozialer Gerechtigkeit, fairer und friedlicher Arbeitsbeziehungen und menschenwürdiger Arbeit darstellen. Dieses Paradigma beruht auf der grundlegenden Annahme, dass der Dialog zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, Sichtweisen und Auffassungen das wirksamste Mittel ist, um Regeln und Politiken zu finden, die sich in Krisenzeiten und danach zum allgemeinen Nutzen der Gesellschaft bewähren werden. Das Kapitel zeigt auch die Grenzen des Einsatzes des sozialen Dialogs durch die Mitgliedsgruppen in den Mitgliedstaaten auf in Anbetracht der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Ländern lebt, die weder das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, noch das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, ratifiziert haben.⁶ Das Kapitel stellt auch fest, dass sich die Lücken im sozialen Dialog

³ Teil II(B) des Anhangs zur Erklärung; Teil II(B) ii) des Anhangs zur Erklärung.

⁴ IAA: *Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz*, Verwaltungsrat, 310. Tagung, Genf, März 2011, GB.310/2, Anhang II.

⁵ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

⁶ IAA: *Fundamental Principles and Rights at Work: From commitment to action*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, Abs. 34.

in manchen Ländern seit der globalen Finanzkrise anscheinend vergrößert haben, wenngleich in anderen Teilen der Welt bei der schrittweisen Einrichtung eines sozialen Dialogs in rechtlichen und institutionellen Rahmen und Verfahren bedeutende Fortschritte erzielt worden sind.

8. Kapitel 2 beschäftigt sich mit den Tendenzen, Herausforderungen und Chancen im Zusammenhang mit den Akteuren und Institutionen des sozialen Dialogs durch eine Einschätzung ihrer unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse im Kontext einer sich globalisierenden Weltwirtschaft, wie sie sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln darstellen. Es untersucht auch krisenbedingte Entwicklungen und wie diese sich auf die Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs auswirken. Das Kapitel analysiert diese Realitäten unter den folgenden Gesichtspunkten:

- i) Akteure des sozialen Dialogs mit dem Schwergewicht auf Arbeitsverwaltungen, Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerverbänden;
- ii) Förderung von fairen, produktiven und soliden Arbeitsbeziehungen mit dem Schwerpunkt auf Kollektivverhandlungen, betrieblicher Zusammenarbeit und Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten;
- iii) Arbeitsrechtsreformen, die die Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog prägen;
- iv) nationaler dreigliedriger sozialer Dialog;
- v) grenzüberschreitender und internationaler sozialer Dialog; und
- vi) Untersuchungen über die Zusammenhänge zwischen sozialem Dialog und wirtschaftlicher Leistung.

9. Kapitel 3 legt die Maßnahmen und Tätigkeiten dar, die das Amt durchführt, um das strategische Ziel der IAO Stärkung der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs durch seine Hauptinstrumente zu verwirklichen: Kapazitätsaufbau; Ausbildung; Politikberatung; Forschung und Wissensaustausch; und Gestaltung und Umsetzung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) und von Projekten der technischen Zusammenarbeit. Es setzt sich auch mit dem Zusammenhang zwischen dem sozialen Dialog und den anderen drei strategischen Zielen der IAO auseinander. Ferner beschreibt es die Maßnahmen, die das Amt trifft, um darauf hinzuwirken, dass in den Mechanismen des sozialen Dialogs die Gleichstellung der Geschlechter verankert und die Einbindung und die Mitsprache der Frauen gestärkt werden, und wie die IAO mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeitet, damit diese den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit in ihre Agenden aufnehmen.

10. Kapitel 4 legt die wesentlichen Feststellungen und Lehren dar, die sich aus der Analyse der ersten drei Kapitel ergeben und die eine Grundlage für das weitere Vorgehen bilden.

11. Kapitel 5 bringt Diskussionspunkte zur Anpassung der Prioritäten und Aktionsprogramme der IAO zur Sprache, um den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen im Bereich des sozialen Dialogs gerecht zu werden.

Ausarbeitung des Berichts

12. Dieser wiederkehrende Bericht stützt sich auf zahlreiche Fachberichte, Schreibtischstudien, veröffentlichte Forschungs- und Politikpapiere der IAO sowie Verwaltungsratsberichte, die für den sozialen Dialog relevant sind und die seit der Verabschiedung der Entschließung der IAO über sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit im Jahr 2002 erstellt worden sind. Er stützt sich auch auf Untersuchungen und Veröffentlichungen anderer regionaler, internationaler und nationaler Gremien und Sonderorganisationen sowie von Hochschul- und Forschungseinrichtungen.

13. Im Jahr 2012 forderte der Verwaltungsrat auch ein Arbeitspapier an, das die Ergebnisse und Lehren aus abgeschlossenen unabhängigen IAO-Evaluierungen, Auswirkungstudien und sonstigen Untersuchungen im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog systematisch zusammenfassen soll.⁷ Das betreffende Arbeitspapier wird in Ergänzung dieses wiederkehrenden Berichts auf der diesjährigen IAK vorgelegt, um zusätzliche Belege für Maßnahmen, Herausforderungen und Erfolge der IAO auf dem Gebiet des sozialen Dialogs zu liefern.

⁷ IAA: *Other questions: Office response to the suggestions and recommendations of the annual evaluation report 2010-11*, Verwaltungsrat, 313. Tagung, Genf, März 2012, GB.313/PFA/7/1.

Kapitel 1

Sozialer Dialog: Definitionen und Auftrag der IAO

1.1. Was ist sozialer Dialog?

14. Wo die Interessen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen divergieren, sollten nach allgemeiner Auffassung die von Entscheidungen betroffenen Menschen in der Lage sein, ihre Bedürfnisse zum Ausdruck zu bringen, an den Entscheidungsverfahren mitzuwirken und die endgültigen Entscheidungen zu beeinflussen, so dass Regierungen und andere Entscheidungsträger zu einem angemessenen Interessenausgleich gelangen. Dieses gesellschaftliche Grundprinzip gilt sowohl für die breiten politischen Einrichtungen der Demokratie als auch für die Welt der Arbeit.

15. *Sozialer Dialog* ist der Begriff, der die Beteiligung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen an Entscheidungen über Beschäftigungs- und Arbeitsplatzfragen bezeichnet. Er umfasst alle Arten von Verhandlungen, Konsultationen und Informationsaustausch zwischen Vertretern dieser Gruppen über allgemein interessierende wirtschafts-, arbeits- und sozialpolitische Fragen. Der soziale Dialog ist sowohl ein Mittel zur Verwirklichung von sozialem und wirtschaftlichem Fortschritt als auch ein Ziel an sich, da er den Menschen Gehör und ein Mitspracherecht in ihren Gesellschaften und Betrieben verschafft.

16. Der soziale Dialog kann zweigliedrig zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern (von der IAO als die Sozialpartner bezeichnet) oder dreigliedrig unter Einschluss der Regierung erfolgen. Der zweigliedrige soziale Dialog kann die Form von Kollektivverhandlungen oder andere Formen von Verhandlungen, Zusammenarbeit und Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten annehmen. Der dreigliedrige soziale Dialog führt Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen zusammen, um öffentliche Maßnahmen, Gesetze und andere Entscheidungen zu erörtern, die den Arbeitsplatz oder die Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern berühren.

1.2. Die Rolle der IAO

17. Seit der Gründung der IAO im Jahr 1919 ist der soziale Dialog einer der tragenden Grundsätze der Organisation. Ihre Grundstruktur und ihre grundlegenden Aufgaben beruhen auf dem sozialen Dialog und umfassen die Mitwirkung von Regierungen sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden an der Erfüllung ihres Auftrags.¹ Tatsächlich stellt der soziale Dialog das ordnungspolitische Paradigma der IAO zur Förderung von

¹ Die IAO hat „die feierliche Verpflichtung, ... Programme zur Erreichung folgender Ziele zu fördern: ...Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Vorbereitung und Durchführung sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen“ (Abs. III). Die Erklärung von Philadelphia, die 1944 angenommen wurde, ist Bestandteil der Verfassung der IAO.

sozialer Gerechtigkeit, fairen Arbeitsbeziehungen, nachhaltiger Entwicklung und sozialer und politischer Stabilität dar.

18. Dieser dreigliedrige Ansatz ist ein hervorstechendes Merkmal der IAO, ein Merkmal, das ihre Hauptorgane durchdringt; die IAK, den Verwaltungsrat und das Internationale Arbeitsamt (ihr Sekretariat). Für das Amt sind sozialer Dialog, Dreigliedrigkeit und Zweigliedrigkeit gemeinsame Aktionsmittel und stellen eines der vier strategischen Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO dar – ein weltweit akzeptiertes Ziel und Instrument zur Verbesserung des Lebens der Menschen.²

19. Das auf dem sozialen Dialog beruhende ordnungspolitische Paradigma der IAO ist mehrfach bekräftigt worden,³ zuletzt in der von der IAK 2008 angenommenen Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung,⁴ in der die Rolle der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs zwischen Regierungen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden als wesentliche Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt und die Umsetzung der wirtschaftlichen Entwicklung in sozialen Fortschritt bekräftigt wird. Im Jahr 2009 nahmen die Mitgliedsgruppen der IAO als Antwort auf die anhaltenden sozialen Auswirkungen der Krise den Globalen Beschäftigungspakt an, der unterstreicht, dass „der soziale Dialog ... eine starke Grundlage [bildet], um Arbeitgeber und Arbeitnehmer für ein Engagement für das gemeinsame Handeln mit Regierungen zu gewinnen, das zur Überwindung der Krise und für eine nachhaltige Erholung notwendig ist“.⁵ Der Pakt unterstreicht, dass die Suche nach abgestimmten Maßnahmen und Lösungen in einem dreigliedrigen Kontext dazu beitragen könnte, einen „Wettlauf nach unten“ im sozialen Schutz zu verhindern.⁶

20. Wie in Kapitel 3 erläutert wird, trägt der soziale Dialog zur Verwirklichung der anderen drei strategischen Ziele der IAO bei. Diese Ziele sind miteinander verknüpft und verstärken sich gegenseitig. Der soziale Dialog stellt ein zentrales Element – vom Verfahren wie auch vom Inhalt her – für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit,⁷ die technische Zusammenarbeit, die Forschung der IAO und den Wissensaustausch dar, bei deren Gestaltung und Umsetzung häufig die Sozialpartner hinzugezogen werden.

21. Einige der internationalen Arbeitsnormen sind besonders wichtig für den sozialen Dialog, da sie seine wesentlichen Elemente und Voraussetzungen festlegen, namentlich das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das

² Die anderen drei sind: Förderung und Verwirklichung von Normen und grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit; Schaffung besserer Möglichkeiten für Frauen und Männer, menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen zu erlangen; und Verbesserung des Deckungsumfangs und der Effektivität des sozialen Schutzes für alle.

³ IAA: *Resolutions (and conclusions) concerning tripartite consultation at the national level on economic and social policy*, Verwaltungsrat, 267. Tagung, Genf, Nov. 1996, GB.267/ESP/3/1; IAA: *Effect to be given to resolutions adopted by the International Labour Conference at its 90th Session (2002)*, Verwaltungsrat, 285. Tagung, Genf, Nov. 2002, GB.285/7/1; Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (Genf, IAA, 2004), Abs. 240, S. 59.

⁴ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

⁵ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

⁶ IAA: *Plan of action (2010-2016): Towards widespread ratification and effective implementation of the governance Conventions* (Genf, 2011), S. 7.

⁷ Das Hauptinstrument für die Erbringung von Dienstleistungen der IAO (siehe Kap.3).

Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, das Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, und das Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, sowie das Übereinkommen (Nr. 135) über Arbeitnehmervertreter, 1971. Gemäß der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die von der IAK 1998 angenommen wurde, sind alle Mitglieder der IAO allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet, die Grundsätze betreffend die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die in den ersten beiden oben genannten Übereinkommen verankert sind, einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, gleich ob sie diese Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht.

22. Diese Normen betonen auch, dass die Sozialpartner in ihrer Arbeitsweise und in ihren Tätigkeiten frei von jeglicher Einmischung seitens Regierungen und seitens anderer Organisationen sein und völlig frei ihre Programme entwickeln und ihre Tätigkeiten durchführen können sollten, einschließlich der Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder durch Kollektivverhandlungen im Rahmen freier und freiwilliger Verhandlungen.

23. Aus ordnungspolitischer Sicht wurden das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik und das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung als die bedeutendsten bezeichnet. Zusammen mit dem Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978,⁸ und anderen IAO-Instrumenten wie die von der IAK 2002 angenommene IAO-EntschlieÙung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog⁹ heben diese Normen die Schlüsselrolle hervor, die den Arbeitsverwaltungen bei der Förderung des sozialen Dialogs und bei der Schaffung eines förderlichen Umfelds für einen fundierten sozialen Dialog auf zwei- und dreigliedriger Ebene zufällt.

24. Der soziale Dialog ist in praktisch allen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO und in der Agenda für menschenwürdige Arbeit verankert. Solche Instrumente können ohne einen effektiven sozialen Dialog nicht in vollem Umfang umgesetzt werden, da viele Bestimmungen der Übereinkommen ausdrücklich Beratungen mit den Sozialpartnern vorschreiben, um ihre Durchführung sicherzustellen. Detaillierte Leitlinien, wie Regierungen bei der Regelung von Rechten und Gepflogenheiten, die für den sozialen Dialog unerlässlich sind, vorgehen sollten und wie der soziale Dialog in Politikbereichen wie Beschäftigung, Sozialschutz und Humanressourcen entwickelt werden sollte, sind in vielen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO vorgesehen.

25. Auf der Grundlage dieser Instrumente sind Beratungen zwischen Regierungen und den Sozialpartnern unerlässlich, um die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten, einschließlich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, gleicher Bezahlung von Männern und Frauen für gleichwertige Arbeit und Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf sowie Bemühungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit und der Zwangsarbeit. Solche Beratun-

⁸ Gemäß dem Übereinkommen Nr. 150 ist die Arbeitsverwaltung für die Vorbereitung, Koordinierung und Überprüfung der Arbeitspolitik verantwortlich. Sie hat ihre Dienste den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Verfügung zu stellen, für einen wirksamen Rahmen für Beratungen, Zusammenarbeit und Verhandlungen mit den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu sorgen und den Umfang ihrer Tätigkeit schrittweise auf die informelle Wirtschaft auszuweiten.

⁹ IAA: *EntschlieÙung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

gen – sozialer Dialog – werden auch als der beste Mechanismus für eine Fülle anderer Tätigkeiten angesehen (Kasten 1.1).

Kasten 1.1
Sozialer Dialog und internationale Arbeitsnormen

Internationale Arbeitsnormen fördern dreigliedrige Beratung als geeignete Mechanismen zur Behandlung eines breiten Spektrums von Fragen, darunter solche, um:

- Maßnahmen zur Förderung voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung zu verfolgen und regelmäßig zu überprüfen;
- Beschlüsse zu fassen über alle Angelegenheiten, die die Annahme, Ratifizierung, Überwachung und Kündigung von internationalen Arbeitsnormen betreffen;
- die Arbeitsaufsichtssysteme zu stärken;
- Arbeitsschutzmaßnahmen auf betrieblicher und nationaler Ebene anzunehmen und regelmäßig zu überprüfen;
- ein nachhaltiges und gerechtes System der Sozialen Sicherheit zu gewährleisten und nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit zu fördern;
- Mechanismen zur Festsetzung von Mindestlöhnen einzurichten und effektive Lohnzahlungen sicherzustellen; und
- sicherzustellen, dass Wanderarbeitnehmer über die Ausübung ihrer Vereinigungsrechte ein Mitspracherecht haben und dass eine geeignete, auf Rechten basierende Migrationspolitik erarbeitet und unter voller Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung und Chancengleichheit umgesetzt wird.

26. Der soziale Dialog ist noch auf andere Weise mit den internationalen Arbeitsnormen verknüpft, da die Umsetzung der verschiedenen „Flexibilitätsklauseln“ in ratifizierten Übereinkommen und in Empfehlungen fast immer in Beratung mit den beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden erfolgen soll. Dem sozialen Dialog fällt somit eine grundlegende Rolle bei der Beratung der Regierungen während der Ausarbeitung von innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Politiken zu, durch die internationale Arbeitsnormen in einer Weise durchgeführt werden, die den innerstaatlichen Gegebenheiten und den tatsächlichen Bedürfnissen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer entspricht. Die Überwachung der Durchführung von internationalen Arbeitsnormen erfolgt ebenfalls durch Verfahren des sozialen Dialogs, wie dies in den Bestimmungen der Artikel 19, 22 und 23 der IAO-Verfassung niedergelegt ist.

27. Trotz der Schlüsselrolle, die der soziale Dialog in den internationalen Arbeitsnormen spielt, bestehen in der Praxis nach wie vor Schwierigkeiten. Zu den Herausforderungen gehören unzureichende grundlegende Bedingungen im Bereich der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte; ineffiziente Arbeitsverwaltungen; Lücken in der Durchführung und Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften; mangelndes Vertrauen zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern; fehlender politischer Wille; und schwache Sozialpartner.

28. So wird in den Schlussfolgerungen der IAK-Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Jahr 2012 auf die relativ niedrigen Ratifikationsraten der Übereinkommen Nr. 87 und 98 hingewiesen, die für die Entwicklung eines fundierten und effektiven sozialen Dialogs von entscheidender Bedeutung sind.¹⁰

¹⁰ Wie dies in der wiederkehrenden Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit gemäß der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung sowie im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bekräftigt wurde, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_182951.pdf [aufgerufen am 7. Nov. 2012].

29. Diese Lücken scheinen seit dem Beginn der globalen Finanzkrise größer geworden zu sein, wenn auch einige Regierungen, insbesondere in Asien und Lateinamerika, die Krise als Chance genutzt haben, um den sozialen Dialog und die dreigliedrigen Entscheidungsprozesse zu stärken. Andere Regierungen haben jedoch wichtige Reformen ohne einen sozialen Dialog umgesetzt, darunter Reformen mit negativen Auswirkungen auf die Vereinigungsfreiheit, die Beschäftigungspolitik, die Soziale Sicherheit, die Löhne und die Gleichheit.

30. Die Aufsichtsorgane der IAO haben betont, dass „der soziale Dialog in normalen Zeiten und erst recht in Krisenzeiten unerlässlich ist“.¹¹ Sie haben auch in bestimmten Fällen im Rahmen des Übereinkommen Nr. 98 Sorge über eine Tendenz in etlichen Ländern geäußert, Kollektivverhandlungen der Wirtschaftspolitik der Regierung unterzuordnen, und die Notwendigkeit unterstrichen, die Autonomie der Verhandlungspartner zu wahren (Kasten 1.2). Hinsichtlich der Sozialen Sicherheit haben sie festgestellt, dass die internationalen Rechte auf dem Gebiet der Arbeit und der Sozialen Sicherheit zur Schaffung einer Kultur des sozialen Dialogs beitragen, die vor allem in einem Krisenkontext nützlich ist. Schließlich haben sie festgestellt, dass Änderungen in den Systemen der Sozialen Sicherheit (in einem als Antwort auf die Krise vorgesehenen Umfang) einen sorgfältig austarierten Ansatz erfordern, der sich auf eine klare, langfristige Vision stützt, die das Ergebnis von Beratungen mit allen bedeutenden sozialen und politischen Kräften in den betreffenden Ländern ist.¹²

Kasten 1.2

Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit während der globalen Finanzkrise

Die IAO hat sich konsequent für ein auf dem sozialen Dialog beruhendes Herangehen an Krisenreaktionen eingesetzt mit dem Argument, dass dies sowohl effizient und gerecht für die Verteilung der Lasten der Krise als auch für die Gestaltung fairer Antworten ist, einschließlich des Schutzes der schwächsten Gruppen der Gesellschaft.

Sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen sind wirkungsvolle Instrumente zur Bewältigung der unmittelbaren Herausforderungen im Zusammenhang mit einer Krise, wenn es beispielsweise darum geht, soziale Unruhen zu verhindern, eine schädliche Deflationsspirale zu vermeiden und den sozialen Zusammenhalt zu wahren. Der World of Work Report 2012 zeigt, dass erfolgreiche Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen von Krisen auf die Volkswirtschaften und die Bevölkerung mit den Sozialpartnern erarbeitet worden sind und häufig als Teil der Lösung für solche Krisen angesehen werden.

Quelle: IAA und Internationales Institut für Arbeitsfragen (IILS): *The financial and economic crisis: A decent work response*, Genf, 2009, S. 56-57; IILS: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, Genf, 2012.

¹¹ Insbesondere der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) und der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen.

¹² IAA: *General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 165; ähnliche Erkenntnisse sind durch Untersuchungen der IAO gewonnen worden (beispielsweise *World of Work Report 2012*).

Kapitel 2

Sozialer Dialog in einer sich wandelnden Welt

31. Der soziale Dialog hat eine bedeutende Rolle in der Entwicklung des modernen Betriebs und der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen gespielt, die zu einer Verbesserung des Lebensstandards von Millionen von Arbeitnehmern geführt haben, insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg. Es wachsen jedoch die Zweifel an der Fähigkeit der Einrichtungen des sozialen Dialogs, Ergebnisse in einer globalisierten Weltwirtschaft mitzugestalten.

32. Mehrere Faktoren schwächen die Verhandlungsstärke der Gewerkschaften und der Kollektivverhandlungsmechanismen. Zu diesen Faktoren gehören: der verstärkte Wettbewerb im Kontext der Globalisierung; Arbeitsmarktreformen; weniger auf Umverteilung ausgerichtete Steuer- und Sozialsysteme; höhere Arbeitslosigkeit, insbesondere während der Krise; und ein abnehmender Anteil der Arbeit am Bruttoinlandsprodukt (BIP), neben abnehmender gewerkschaftlicher Organisation und geringerer Erfassung durch Kollektivverhandlungen in einigen Ländern.

33. Die Fortschritte auf dem Weg zu den Millenniumsentwicklungszielen sind durch die globalen Finanz-, Wirtschafts- und Beschäftigungskrisen zurückgeworfen worden,¹ mit Risiken für die soziopolitische Stabilität und vergeudeten Humanpotential. In jüngsten IAA-Berichten ist ein verlorenes Jahrzehnt für Arbeitsplätze, insbesondere für junge Menschen, vorhergesagt worden, mit bedeutenden Konsequenzen für den sozialen Dialog, nicht zuletzt wegen der Auswirkungen auf den Inlandsverbrauch, den Anteil der Arbeitnehmer, die ihre Gewerkschaftsrechte ausüben können, und der sich daraus ergebenden Verhandlungsstärke der Sozialpartner. Die Krise der Eurozone und das sich verlangsamende Wachstum in anderen Teilen der Welt legen den Schluss nahe, dass die Herausforderungen in den Betrieben und im Zusammenhang mit dem Erzielen von Ergebnissen auf nationaler und globaler Ebene, die für alle einen Gewinn darstellen, für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen anhalten werden.

34. Die zunehmende Aufspaltung von Arbeitsmärkten in separate Segmente – mit unterschiedlichen Merkmalen und Regeln – bringt weitere Herausforderungen für die Einrichtungen des sozialen Dialogs mit sich. Diese Segmentierung führt zu einer zunehmenden Komplexität in Bezug auf die vertraglichen Vereinbarungen (wie „reguläre“ gegenüber „atypischer“ Beschäftigung), ihre Durchsetzung (im Fall der Informalität) und die Arten der betroffenen Arbeitnehmer (wie Wanderarbeitnehmer, Hausangestellte oder Zeitarbeitskräfte).

¹ Vereinte Nationen: *Von der Plenartagung auf hoher Ebene der fünfundsechzigsten Tagung der Generalversammlung verabschiedete Resolution: Das Versprechen halten: vereint die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen*, 65. Tagung, New York, 2010, A/RES/65/1, Abs. 6, http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/outcome_documentN1051260.pdf [aufgerufen am 6. Nov. 2012].

35. Aber auch der soziale Dialog selbst erfährt Veränderungen hinsichtlich des Umfangs, des Inhalts und der Akteure. Einige der Veränderungen können in einem sich wandelnden Kontext angebracht sein, während andere möglicherweise die Existenz des sozialen Dialogs zu einer Zeit gefährden, da er besonders benötigt wird. Auf zweigliedriger Ebene scheinen sektorale und nationale Kollektivverhandlungen gegenüber Verhandlungen auf betrieblicher Ebene an Boden zu verlieren.

36. Auf grenzüberschreitender Ebene haben zweigliedrige Initiativen ihren Niederschlag gefunden in freiwilligen transnationalen Betriebsvereinbarungen (TBVs) mit globalen Gewerkschaftsbündeln (GUFs) im Kontext des Wettbewerbsdrucks der Globalisierung und globaler Lieferketten. Diese Initiativen umfassen internationale Rahmenvereinbarungen, deren Ziel es ist, „Freiräume“ für den sozialen Dialog zu schaffen und die grundlegenden Arbeitnehmerrechte und andere internationale Arbeitsnormen in den Lieferketten der multinationalen Unternehmen (MNU) zu fördern, die sie unterzeichnen.

37. Die Ausweitung des sozialen Dialogs über Grenzen hinweg geht auf eine Vielfalt von freiwilligen Initiativen seitens regionaler und globaler Wirtschaftsakteure zurück, die die Abkoppelung des Geltungsbereichs ihrer Aktionen, der zunehmend international ist, von dem der arbeitsrechtlichen Vorschriften, der weiterhin national ist, angehen sollen.

38. Viele Staaten haben Aspekte ihrer wirtschaftlichen und politischen Souveränität an multilaterale Organisationen und an regionale Integrationsinstanzen delegiert. Oft ist diese Delegation nicht Hand in Hand gegangen mit neuen Institutionen und Verfahren für den sozialen Dialog, was hinsichtlich einer demokratischen Debatte über Politikfragen zu einem Vakuum geführt hat. Zunehmend enthalten jedoch Freihandelsabkommen und regionale Integrationsinitiativen wie die Europäische Union (EU), die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten, die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion, der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR), die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC) und präferentielle Handelsabkommen Bestimmungen für einen grenzüberschreitenden sozialen Dialog.

39. Der soziale Dialog ist auch auf neue Akteure ausgedehnt worden. Ein „Tripartite-plus“-sozialer Dialog kann andere zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs) wie nichtstaatliche Organisationen (NGOs) einschließen. Die Entschließung der IAO über sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit aus dem Jahr 2002 spricht diese Möglichkeit an, macht aber gleichzeitig darauf aufmerksam, dass solche Organisationen repräsentativ sein müssen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen unterscheiden sich insofern von anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen, als sie eindeutig bestimmbare Akteure der realen Wirtschaft vertreten und sie ihre Legitimität von den Mitgliedern, die sie vertreten, beziehen. Trotz der Zunahme der ZGOs in den letzten Jahrzehnten und eines Rückgangs der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder sind Arbeitnehmerverbände nach wie vor die größte soziale Bewegung in den meisten Ländern und vertreten weltweit mehr als 200 Millionen angeschlossene Arbeitnehmer. Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände betrachten Arbeitnehmerorganisationen weiterhin als ihr bevorzugtes zivilgesellschaftliches Gegenstück.

40. Die zunehmende Verwendung des Begriffs „sozialer Dialog“ durch andere Gebilde, darunter ZGOs, MNU und multilaterale Organisationen wie die EU, stellt sowohl eine Chance als auch eine Herausforderung für die IAO dar. Diese Verwendung hat zu vielfältigen Interpretationen und zu Verwirrung in Bezug auf beispielsweise „Dreigliedrigkeit-plus“, „ziviler Dialog“, „Stakeholder-Konsultationen“ und „partizipatorische Regierungs- und Verwaltungsführung“ geführt.

41. Zwar bezeichnen alle diese Begriffe Mechanismen, die dem Wunsch nach Einbindung und Mitsprache von Interessenträgern entspringen, nicht repräsentative Mechanismen stellen aber ein Problem dar. Die Tatsache, dass andere Instanzen den sozialen Dialog als ein geeignetes und effektives Führungsmodell ansehen, schafft jedoch Möglichkeiten für die IAO zur Förderung ihrer Ziele und Werte.

42. Wenngleich einiges darauf hindeutet, dass der soziale Dialog in bestimmten Ländern unter dem Druck der Finanzmärkte sich zurückentwickelt hat, haben einige aufstrebende Volkswirtschaften in den letzten Jahren die Kollektivverhandlungen gestärkt. Diese Trends deuten möglicherweise auf einen „Wettlauf zur Mitte“ hin, wobei einige Industrieländer die gut entwickelten Systeme des sozialen Dialogs schwächen und Entwicklungsländer die Strukturen schrittweise ausbauen.

43. Damit sehen sich die Akteure des sozialen Dialogs – Arbeitsverwaltungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände² - zunehmend mit der Notwendigkeit konfrontiert, Herausforderungen besser zu meistern. Die Arbeitsverwaltungen bedürfen einer besseren Führung, um die Effizienz ihrer Kernaufgaben zu verbessern wie Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten, Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und Arbeitsaufsicht. Arbeitgeberverbände müssen ihre Dienste und Strategien ständig an ein sich immer rascher veränderndes Umfeld anpassen, an der wirtschaftlichen wie an der politischen Front. Und Arbeitnehmerverbände müssen weiterhin nach Strategien suchen, die dazu dienen, Kollektivverhandlungen – einschließlich solcher für verletzte Gruppen von Arbeitnehmern³ - neu zu beleben und neue Freiräume für den sozialen Dialog zu erschließen.

2.1. Die Akteure des sozialen Dialogs: Sich wandelnde Realitäten, Agenden und Strategien

2.1.1. Arbeitsverwaltungen⁴

44. Starke Arbeitsverwaltungen sind für einen effektiven sozialen Dialog von entscheidender Bedeutung, doch sind sie oft mit Führungsproblemen belastet, in erster Linie wegen einer finanziellen Unterausstattung (insbesondere in Entwicklungsländern, in letzter Zeit aber auch in krisengebeutelten europäischen Ländern). Obwohl in einigen Regionen Hoffnung besteht, dass sich die Lage in Zukunft möglicherweise bessern wird,

² Die Begriffe „Gewerkschaften“ und „Arbeitnehmerverbände“ werden in diesem Bericht unterschiedslos verwendet. Der Begriff „Arbeitnehmervertreter“ entsprechend dem IAO-Übereinkommen (Nr. 135) über Arbeitnehmervertreter, 1971, bezeichnet Vertreter, „die aufgrund der innerstaatlichen Gesetzgebung oder Praxis als solche anerkannt sind, und zwar Gewerkschaftsvertreter, d.h. von Gewerkschaften oder von deren Mitgliedern bestellte oder gewählte Vertreter oder gewählte Vertreter, d.h. Vertreter, die von den Arbeitnehmern des Betriebs im Einklang mit Bestimmungen der innerstaatlichen Gesetzgebung oder von Gesamtarbeitsverträgen frei gewählt werden und deren Funktionen sich nicht auf Tätigkeiten erstrecken, die in dem betreffenden Land als ausschließliches Vorrecht der Gewerkschaften anerkannt sind“.

³ Verletzte Gruppen von Arbeitnehmern können umfassen: Wanderarbeitnehmer, Arbeitnehmer mit Behinderungen, ethnische Minderheiten, in Stämmen lebende und indigene Völker, ländliche und landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Hausangestellte, Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen, Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft und Arbeitnehmer in atypischen Formen der Beschäftigung.

⁴ Gemäß dem Übereinkommen (Nr. 150) und der Empfehlung (Nr. 158) über die Arbeitsverwaltung, 1978, umfasst die Arbeitsverwaltung alle Tätigkeiten von Organen der öffentlichen Verwaltung zur Unterstützung der Regierungen bei der Vorbereitung, Durchführung, Überwachung und Überprüfung der Arbeitspolitik. Sie schließt ministerielle Dienststellen und öffentliche Institutionen, die durch innerstaatliche Rechtsvorschriften eingerichtet worden sind, um sich mit Arbeitsfragen zu befassen, sowie jeden institutionellen Rahmen für die Koordinierung ihrer jeweiligen Tätigkeiten und für Beratungen mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihren jeweiligen Verbänden bei der Entwicklung der Arbeitspolitik ein.

müssen sich die Regierungen allgemein gegen die Schwächung der Mandate für die Arbeitsministerien stemmen, die Leitung der Einrichtungen der innerstaatlichen Arbeitsverwaltung verbessern und die Koordinierung mit den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden öffentlichen Institutionen und zwischen geographischen oder hierarchischen Organen straffen.

45. Die Förderung des sozialen Dialogs ist eine Kernaufgabe von Arbeitsministerien (oder von spezialisierten Stellen in einigen Ländern). Die Effektivität des sozialen Dialogs und die Solidität der Arbeitsbeziehungen hängen von der Fähigkeit der Regierung ab, als politischer Entscheidungsträger, Verwalter und, im Fall der Dreigliedrigkeit, Teilnehmer zu fungieren.

46. Die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO enthalten detaillierte Regeln und Leitlinien, wie Regierungen bei der Regelung von Bereichen vorgehen sollten, die am häufigsten mit Arbeitsbeziehungen in Verbindung gebracht werden (wie Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen), und wie der soziale Dialog in wesentlichen Politikbereichen entwickelt werden sollte (wie Beschäftigung, sozialer Schutz und Humanressourcen).⁵

47. In der Praxis kranken die Arbeitsministerien und die Arbeitsaufsichtsbehörden oft an Leitungsproblemen, die sie an einer wirksamen Erfüllung der oben genannten Aufgaben hindern. Die von der IAO im Zeitraum 2006-12 durchgeführten Bewertungen der Arbeitsaufsicht und der Arbeitsverwaltung machten als größte Schwachstellen die Leitung der Arbeitsministerien aus; ihre Politikgestaltungs-, Planungs- und Evaluierungsfähigkeiten; und ihre unzureichende finanzielle Ausstattung und eine ineffiziente Verwaltung der Humanressourcen. Diese Probleme hängen oft mit der Schwäche der Arbeitsministerien im Vergleich zu anderen Ministerien wie den Finanz-, Wirtschafts- oder Handelsministerien zusammen, was möglicherweise wiederum die geringere Bedeutung widerspiegelt, die Arbeits- und Sozialfragen eingeräumt wird.

48. Die allgemeine Aussprache über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht auf der 100. Tagung der IAK im Jahr 2011 stellte fest, dass die Arbeitsministerien in vielen Ländern nach wie vor eine marginale Rolle spielen und dass sie selten über ordnungsgemäße Etats verfügen, insbesondere in Afrika und Zentralamerika. Obwohl die Arbeitsverwaltungen in vielen Teilen der Welt nach dem Muster gut funktionierender Arbeitsministerien anderswo organisiert sind, ist es oft so, dass ihre Fähigkeiten weitgehend „auf dem Papier“ stehen und dass die Qualität ihrer öffentlichen Dienstleistungen schlecht ist.

49. Die Austeritätspolitik in von der Krise betroffenen Ländern, insbesondere in Europa, hat oft dazu geführt, dass die Etats von Arbeitsministerien und Arbeitsmarktbehörden gekürzt wurden, was Einschnitte bei den Beschäftigungsprogrammen und beim Personal der Arbeitsverwaltungen zur Folge hatte.

50. Wie sich aber in vielen Ländern am Anfang der Finanzkrise im Jahr 2008 gezeigt hat, kann eine solide Arbeitsverwaltung bei der Abschwächung der Folgen eines Konjunkturreinbruchs eine bedeutende Rolle spielen. In der allgemeinen Aussprache über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht im Jahr 2011 wurde betont, dass der Arbeitsverwaltung eine Schlüsselrolle dabei zufällt, die Beschäftigungsauswirkungen von Wirtschaftsrezessionen abzuschwächen, und die dringende Notwendigkeit bekräftigt, „unge-

⁵ Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947; Empfehlung (Nr. 81) betreffend die Arbeitsaufsicht, 1947; Protokoll von 1995 zum Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht, 1947; Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969; Empfehlung (Nr. 133) betreffend die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969; Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978; Empfehlung (Nr. 158) betreffend die Arbeitsverwaltung, 1978.

achtet der Finanz- und Wirtschaftskrise tragfähige Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtssysteme einzurichten, zu konsolidieren und zu unterhalten.“⁶

51. Die oben genannten Faktoren haben ernste Auswirkungen auf die Dienstleistungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog, die die Arbeitsverwaltungen gemäß dem Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978, sicherstellen sollen. Länder mit schwachen Arbeitsverwaltungen und einer unzulänglichen Durchsetzung des Arbeitsrechts sind in der Regel jene, in denen die Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs hinsichtlich ihrer Fähigkeit, ihre Tätigkeiten zu planen und ihre Aufgaben als Sozialpartner zu erfüllen, am meisten benachteiligt sind. So macht es wenig Sinn, dass eine Regierung Arbeitsgesetze verabschiedet und Kollektivverhandlungen fördert, wenn sie keine Mechanismen einrichtet – einschließlich Instanzen der Arbeitsgerichtsbarkeit und Einrichtungen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten –, die die Einhaltung dieser Gesetze und Kollektivvereinbarungen gewährleisten, oder Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht über die Mittel und Vorteile ihrer Einhaltung aufklären.

52. Schwache Arbeitsaufsichtssysteme können einer anhaltenden Missachtung der Arbeitsgesetze, die die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern regeln, Vorschub leisten. Dadurch werden die Sozialpartner wesentlicher Beratungsdienste und überschaubarer und gleicher Startbedingungen beraubt und kann es zu betrieblichen Konflikten kommen.

53. Starke Arbeitsministerien können zusammen mit den Sozialpartnern Fragen angehen, die bedeutende Auswirkungen auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben. So regt die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006,⁷ an, dass die Mitgliedstaaten eine innerstaatliche Politik zum Arbeitsverhältnis annehmen sollten, die Maßnahmen vorsieht, um den Parteien Orientierungshilfe hinsichtlich des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses zu bieten, um verschleierte Arbeitsverhältnisse zu bekämpfen und um Normen zu entwickeln und anzuwenden, die eindeutig angeben, wer für die Gewährleistung des Schutzes, den diese Normen bieten, verantwortlich ist.

54. Der Arbeitsaufsicht wird oft eine zentrale Rolle übertragen. Mehrere Länder vor allem in Europa, wie Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Norwegen, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich, haben vor der Krise die Koordinierung der Tätigkeiten der Arbeitsaufsicht und des Vollzugs der arbeitsrechtlichen Vorschriften verbessert, insbesondere in Sektoren mit dem höchsten Anteil an nicht angemeldeter Arbeit, wie Baugewerbe, Hotel- und Gaststättengewerbe und Landwirtschaft.⁸

2.1.2. Arbeitgeberverbände

55. Arbeitgeberverbände stehen vor einer Reihe von Herausforderungen in dem derzeitigen globalen wirtschaftlichen Umfeld, das gekennzeichnet ist durch sich rasch weiter entwickelnde Technologien; Arbeitsmarktveränderungen; eine sich wandelnde Architektur von Produktionssystemen, die in globalen Wertschöpfungsketten organisiert sind; Druck auf die Unternehmen, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu verbessern;

⁶ IAA: *Report of the Committee on Labour Administration*, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, S. 88-93.

⁷ IAA: *Der Erstreckungsbereich des Arbeitsverhältnisses*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003; IAA: *Das Arbeitsverhältnis*, Bericht V(1), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006; G. Casale: „The employment relationship: A general introduction“, in G. Casale (Hrsg.): *The employment relationship: A comparative overview* (Genf/Oxford, IAA/Hart Publishing, 2011), S. 1-33.

⁸ J. Heyes (Hrsg.): *Tackling unregistered work through social dialogue: Final report of the 2005-2007 EU-ILO project*, DIALOGUE Working Paper No. 14 (Genf, IAA, 2007).

und verstärkten Wettbewerb, um Kapital und Investitionen anzuziehen. Aufgrund dieser Merkmale der globalen Wirtschaft ist es für die Arbeitgeberverbände schwieriger geworden, ihre Mitglieder zu vertreten und deren Erwartungen gerecht zu werden, und die Organisationen sehen sich gezwungen, ihre Strategien, die ihren Mitgliedern gebotenen Dienstleistungen und ihre eigenen Strukturen zu überprüfen.

56. Eines der wesentlichen Ziele von Arbeitgeberverbänden in Ländern mit entwickelten Kollektivverhandlungssystemen ist die Vertretung der Interessen der Arbeitgeber im Rahmen von Kollektivvereinbarungen. In den Vereinigten Staaten beispielsweise, wo die Verhandlungen auf betrieblicher Ebene stattfinden, sind die Arbeitgeberverbände auf den Feldern der Politik und der Gesetzgebung aktiv, greifen aber nicht in Kollektivverhandlungen ein. In Japan beteiligt sich der Unternehmensverband nicht an Verhandlungen, gibt den Arbeitgebern aber Verhandlungsrichtlinien an die Hand. In Deutschland, wo die Verhandlungen auf Branchenebene stattfinden, wirken die Arbeitgeberverbände in dreigliedrigen Organen im Rahmen von Konsultationen mit.

57. Die Rolle der Arbeitgeberverbände hat sich gewandelt, selbst in Ländern, in denen sie in den Kollektivverhandlungen eine wichtige Rolle gespielt haben. Im Zuge der fortschreitenden globalen wirtschaftlichen Integration hat sich die Zeit, die für Arbeitsbeziehungen aufgewendet wird, verringert, und das Schwergewicht hat sich auf politische Maßnahmen und Beratungsdienste verlagert mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Mitglieder zu verbessern. Dies hat viele Organisationen dazu veranlasst, ihr traditionelles Dienstleistungsangebot zu überprüfen, in neue Fähigkeiten zu investieren und neue Partnerschaften und strategische Allianzen einzugehen. Andere Organisationen mussten eine Ausweitung ihrer Mandate auf Handels- und Wirtschaftsfragen oder ein Zusammengehen mit anderen Organisationen in Betracht ziehen (Kasten 2.1).

Kasten 2.1
Arbeitgeberverbände: Ausweitung der Mandate
und Festigung der Vertretung

Die Arbeitgebervereinigung der Bahamas und die Handelskammer der Bahamas, die seit langem im privaten Sektor etabliert waren, schlossen sich im Januar 2011 zur Handelskammer und Arbeitgebervereinigung der Bahamas zusammen. Der Zusammenschluss erfolgte, um Arbeits- und Sozialfunktionen mit Handels- und Wirtschaftsfunktionen zu verbinden, um den Anforderungen der Arbeitgeber des Landes besser gerecht werden zu können.

Die Vereinigung der Arbeitgeber und der Handelskammer von Swasiland ging aus einem Zusammenschluss der Handels- und Industriekammer von Swasiland und der Vereinigung der Arbeitgeber von Swasiland im Jahr 2003 hervor.

Zu ähnlichen Zusammenschlüssen ist es in Finnland, Irland, Nigeria, Norwegen, Schweden, Südafrika und Uganda gekommen.

58. Die Arbeitgeberverbände sind von zwei bedeutenden strukturellen Tendenzen betroffen. Bei der ersten handelt es sich um die Regionalisierung, wie das Beispiel der panafrikanischen, asiatisch-pazifischen und EU-Arbeitgeberverbände zeigt. Bei der zweiten handelt es sich um Zusammenschlüsse von Unternehmens- und Wirtschaftsverbänden und Handelskammern, die den Arbeitgebern eines Landes mehr Gehör verschaffen sollen. Jüngste Beispiele hierfür finden sich in Finnland, Irland, Norwegen und Schweden, wo die Arbeitgeber sich Industrieverbänden angeschlossen haben. Zu ähnlichen Zusammenschlüssen ist es in den Bahamas, Nigeria, Südafrika, Swasiland und Uganda gekommen.

59. Im Gegensatz zu Arbeitnehmerverbänden, die sich oft auf globaler oder regionaler Ebene nach Tätigkeitsbereichen organisiert haben, wie die GUFs oder europäischen Industrieverbände, sind nur wenige Arbeitgeberverbände nach Sektor organisiert – einer ist der Seeschifffahrtssektor (das International Maritime Employers' Committee, der Internationale Arbeitgeberverband der Reedereien). Eine Folge davon ist, dass die GUFs Fragen grenzüberschreitender Arbeitsbeziehungen mit MNUs statt mit Arbeitgeberverbänden regeln.⁹ Soweit eine kollektive Vertretung von Arbeitgebern nach Tätigkeitsbereich existiert, findet sie sich bis auf wenige Ausnahmen gewöhnlich auf europäischer Ebene. Da mehr und mehr Beschlüsse auf supranationaler Ebene gefasst werden, sind Arbeitgeberverbände mit Fragen konfrontiert, die ihre globale Vertretung betreffen.

60. Ein weiterer Unterschied zwischen Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerverbänden betrifft die Datenerhebung (Kasten 2.2). Im Gegensatz zur Gewerkschaftsdichte werden Daten zu den globalen Tendenzen in Bezug auf die Dichte von Arbeitgeberorganisationen (das Verhältnis von tatsächlichen zu potentiellen Mitgliedern) erst seit Mitte 2005 systematisch erhoben.

Kasten 2.2 **Vertretung der Arbeitgeber**

Daten zu 20 Industrieländern in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigten, dass die Dichte im Zeitraum 2000-05 relativ konstant geblieben ist und dass die Arbeitgeber infolgedessen in diesen Ländern weiterhin gut organisiert waren. Gleichzeitig gab es erhebliche Unterschiede zwischen kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) einerseits und multinationalen Unternehmen andererseits sowie zwischen verschiedenen Sektoren und Industriezweigen.

In europäischen Ländern (für die Daten systematischer erhoben werden) gab es keine Anzeichen für einen allgemeinen Trends zu einer abnehmenden Dichte. In den meisten EU-Mitgliedstaaten schien die Zahl der Mitglieder während dieses Zeitraums relativ stabil zu sein, mit leicht ansteigender Dichte in einigen Staaten (insbesondere den neuen EU-Mitgliedstaaten) und abnehmender Dichte in anderen.

Quelle: Beruht auf der Analyse von Daten aus ausgewählten OECD-Ländern durch Bernd Brandl (nicht veröffentlichte Schreibtischstudie).

2.1.3. Arbeitnehmerverbände

61. Der mit dem globalen wirtschaftlichen Umfeld verbundene Druck und anhaltende Verletzungen von Arbeitnehmerrechten haben dramatische Auswirkungen auf die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften gehabt. Mangelnde Achtung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte; die Tendenz zur Aushandlung der Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene (selbst in Ländern mit einer langen Tradition des sektoralen und intersektoralen sozialen Dialogs) in einem Kontext zunehmender Arbeitsmarktsegmentierung; Beschränkungen des effektiven Zugangs der Arbeitnehmer zu gewerkschaftlichen Rechten (insbesondere Arbeitnehmer mit atypischen Arbeitsverhältnissen wie Zeit-, Vertrags- oder befristet beschäftigte Arbeitnehmer); und zunehmende Arbeitslosigkeit in einigen Ländern, insbesondere unter Jugendlichen, haben die Organisierungsbemühungen von Arbeitnehmerverbänden zur Stärkung ihrer Basis und ihrer Verhandlungsmacht behindert.

⁹ Insbesondere durch die Unterzeichnung von Internationalen Rahmenvereinbarungen mit MNU, die ein breites Spektrum von Fragen der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen abdecken oder allgemeine Verhaltensregeln für das weltweite Netz der Tochtergesellschaften eines Konzerns festlegen.

62. In den Industrieländern haben die Gewerkschaften gegen die abnehmenden Rechte und Einkommen der Arbeitnehmer protestiert. Einige von der Krise betroffene Länder in Europa haben im Rahmen der Spar- und Strukturanpassungspolitik Maßnahmen getroffen, die Kollektivverhandlungen einschränken oder sich unverhältnismäßig stark auf Arbeitnehmer und Rentner auswirken.

63. Die globale Finanzkrise hat starke negative Auswirkungen auf die Arbeitnehmer gehabt, wobei die globale Arbeitslosigkeit im Jahr 2012 197 Millionen erreichte. Manche Länder, darunter Industrieländer (wie Griechenland und Spanien), kämpfen mit einer Arbeitslosigkeit, die 25 Prozent übersteigt, und mit einer Jugendarbeitslosigkeit von mehr als 50 Prozent.

64. In Ländern, die gezwungen sind, nicht tragbare Haushaltsdefizite anzugehen, sind oft die Arbeitnehmer die Hauptleidtragenden der Sparmaßnahmen.¹⁰ In vielen Ländern haben politische Reformen die Kollektivverhandlungsstrukturen, die Mindestlöhne und Renten und die Beschäftigungsschutzgesetze geschwächt, ohne das Wachstum oder die Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern.¹¹

65. Auf Wunsch von Arbeitnehmerverbänden haben die Auswirkungen der Sparmaßnahmen auf die Durchführung von ratifizierten Übereinkommen die Aufmerksamkeit der IAO-Aufsichtsorgane gefunden (Abschnitt 2.4.2).

66. In den Entwicklungsländern sind die Gewerkschaften gefordert, den Millionen von nicht organisierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft, im öffentlichen Sektor und in Ausfuhr-Freizonen (EPZ) sowie Hausangestellten, Wanderarbeitnehmern und weiblichen Arbeitnehmern größere Beachtung zu schenken.¹² Trotz des bedeutenden Beitrags, den Kollektivvereinbarungen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz leisten können, sind sich die Arbeitnehmerverbände bewusst, dass Kollektivverhandlungen und die Verfahren des sozialen Dialogs selbst unter geschlechtsspezifischen Klischees und Verzerrungen leiden können, was sie daran hindert, geschlechtliche Diskriminierung anzugehen und Bemühungen um die Überwindung solcher Auffassungen anzustoßen.

67. Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft sind gewöhnlich faktisch vom Schutz des Arbeitsrechts ausgenommen, und ihre grundlegenden Rechte werden oft schwer verletzt. Arbeitnehmerverbände haben in einigen Ländern die selbständig Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft unterstützt, indem sie sie in ihre etablierten Organisationen aufgenommen haben oder ihnen dabei geholfen haben, eigene Verbände zu gründen (Kasten 2.3).

68. Während des arabischen Frühlings Ende 2010 und Anfang 2011 entstanden in einigen arabischen Staaten unabhängige Gewerkschaften, und Arbeitnehmerverbände spielten während der Proteste in anderen Ländern eine wesentliche Rolle, insbesondere in Ägypten, Bahrain und Tunesien. In Ländern, in denen die Arbeitnehmerverbände stark unterdrückt werden, ist der soziale Dialog erheblich beeinträchtigt, wenn nicht gar unmöglich: die Achtung der grundlegenden bürgerlichen Freiheiten ist unerlässlich.

¹⁰ ILS: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy* (Genf, ILS, 2012).

¹¹ Beratender Gewerkschaftsausschuss (TUAC): *Stimulating sustainable growth, creating jobs and reducing inequality: TUAC statement to the OECD Ministerial Council Meeting* (Paris, 2012).

¹² Die wesentlichen Beiträge der Gewerkschaften weltweit zu den vorbereitenden Arbeiten für das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, veranschaulichen diesen neuen Trend.

Kasten 2.3 **Arbeitnehmerverbände und die informelle Wirtschaft**

In Indien haben Gewerkschaften während der letzten zehn Jahre ländliche informelle Arbeitskräfte in Landarbeitergewerkschaften organisiert, deren Mitgliederzahl 2011 172.270 erreichte. Diese Gewerkschaften haben 14 Arbeiterinformationszentren eingerichtet, die mehr als 83.000 informellen Arbeitskräften helfen, Zugang zu Systemen der Sozialen Sicherheit zu erhalten.

In Indonesien bildete die Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI) die Gewerkschaft für Bau- und öffentliche Arbeiten (SPBPU) und die Indonesische Transportarbeitergewerkschaft für das Transportwesen. Die meisten ihrer Mitglieder sind informelle Erwerbstätige. Die SPBPU-Mitglieder werden automatisch Mitglieder der Genossenschafts- und Berufsverbände der SPBPU, was ihnen wirtschaftlichen und beruflichen Schutz verschafft.

In Nicaragua entwickelte die Confederación de Trabajadores por Cuenta Propia (CTCP) im Jahr 2009 eine Strategie, um selbständig Erwerbstätigen dabei zu helfen, ihre Betriebe durch einen sozialen Dialog mit bestimmten Arbeitgebern und Kommunalverwaltungen zu verbessern. Diese Strategie ist von ähnlichen Organisationen in anderen Ländern der Subregion übernommen worden (<http://www.csa-csi.org>).

In Ghana, wo rund 87 Prozent der Erwerbstätigen informell tätig sind, haben verschiedene Branchengewerkschaften mehrere Jahre lang Arbeitskräfte organisiert, und einige von ihnen haben sich dem Gewerkschaftskongress von Ghana angeschlossen. Die Union der Händlerverbände von Ghana wurde 1989 als eine Vereinigung von 15 nationalen und regionalen Verbänden selbständig erwerbstätiger informeller Händler gegründet.

In Senegal bietet die Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS) im Verein mit der MESCO-Bank Frauen finanzielle Dienste, die entlassen worden sind und kleine informelle Betriebe führen, beispielsweise im Handel, in der Lebensmittelverarbeitung und in der Restauration (<http://www.cnts.sn/>).

In Indien schützt die Vereinigung selbständig erwerbstätiger Frauen (SEWA) arme Frauen, die informell selbständig erwerbstätig sind und kleine Betriebe führen. Die SEWA bietet ihren Mitgliedern eine Palette von Dienstleistungen, von Spareinlagen und Krediten bis zu Krankenversicherung und Kinderbetreuung (<http://www.sewa.org/>). Ähnliche Initiativen für die arbeitenden Armen, insbesondere Frauen in der informellen Wirtschaft, werden durch das Netzwerk Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (Frauen in informeller Beschäftigung: Globalisieren und Organisieren) (<http://www.wiego.org/>) entwickelt.

69. Ausfuhr-Freizonen (EPZ) und ähnliche Gebiete, die besonderen Vorschriften unterliegen - insbesondere solche mit steuerlichen Anreizen für Betriebe und gestrafften Verwaltungsdiensten, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und den Export zu fördern -, bereiten Arbeitnehmerverbänden rund um die Welt Sorge. Obgleich die Löhne in der Regel höher sind als außerhalb der EPZ, gibt es in vielen EPZ gravierende Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte.¹³ Den Arbeitsaufsichtsbehörden und den Sozialpartnern fällt es manchmal schwer, Zugang zu diesen Gebieten zu erhalten, was die Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Sicherstellung der effektiven Ausübung der Gewerkschaftsrechte erschwert. Die Mehrheit der EPZ-Beschäftigten sind Frauen,¹⁴ häufig Wanderarbeiterinnen, die sich ihrer Rechte nicht bewusst sind, geringqualifizierte Tätigkeiten ausüben und daher

¹³ IAA: *Giving globalization a human face (General Survey on the fundamental Conventions)*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, Abs. 74.

¹⁴ T. Farole und A. Gokhan: *Special economic zones: Progress, emerging challenges, and future directions* (Washington, Weltbank, 2011).

anfälliger sind für Ausbeutung.¹⁵ Manche Länder haben Schritte unternommen, um dieses Problem anzugehen.

70. Die Sozialpartner können bei der Förderung und Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit und des internationalen Dialogs im Bereich der Migration eine Schlüsselrolle spielen (Kasten 2.4 und „Wanderarbeitnehmer“ in Abschnitt 2.4.4). Die gewerkschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bestimmungs- und Herkunftsländern hat in den letzten Jahren mit der Unterzeichnung von mindestens 20 bilateralen Gewerkschaftsvereinbarungen seit 2009 zugenommen, wodurch die Fähigkeit von Gewerkschaften an beiden Enden der Migrationskorridore gestärkt worden ist, Wanderarbeitnehmer zu schützen und auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene in einen Politikdialog einzutreten.

Kasten 2.4
Sozialer Dialog und Wanderarbeitnehmer

Die internationale Migration geht heute wie in der gesamten Geschichte weitgehend von Menschen aus, die auf der Suche nach besseren Arbeitsplätzen und einem besseren Leben für sie selbst und ihre Familien Grenzen überschreiten. Die Debatten über die Migration auf nationaler und internationaler Ebene sind jedoch nur zu oft von den Auffassungen und Sorgen der Sozialpartner abgekoppelt.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter Einbeziehung der Sozialpartner kann die Ergebnisse für die Wanderarbeitnehmer, ihre Haushalte und die Gesellschaft verbessern. Dies wird veranschaulicht durch das Forum für Wanderarbeitnehmer des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN), das eine Plattform für den Austausch zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und den Regierungen und die Entwicklung eines Aktionsplans für Migration entsprechend dem Programm für menschenwürdige Arbeit in der SADC bietet. Der soziale Dialog könnte auch die Politikkohärenz in den UN durch stärkere Anerkennung der Beschäftigungs- und Arbeitnehmerrechte - Dimension der Migration fördern. Der zweite Dialog auf hoher Ebene der UN-Generalversammlung über internationale Migration und Entwicklung im Jahr 2013 ist eine solche Gelegenheit.

71. In der Erkenntnis, dass Dreigliedrigkeit auf nationaler Ebene nicht mehr ausreicht, da viele der die Arbeitnehmer betreffenden Entscheidungen jetzt über nationale Grenzen hinweg getroffen werden, sind die Arbeitnehmerverbände daran gegangen, neue globale Dimensionen des sozialen Dialogs zu entwickeln. Sie befürworten die Schaffung und Stärkung neuer Freiräume für den sozialen Dialog auf supranationaler Ebene – und ihr Recht, sich daran zu beteiligen –, um die Politik zu den Rechten und Interessen der Arbeitnehmer beeinflussen zu können. Infolgedessen sind einige globale Gewerkschaften dabei, sich zu konsolidieren (Kasten 2.5).

Kasten 2.5
Konsolidierung globaler Gewerkschaften

Im Jahr 2006 schlossen sich der Internationale Bund freier Gewerkschaften und der Weltverband der Arbeit zum Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) zusammen, der größten Organisation globaler Gewerkschaften.

Im Jahr 2012 wurde der Branchengewerkschaftsbund IndustriALL gegründet, das Ergebnis des Zusammenschlusses des Internationalen Metallarbeiterbunds, des Internationalen Bunds der Chemie-, Energie- und Bergarbeitergewerkschaften (ICEM) und des Internationalen Bunds der Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter (ITGLWF), der Arbeitnehmer aus drei Branchen auf globaler Ebene vertritt. Die neue Organisation, bei weitem der größte GUF, vertritt 50 Millionen Arbeitnehmer in 140 Ländern.

¹⁵ IAA: Von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 98. Tagung angenommene Entschlüsse (Genf, Juni 2009): Entschlüsselung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit, Schlussfolgerungen, Abs. 24

72. Andere Arbeitnehmervverbände, die supranational tätig sind, umfassen regionale Gewerkschaften (wie europäische Industrieverbände), Allianzen zwischen Gewerkschaften in verschiedenen Ländern und Gewerkschaften in MNU.

73. Die internationale Gewerkschaftsbewegung hat sich bemüht, Arbeitnehmerfragen in globalen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der UN, der Weltbank und der Welthandelsorganisation (WTO) voranzubringen, wo sie sich für ein neues globales Entwicklungsparadigma einsetzen, das eine universelle Achtung der Menschen- und Arbeitsrechte sicherstellen würde. Die Gewerkschaften beharren insbesondere darauf, dass die uneingeschränkte Einhaltung der Kernarbeitsnormen eine tragende Säule des Handelsregimes der WTO sein muss.

74. GUFs auf globaler Branchenebene streben internationale Rahmenbedingung für den sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen an. Transnationale Betriebsvereinbarungen (TBVs) für Verkehr, Chemikalien, Metalle, Dienstleistungen, Holz, Nahrungsmittel, Fremdenverkehr und Textilien zielen darauf ab, einen Freiraum für den Dialog mit dem Management von MNU auf verschiedenen Ebenen zu schaffen, indem sie die Grundsätze der IAO in Bezug auf solide Arbeitsbeziehungen und gute Arbeitsbedingungen, einschließlich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, und andere internationale Arbeitsnormen in den Tätigkeiten von MNU fördern (siehe auch Abschnitt 2.5).¹⁶

75. Dagegen betrachten die internationalen Arbeitnehmerorganisationen unverbindliche, von Unternehmensleitungen auf den Weg gebrachte freiwillige Initiativen, die allgemein in die Rubrik „soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ eingestuft werden, wie Verhaltenskodizes, mit Skepsis. Für sie ist nicht ersichtlich, dass sich einseitige und unverbindliche Kodizes auf die Verbesserung der Fähigkeit der Arbeitnehmer auswirken, ihre grundlegenden Rechte bei der Arbeit, insbesondere das Vereinigungsrecht, auszuüben. Sie sehen vielmehr ein Risiko, dass solche Initiativen dazu dienen können, bereits festgelegte Arbeitnehmerrechte neu zu definieren oder neu zu interpretieren. Die Dreigliedrige Grundsatzklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (die MNU-Erklärung) und die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* sind dagegen Instrumente, die ein Basisniveau für Arbeitnehmerrechte in den globalen Tätigkeiten von MNU gewährleisten können.

2.1.4. Sonstige Akteure: Zivilgesellschaftliche Organisationen

76. „Zivilgesellschaft“ ist zu einem Sammelbegriff geworden, der die Einbeziehung von mannigfaltigen Interessengruppen in die Politikgestaltung erleichtert hat.¹⁷ Die zunehmende Verwendung von zivilgesellschaftlichen Diskursen hängt mit einer Verschiebung bei den politischen Identitäten von wirtschaftlichen Rollen hin zu Gemeinschaftsidentitäten zusammen.¹⁸

77. IAA- und wissenschaftliche Untersuchungen über die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGOs) in politische Prozesse haben ergeben, dass ZGOs durch Sensibilisierungs- und Informationskampagnen, die durch Menschenrechtsbelange

¹⁶ I. Schömann: „The impact of transnational framework agreements on social dialogue in the European Union“, in K. Papadakis (Hrsg.): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (New York/Genf, Palgrave Macmillan/IAA, 2011), S. 21-37.

¹⁷ P. Nanz und S. Smismans: „Conceptualizing civil society and responsiveness in the EU“, in C. Ruzza und V. della Sala (Hrsg.): *Governance and civil society: Theoretical and empirical perspectives* (Manchester, Manchester University Press, 2005).

¹⁸ M.J. Piore: *Second thoughts: On economics, sociology, neoliberalism, Polanyi's double movement and intellectual vacuums*, IPC Working Papers (Cambridge, MA, Industrial Performance Centre, 2008), S. 8, 16.

getrieben werden, Wirkung entfalten können.¹⁹ Die Untersuchungen heben hervor, dass ZGOs im Rahmen von formellen Prozessen Gefahr laufen, von stärkeren Akteuren vereinnahmt zu werden, da sie nicht die traditionellen Garantien der Repräsentativität, Legitimität und klarer Mandate genießen. Sie können leichter eingeschüchtert, zum Schweigen gebracht oder subsummiert werden, was die Gefahr mit sich bringt, dass die Zivilgesellschaft als Mantel der Legitimität für die Agenda einer „Elite“ dient. Da es sich gewöhnlich um Einzweckorganisationen handelt, geht ihnen möglicherweise die Fähigkeit ab, zwischen kollidierenden Interessen zu vermitteln.

78. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen stellen oft Dialogverfahren in Frage, die der Zivilgesellschaft in „dreigliedrig-plus“- , „Mehrparteien“- oder „Zivildialog“-Form offenstehen. Diese Position ergibt sich aus ihrer Überzeugung, dass ein echter und effektiver sozialer Dialog von der Repräsentativität der Organisationen abhängt, welche sich mit der Regierung und untereinander austauschen, die auf echten Mitgliederschaften beruhen sollte.

79. Obgleich die meisten ZGOs nicht den Repräsentativitätskriterien genügen, die die traditionellen Sozialpartner genießen, können ZGOs wertvolle Verbündete von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sein, insbesondere dort, wo die Gewerkschaftsdichte und die Präsenz von Arbeitgeberverbänden gering ist, indem sie Zugang zu Gruppen verschaffen, deren Organisation von den Sozialpartnern angestrebt wird (wie Hausangestellte und Wanderarbeitnehmer oder Arbeitslose), oder indem sie politische Freiräume in Bereichen erschließen, die über den traditionellen Erfassungsbereich der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen und der sozioökonomischen Politik hinausgehen (Abschnitt 2.4.4).

80. Aus einer IAO-Perspektive ist die Debatte über die Rolle der ZGOs und des Dialogs mit der Zivilgesellschaft im Rahmen einer partizipatorischen Regierungs- und Verwaltungsführung und von Dreigliedrigkeit-plus-Verfahren in der Entschließung von 2002 über sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit behandelt worden. Die Entschließung erkennt an, dass die dreigliedrigen Partner den sozialen Dialog für andere zivilgesellschaftliche Gruppen öffnen können, die die gleichen Werte und Ziele teilen – womit solche Verfahren in dreigliedrig-plus-Verfahren umgewandelt werden -, um eine breitere Perspektive zu gewinnen und zu einem breiteren Konsens über spezifische Fragen, die über die Agenda der Arbeitswelt hinausgehen, zu gelangen. Südafrika ist ein Beispiel hierfür, wo die Zivilgesellschaft, diesen Überlegungen folgend, als vierte Gruppe mit den dreigliedrigen Sozialpartnern in das nationale institutionalisierte Kollektivverhandlungsforum aufgenommen worden ist, den National Economic, Development and Labour Council (NEDLAC).

2.2. Förderung fairer, produktiver und solider Arbeitsbeziehungen

81. Der zweigliedrige soziale Dialog und die freiwillige Aushandlung von Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und anderen Organisationen sind nach wie vor die geeignetsten Methoden zur Regelung der Arbeitsbedingungen, der Beschäftigungsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen, auch wenn sie sich weiter entwickeln und an neue Gegebenheiten angepasst werden. Zu weiteren Mechanismen, die dazu dienen, einen Ausgleich zwischen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und der

¹⁹ K. Papadakis: „Bridging social dialogue and civil dialogue“, in J. De Munck et al. (Hrsg.): *A new path towards democratic deliberation: Social and civil dialogue in Europe* (London/Brüssel, Peter Lang, 2012), S. 129-132.

Arbeitgeber herzustellen, gehören die betriebliche Zusammenarbeit sowie die Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten.

2.2.1. Kollektivverhandlungen

Struktur und Erfassungsbereich

82. Kollektivverhandlungen spielen in vielen Ländern eine wichtige Rolle bei der Regelung von Arbeitsbeziehungen, der Festlegung von Löhnen und Arbeitsbedingungen, dem Ausgleich der Bedürfnisse der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber und der Bestimmung der Verteilung von Produktivitätsgewinnen.²⁰

Tabelle 2.1. Kollektivverhandlungen über Löhne

	Intersektorale Ebene	Sektorale Ebene	Betriebliche Ebene		Intersektorale Ebene	Sektorale Ebene	Betriebliche Ebene
Australien	–	XXX	X	Mexiko	XX	XX	XXX
Belgien	XXX	X	X	Neuseeland	–	–	XXX
Brasilien	–	XXX	X	Niederlande	–	XXX	X
Bulgarien	–	XXX	X	Norwegen	XX	XX	X
Chile	–	–	XXX	Österreich	–	XXX	X
China	–	X	XXX	Philippinen	–	–	XXX
Dänemark	XX	XX	X	Polen	–	–	XXX
Deutschland	–	XXX	X	Portugal	–	XXX	X
Estland	–	–	XXX	Republik Korea	–	X	XXX
Finnland	XX	XX	X	Rumänien	–	XXX	X
Frankreich	X	X	XXX	Russische Föderation	X	XX	X
Griechenland	X	XXX	X	Schweden	–	XXX	X
Indien	–	XX	XXX	Schweiz	–	XXX	X
Indonesien	–	–	XXX	Singapur	–	–	XXX
Irland	XXX	X	X	Slowakei	–	–	XXX
Israel	–	XXX	X	Slowenien	X	XXX	–
Italien	–	XXX	X	Spanien	–	XXX	X
Japan	–	–	XXX	Südafrika	–	XXX	X
Kanada	–	–	XXX	Tschechische Rep.	–	XXX	X
Lettland	–	–	XXX	Türkei	–	–	XXX
Litauen	–	–	XXX	Ungarn	–	XXX	X
Luxemburg	–	XX	XX	Vereinigtes Königreich	–	X	XXX
Malaysia	–	–	XXX	Vereinigte Staaten	–	–	XXX
Malta	–	–	XXX	Zypern	–	XXX	X

X = derzeitige Lohnverhandlungsebene; XX = bedeutende, aber nicht dominierende Lohnverhandlungsebene; XXX = dominierende Lohnverhandlungsebene.

Quelle: S. Cazes et al.: *Employment protection and collective bargaining: Beyond the deregulation agenda* (Genf, IAA, Employment Working Paper No. 133, 2012), S. 6 (aktualisiert und für den vorliegenden Bericht angepasst).

²⁰ Weitere Regelungsformen sind gesetzliche Regelung, einseitige Beschlüsse von Arbeitgebern und die Regelung durch Einzelverträge.

83. Kollektivverhandlungen finden auf mehreren Ebenen statt, nämlich auf nationaler (intersektoraler), sektoraler und betrieblicher Ebene. Die vorherrschende Form sind Verhandlungen auf mehreren Ebenen, wobei Verhandlungen auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene geführt werden (mit Unterschieden von Land zu Land). Tabelle 2.1 gibt einen Überblick über Kollektivverhandlungen über Löhne auf verschiedenen Ebenen in Ländern, für die Angaben vorliegen.

84. Durch Kollektivverhandlungen werden weniger als 20 Prozent der Arbeitnehmer in rund 60 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten erfasst.²¹ Die Erfassungstendenzen der Kollektivvereinbarungen haben sich sowohl geographisch als auch zeitlich unterschiedlich entwickelt. In den letzten zehn Jahren ist die Erfassung in manchen Ländern Europas relativ stabil geblieben (z. B. in Österreich, Belgien und Frankreich), während sie in einigen Ländern Lateinamerikas zugenommen hat (beispielsweise in Argentinien und Uruguay). Im Jahr 2010 verzeichnete Argentinien mit 2.038 Kollektivvereinbarungen einen historischen Spitzenwert, womit die Zahl der durch solche Vereinbarungen erfassten Arbeitnehmer im privaten Sektor (ausgenommen die Landwirtschaft) gegenüber 2003 von drei Millionen auf fünf Millionen stieg.²² In einigen Entwicklungsländern Asiens (wie China, Indonesien und Kambodscha) scheinen Kollektivverhandlungen auf dem Vormarsch zu sein. In manchen Ländern geht jedoch der Anteil der Arbeitnehmer, die durch Kollektivverhandlungen erfasst werden, zurück. Dies ist manchmal eine Folge der Deregulierung von Kollektivvereinbarungen, der Dezentralisierung von Verhandlungsstrukturen und einer rückläufigen politischen Unterstützung für Kollektivverhandlungen. Zu einem Rückgang kann es auch im Zuge der Umstrukturierung von Volkswirtschaften oder bei einem Rückzug des Staates aus Wirtschaftstätigkeiten kommen, insbesondere im Fall der Privatisierung von ehemaligen Staatsbetrieben.

85. In Ländern mit stark segmentierten Arbeitsmärkten, wo viele Arbeitnehmer nicht unter die Arbeitsmarktvorschriften fallen, können Kollektivverhandlungen eine bedeutende Anzahl von formellen Arbeitnehmern erfassen, nicht aber Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft (Kasten 2.6). Durch die Schwäche der Kollektivverhandlungen und den begrenzten Erfassungsbereich der Kollektivverhandlungen in diesen Ländern wird dem Staat und staatlichen Einrichtungen, deren Mittel knapp sind, die Verpflichtung auferlegt, den Erfassungsbereich zu erweitern und die Löhne und Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft zu überwachen.

Kasten 2.6 **Dominanz der informellen Wirtschaft**

Zur informellen Wirtschaft liegen in der Regel nur spärliche Daten vor, da nicht alle Mitgliedstaaten Daten über die Beschäftigung in der informellen Wirtschaft erheben und melden.

In vielen Ländern in Afrika südlich der Sahara scheint es jedoch so zu sein, dass die informelle Wirtschaft 60 bis 80 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräfte und die meisten Sektoren der Wirtschaft umfasst. (Der öffentliche Dienst und die Wirtschaftssektoren mit Bedarf an hochqualifiziertem Personal, Finanz- und Gesundheitsdienste sind die Ausnahmen.) Für einen sehr kleinen Prozentsatz dieser Arbeitskräfte gelten Kollektivvereinbarungen. In Malawi beispielsweise, wo mehr als 80 Prozent der in der Landwirtschaft Beschäftigten informelle Tätigkeiten verrichten, fallen nur 20,8 Prozent der Arbeitnehmer unter Kollektivvereinbarungen. Sie machen gerade einmal 2,7 Prozent aller Beschäftigten aus.

²¹ *Trade union density and collective bargaining coverage*, IAA, DIALOGUE-Daten, <http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang--en/index.htm> [aufgerufen am 7. Nov. 2012].

²² http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/notas_oit_negociacion_colectiva.pdf [aufgerufen am 6. Nov. 2012].

In Asien rangieren viele informell Beschäftigte am untersten und unteren Ende der Produktionsketten.

In Lateinamerika findet sich Informalität hauptsächlich in den Städten. Informelle Tätigkeiten machen mehr als 70 Prozent der Gesamtbeschäftigung in den nichtlandwirtschaftlichen Sektoren in Dem Plurinationalen Staat Bolivien, in Honduras, Indien, Lesotho, Madagaskar, Mali, Paraguay, Peru, Philippinen, Sambia, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda aus.

Quelle: IAA: *Statistical update on employment in the informal economy* (Genf, Juni 2012).

Die Auswirkungen der globalen Krise

86. Länder, die umfassende Sparmaßnahmen getroffen haben, haben Reformen durchgeführt mit dem Ziel, Lohnanpassungen zu erleichtern und sicherzustellen, dass Lohnverhandlungen regionalen und betrieblichen Unterschieden in der Produktivität Rechnung tragen (beispielsweise Portugal).²³ In einigen Ländern wurden Reformen eingeführt, wonach Betriebsvereinbarungen von übergeordneten Vereinbarungen und sogar gesetzlichen Vorschriften abweichen können – beispielsweise Griechenland (Gesetz 3899, 2010) und Spanien (*Real Decreto ley de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva* vom 10. Juni 2011). Andere haben die Bestimmungen über die Verbindlichkeitserklärung geändert, wie die Slowakei (Gesetz Nr. 557, 2010, zur Änderung des konsolidierten Gesetzes Nr. 2, 1991, über Kollektivverhandlungen, Dezember 2010) und Italien (*Accordo interconfederale fra Confindustria e CGIL, CISL e UIL* vom 28. Juni 2011). Einige Regierungen haben Schritte unternommen, um die Repräsentativitätskriterien für die Sozialpartner zu überprüfen, und einige wenige haben die Schwellen bei Anerkennungsverfahren angehoben, wie Griechenland, Italien, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien und Ungarn (Abschnitt 2.3).

87. Diese Maßnahmen stehen im Gegensatz zu den jüngsten Erfahrungen einiger Länder mit gut entwickelten Kollektivverhandlungsmechanismen, wo Arbeitnehmer und Arbeitgeber Lösungen entwickelt haben, die für beide Seiten vorteilhaft sind und die dazu beigetragen haben, Anpassungen zu erleichtern und die Auswirkungen der Krise auf Arbeitnehmer und Betriebe abzuschwächen. In diesen Fällen haben die Sozialpartner Pakete ausgehandelt, die der wirtschaftlichen Unsicherheit Rechnung trugen, den Bestrebungen der Arbeitgeber, die Kosten zu senken, und der Arbeitnehmer, Entlassungen zu verhindern und die Löhne und Gehälter zu sichern, entsprachen und die Auswirkungen der Krise auf Ungleichheiten am Arbeitsplatz verminderten.²⁴

88. Die Beschäftigungssicherheit stand ganz oben auf der Verhandlungsagenda, wenn Kompromisse bei den Löhnen (wie flexible/stufenweise Umsetzung von Erhöhungen oder Mäßigung, Einfrieren oder Senkung von Löhnen) und bei der Arbeitszeit (wie Kurzarbeit, verstärkte Nutzung von flexiblen Arbeitszeitregelungen und/oder freiwillige oder befristete Entlassungen) geschlossen wurden. Manche der innovativeren Vereinbarungen sahen auch vor, die Stillstandzeiten zur Weiterbildung der Arbeitnehmer zu nutzen.²⁵ In einigen Ländern, darunter Argentinien und Österreich, spielten Kollektiv-

²³ E. Allard und L. Everaert: *Lifting euro area growth: Priorities for structural reforms and governance*, International Monetary Fund Staff Discussion Note 19 (Washington, 2010); K. Holm-Hadulla et al.: *Public wages in the euro area: Towards securing stability and competitiveness*, ECB Occasional Paper Series 112 (Frankfurt am Main, Europäische Zentralbank, 2010).

²⁴ D. Vaughan-Whitehead: *Work inequalities in the crisis: Evidence from Europe* (Cheltenham/Genf, Edward Elgar/IAA, 2012).

²⁵ V. Glassner und M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, DIALOGUE Working Paper No. 10 (Genf, IAA, 2010); K. Papadakis: *Restructuring enterprises through social dialogue: Socially responsible practices in times of crises*, DIALOGUE Working Paper No. 19 (Genf, IAA, 2010).

verhandlungen eine wichtige Rolle bei der Abschwächung der Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung und bei der Sicherung der Reallöhne und der Kaufkraft, was wiederum den privaten Konsum stützte und dazu beitrug, das Schrumpfen des BIP abzu- schwächen.²⁶

89. Die nationalen dreigliedrigen Verfahren waren für die Unterstützung dieser Initia- tiven von entscheidender Bedeutung. Einige Vereinbarungen enthielten Notfallklauseln für Unternehmen mit besonderen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die es ihnen erlaub- ten, Ausnahmebestimmungen in Anspruch zu nehmen (wie diejenigen in Kollektivver- einbarungen in Südafrika), und Öffnungs-/Sicherheitsklauseln (wie diejenigen in Argen- tinien, Deutschland und Österreich).²⁷ Mehrere Vereinbarungen enthielten auch Rück- forderungsbestimmungen, um Lohnerhöhungen sicherzustellen, sobald sich die Kon- junkturaussichten verbesserten.²⁸

90. Eine entscheidende Frage ist, ob Kollektivverhandlungen dazu genutzt werden, Produktivitätsgewinne zu verteilen, wenn eine Erholung kommt, oder weiterhin die Löhne zu mäßigen. Es wächst die Besorgnis, dass stagnierende Löhne, die größer wer- dende Einkommensungleichheit und ein sinkender Lohnanteil am BIP vieler Länder u.a. das Ergebnis rückläufiger gewerkschaftlicher Organisierung und der Aushöhlung von Kollektivverhandlungen sind.²⁹ Die Stärkung von Kollektivverhandlungen ist für eine ausgewogene Erholung unerlässlich, wird aber politische Unterstützung seitens der Regierungen zur Förderung und Verstärkung der Rolle erfordern, die Kollektivverhand- lungen bei der Lohnfindung und bei der Stärkung des Zusammenhangs zwischen Lohn- und Produktivitätszuwachs spielen (Abschnitt 2.6).

Nichtstandardisierte Formen der Beschäftigung

91. Nichtstandardisierte Formen der Beschäftigung stellen eine weitere Herausforde- rung für die Arbeitsbeziehungen dar.³⁰ Bei diesen Formen handelt es sich um Arbeits- verhältnisse, bei dem Arbeitnehmer nicht unmittelbar vom Einsatzbetrieb eingestellt werden, sondern von einem Subunternehmer oder einem Zeitarbeitsunternehmen; Arbeitsverhältnisse, bei denen Arbeitnehmer unmittelbar beschäftigt werden, aber im Rahmen verschiedener Arten von Kurzzeitverträgen; und Teilzeitarbeit und Heimar- beit.³¹

92. Die Möglichkeiten atypisch beschäftigter Arbeitnehmer, sich zu organisieren, Kol- lektivverhandlungen zu führen und Zugang zu Institutionen und Verfahren des sozialen Dialogs zu erhalten, sind oft begrenzt. Indirekte oder „dreiseitige“ Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern, die beispielsweise über Beschäftigungsagenturen eingestellt werden,

²⁶ C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE Working Paper No. 23 (Genf, IAA, 2011).

²⁷ R. Grawitzky: *Collective bargaining in times of crisis: A case study of South Africa*, DIALOGUE Working Paper No. 32 (Genf, IAA, 2011); C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE Working Paper No. 23 (Genf, IAA, 2011).

²⁸ W. Roche et al.: *Human resources in the recession: Managing and representing people at work in Ireland* (Dublin, Labour Relations Commission/the Chartered Institute of Personnel and Development, 2011).

²⁹ IAA: *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth* (Genf, 2013); S. Tilford: *Economic recovery requires a better deal for labour* (London, Centre for European Reform, 2012).

³⁰ „Nichtstandardisierte“ Formen der Beschäftigung unterscheiden sich von dem „Standard“-Modell der festen Vollzeitbeschäftigung bei einem einzigen und genau bestimmten Arbeitgeber, womit anerkannt wird, dass letzte- res in vielen Ländern nicht mehr der „Standard“ ist. „Nichtstandardisierte“ Beschäftigung wird auch als „atypi- sche“, „nicht reguläre“ oder „unsichere“ Beschäftigung je nach den innerstaatlichen Gegebenheiten bezeichnet.

³¹ IAA: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln*, Bericht VI, Inter- nationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, IAK.101/VI.

können bewirken, dass die Arbeitnehmer von den Verhandlungseinheiten ausgeschlossen werden.³²

93. Der Anteil der Arbeitnehmer in atypischer Beschäftigung wächst in vielen Ländern weiter an.³³ So hat die Zahl der Teilzeitarbeitnehmer beispielsweise in den vergangenen Jahrzehnten in den entwickelten Ländern erheblich zugenommen. Der Anteil der EU-27-Erwerbstätigen, die angaben, dass ihre Haupttätigkeit eine Teilzeittätigkeit ist, stieg von 16,2 Prozent im Jahr 2001 auf 19,5 Prozent im Jahr 2011. In Japan stieg der Anteil der atypisch beschäftigten Arbeitnehmer (Teilzeit, Zeitarbeitsunternehmen, befristete und sonstige Kurzzeitverträge) von 23,6 Prozent im Jahr 1998 auf 34 Prozent im Jahr 2008.³⁴ Zwar können atypische Formen der Beschäftigung in manchen Fällen größere Wahlmöglichkeiten schaffen und eine gegenseitig vereinbarte Flexibilität erleichtern, sie haben aber auch zu mehr Unsicherheit und Verletzlichkeit für viele der zunehmenden Zahl von Arbeitnehmern geführt, die ein solches Arbeitsverhältnis notgedrungen, nicht aus freien Stücken akzeptiert haben.³⁵

94. Die Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung, soweit sie durch innerstaatliche Rechtsvorschriften nicht angemessen geregelt werden, werfen Fragen hinsichtlich der uneingeschränkten Ausübung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf. Junge Arbeitnehmer und weibliche Arbeitnehmer sind besonders davon betroffen.³⁶

95. In etlichen Ländern sind Kollektivverhandlungen dazu genutzt worden, erwünschte Ergebnisse für atypisch beschäftigte Arbeitnehmer zu erzielen. Durch Verhandlungen wurde Gleichheit in der Beschäftigung erreicht, indem gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit ungeachtet des Vertragsstatus verlangt wurde (wie in Frankreich und Deutschland); indem der Übergang zu einer sicheren Beschäftigung erleichtert wurde (beispielsweise Frankreich, Deutschland, Indien, Japan und Südafrika); oder indem eine weitere Segmentierung beispielsweise durch die Aushandlung einer Begrenzung des Zeitraums, in dem ein Arbeitnehmer befristet beschäftigt werden darf (z. B. Belgien, Frankreich, Südafrika und Schweden), oder einer Beschränkung der Zahl der Zeitarbeitskräfte, die eingestellt werden dürfen (Vereinigte Staaten), verhindert wurde.

96. Kollektivverhandlungen haben auch zu Vereinbarungen geführt, die den spezifischen Bedürfnissen von atypisch Beschäftigten Rechnung tragen, darunter Weiterbildungsmöglichkeiten (wie in Indonesien, Italien, Japan und Südafrika) und gleicher Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten.³⁷

³² IAA: *Policies and regulation to combat precarious employment*, Hintergrundpapier für das Internationale Arbeitnehmersymposium über Politiken und Regelungen zur Bekämpfung der prekären Beschäftigung, Genf, 4.-7. Okt. 2011.

³³ OECD: StatExtracts: *Employment by permanency of the job*, <http://stats.oecd.org/> [aufgerufen am 11. Dez. 2012].

³⁴ K. Hamaguchi und N. Ogino: *Non-regular work: Trends, labour law policy, and industrial relations development: The case of Japan*, DIALOGUE Working Paper No. 29 (Genf, IAA, 2011), S. 2.

³⁵ IAA: *Policies and regulation to combat precarious employment*, Hintergrundpapier für das Internationale Arbeitnehmersymposium über Politiken und Regelungen zur Bekämpfung der prekären Beschäftigung, Genf, 4.-7. Okt. 2011.

³⁶ IAA: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

³⁷ M. Ebisui: *Non-standard workers: Good practices of social dialogue and collective bargaining*, DIALOGUE Working Paper No. 36 (Genf, IAA, 2012).

97. Kollektivvereinbarungen mit mehreren Arbeitgebern, durch die die Bestimmungen von Kollektivvereinbarungen auf alle Beschäftigten eines Sektors ausgeweitet werden, scheinen beim Schutz von prekär Beschäftigten und bei der Förderung der Gleichheit in der Beschäftigung besonders wirksam zu sein (wie in Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden, Südafrika und Ungarn). In Südafrika sehen Bestimmungen in Kollektivvereinbarungen mit mehreren Arbeitgebern die Regelung der Arbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmer vor.³⁸ Die Regelungen zielen darauf ab, gleiche Startbedingungen zu schaffen und verschiedene Kategorien von atypisch beschäftigten Arbeitnehmern zu erfassen. Sie haben sich auch bei der Aushandlung der Arbeitsbedingungen für Zeitarbeitskräfte als wichtig erwiesen (Kasten 2.7).

Kasten 2.7

Verhandlungen mit Zeitarbeitsagenturen

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände handeln zunehmend die Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitskräften aus.

Nationale Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitnehmerverbänden und den Vertretern von Zeitarbeitsunternehmen sind beispielsweise in Belgien, Brasilien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Mexiko, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz und Spanien unterzeichnet worden.

Der Europäische Zeitarbeitsverband und UNI-Europa führen seit 2000 einen europaweiten sektoralen sozialen Dialog im Rahmen des EU-Vertrags und haben nationale Rundtischgespräche zur Förderung des sozialen Dialogs über Zeitarbeit in Ländern einschließlich Bulgarien, Polen, Türkei und Ungarn veranstaltet.

Vielfalt über Regionen

98. Die Entwicklung von Kollektivverhandlungen zeigt eine breite regionale Vielfalt. In Afrika sind Kollektivverhandlungen trotz gesetzlicher Fortschritte immer noch allgemein schwach. In einigen Ländern, wie Ghana und Senegal, sind dreigliedrige Gremien eingerichtet worden, die bei der Festlegung von Mindestbedingungen und der Wiederbelebung von Kollektivverhandlungen eine Rolle spielen.

99. In einigen französischsprachigen afrikanischen Ländern ist eine leichte Verschiebung von der branchenübergreifenden zur sektoralen kollektiven Regelung der Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsbedingungen beobachtet worden. In Burkina Faso beispielsweise wurden Kollektivvereinbarungen im Transport- und Finanzdienstleistungssektor 2011 in Gesamtarbeitsverträge überführt. In Niger sind Kollektivvereinbarungen im Banken-, Transport- und Hotel- und Gaststättensektor geschlossen worden.

100. In der Vereinigten Republik Tansania sind Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor zentralisiert, im privaten Sektor finden sie jedoch weitgehend auf betrieblicher Ebene statt. In Nigeria handeln Arbeitgebervereinigungen und eine oder mehrere Gewerkschaften branchenweite Vereinbarungen aus, die dann durch auf betrieblicher Ebene ausgehandelte Regelungen entweder verbessert oder ergänzt werden. In Südafrika finden sektorale Kollektivverhandlungen entweder über Verhandlungsräte oder nicht gesetzliche Verhandlungsforen statt. Diese Struktur auf Branchenebene in einigen Sekto-

³⁸ Vorbehaltlich Repräsentativitätskriterien können die von Verhandlungsräten in Südafrika erzielten Vereinbarungen auf alle Beschäftigten eines Sektors, einschließlich des informellen Sektors, ausgedehnt werden. Etliche Verhandlungsräte verlangen jetzt auch die Registrierung von Zeitarbeitsunternehmen beim Verhandlungsrat (und die Anwendung der Kollektivvereinbarung).

ren besteht parallel zu einer starken Tradition von Verhandlungen auf betrieblicher Ebene in anderen Sektoren wie dem Einzelhandel.³⁹

101. Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Arbeitsbeziehungen befinden sich in Asien und dem Pazifik in sehr unterschiedlichen Stadien. Am einen Ende des Spektrums finden sich Länder mit gut entwickelten Arbeitsbeziehungen wie Australien, Japan, Neuseeland und Singapur. Am anderen Ende, in Ländern wie China, Kambodscha, Mongolei, Nepal und Vietnam, hat sich der Rechtsrahmen für Kollektivverhandlungen erheblich weiter entwickelt, und die Praxis der Kollektivverhandlungen gewinnt an Boden.

102. In den meisten Ländern der Region sind Verhandlungen auf betrieblicher Ebene die dominierende Struktur. Bemerkenswerte Ausnahmen sind u.a. die sektoralen Vereinbarungen im Bekleidungs- und Textilsektor in Kambodscha, im Banken-, Gesundheits- und Metallsektor in der Republik Korea und im Plantagenssektor in Sri Lanka.⁴⁰ In Japan bemühen sich die Arbeitnehmerverbände um eine Wiederbelebung des Mechanismus der *Shunto* oder koordinierten Lohnabschlüsse zur Verringerung des Lohngefälles zwischen denjenigen, die von großen Firmen und von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) eingestellt werden, und denjenigen, die im Rahmen von regulären und nicht regulären Arbeitsverhältnissen tätig sind.

103. China hat in den letzten zehn Jahren viele Veränderungen erfahren. Die Regierung und die Sozialpartner haben sich um eine Förderung von Kollektivverhandlungen als Ziel im Rahmen einer breiteren sozioökonomischen Politik zur Steigerung des einheimischen Konsums – und damit der Arbeitnehmereinkommen – und zur Sicherstellung eines guten sozialen Klimas bemüht. Die Qualität des Prozesses und die geschlossenen Vereinbarungen scheinen sich zu verbessern.⁴¹ Die regionalen und sektoralen Verhandlungen haben ebenfalls eine stetige Zunahme verzeichnet, eine Abkehr von den ausschließlich betriebsbasierten traditionellen Arbeitsbeziehungen.

104. Auch in Europa ist es zu weitreichenden Veränderungen gekommen. Viele Länder in Zentral- und Osteuropa haben die gesetzlichen Grundlagen für Kollektivverhandlungen in den 1990er Jahren gestärkt, obwohl die Praxis immer noch schwach ausgeprägt ist. Die Kollektivverhandlungen in einigen westeuropäischen Ländern sind stark dezentralisiert worden – von nationalen oder sektoralen Vereinbarungen mit mehreren Arbeitgebern zu betrieblichen Vereinbarungen – im Anschluss an Sparmaßnahmen und Strukturreformen, beispielsweise in Griechenland, Irland, Rumänien und Spanien⁴². (Siehe auch Abschnitt 2.3).

105. In Ländern mit starken Multi-Arbeitgeber-Kollektivverhandlungsstrukturen (darunter Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich und Schweden) finden Kollektivverhandlungen nach wie vor überwiegend auf sektoraler Ebene statt. Ausnahmen sind Belgien, wo eine intersektorale Vereinbarung allgemeine Entwicklun-

³⁹ D. Bundlender: *Industrial relations and collective bargaining: Trends and developments in South Africa*, Working Paper No. 2 (Genf, IAA, 2009); S. Hayter et al.: *The role of collective bargaining in the global economy* (Genf, IAA, 2011).

⁴⁰ F. Amerasinghe: *The current status and evolution of industrial relations in Sri Lanka*, Asia-Pacific Working Paper (Genf, 2009); Y. Yoon: *A comparative study on industrial relations and collective bargaining in East Asian countries*, Working Paper No. 8 (Genf, IAA, 2009).

⁴¹ C.H. Lee: *Industrial relations and collective bargaining in China*, Working Paper No. 7 (Genf, IAA, 2009).

⁴² M. Keune: *Derogation clauses on wages in sectoral collective agreements in seven European countries*, Eurofound, 2010, www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/87/en/2/EF1087EN.pdf [aufgerufen am 1. Nov. 2012].

gen im Bereich der Löhne und Arbeitsbedingungen festlegt, und Finnland, wo eine bahnbrechende dreigliedrige Vereinbarung 2011 über Löhne und Arbeitsbedingungen eine Rückkehr zu einem stärker zentralisierten System markierte. Diese Vereinbarungen auf höherer Ebene setzen oft die Parameter oder Rahmenbedingungen für darauffolgende betriebliche Verhandlungen fest.

106. Verhandlungen auf Betriebsebene sind nach wie vor der dominierende Ansatz in Amerika, insbesondere in Zentralamerika und der Anden-Subregion. Dies ist hauptsächlich auf gesetzliche Hindernisse zurückzuführen, die Kollektivverhandlungsprozessen auf sektoraler Ebene im Wege stehen. Ausnahmen finden sich in Argentinien und Uruguay, wo Kollektivverhandlungen auf sektoraler Ebene weitaus stärker ausgeprägt sind. In Brasilien finden Kollektivverhandlungen hauptsächlich auf provinzieller oder kommunaler Ebene statt, was die Koordinierung der Bemühungen erschwert und ihre Wirkung möglicherweise schwächt.⁴³ In Kolumbien unternahm die Regierung im Jahr 2011 Schritte zur Regulierung der Praxis der Arbeitgeber, direkte Vereinbarungen mit nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern zu schließen, um ihrem Einsatz zur Unterminierung der Arbeitnehmerverbände einen Riegel vorzuschieben.⁴⁴ In vielen karibischen Ländern sind Kollektivverhandlungen gesetzlich vorgeschrieben und finden weiterhin auf betrieblicher Ebene statt, mit Ausnahme von Barbados, wo Kollektivverhandlungen auch sektorübergreifend stattfinden. In Nordamerika finden die meisten Kollektivverhandlungen nach wie vor auf betrieblicher Ebene statt, wenngleich Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern in einigen Handwerkssektoren Tradition haben und in einigen Dienstleistungsindustrien Kollektivverhandlungen auf städtischer oder regionaler Ebene stattfinden.

Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor

107. In den Vereinigten Staaten und Europa haben die Auswirkungen der Finanz-, Wirtschafts- und Haushaltskrisen die Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor geschwächt, trotz ihrer früheren relativen Stärke und Dichte.⁴⁵ In den Vereinigten Staaten, wo solche Verhandlungen hauptsächlich auf lokaler, Kreis- und einzelstaatlicher Ebene stattfinden, haben einige Jurisdiktionen Leistungen oder Arbeitsbedingungen ohne Verhandlungen geändert. So haben die Bundesstaaten Wisconsin und Ohio Rechtsvorschriften zur Einschränkung des Umfangs von Kollektivverhandlungen verabschiedet. Die Wisconsin Budget Repair Bill (Gesetzesvorlage zur Haushaltskorrektur) beschränkte den Umfang der Verhandlungen auf die Löhne, begrenzte die Laufzeit einer Vereinbarung auf ein Jahr und schrieb eine jährliche Überprüfung der gewerkschaftlichen Repräsentativität in der Verhandlungseinheit vor.⁴⁶ Im September 2012 wurden jedoch wesentliche Teile des Gesetzes von einem Bezirksgericht des Bundesstaates Wisconsin aus verfassungsrechtlichen Gründen zu Fall gebracht. Durch das Urteil wurden die Kollektivverhandlungsrechte für Stadt-, Bezirks- und Schuldistriktbeschäftigte wiederhergestellt, die Einschränkungen für Beschäftigte des Bundesstaates und der Universität von

⁴³ A. Cardoso und J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, DIALOGUE Working Paper No. 5 (Genf, IAA, 2009).

⁴⁴ IAA: *Giving globalization a human face* (General Survey on the fundamental Conventions), Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

⁴⁵ IAA: *The sectoral dimensions of the ILO's work: Update of sectoral aspects regarding the global economic downturn: Public administration*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/STM/1/1.

⁴⁶ Auch als 2011 Wisconsin Act 10 bekannt: *Senate Bill 11*, State of Wisconsin, 2011-12 Legislature, Jan. 2011 Special Session, <http://legis.wisconsin.gov/2011/data/JR1SB-11.pdf> [aufgerufen am 1. Nov. 2012].

Wisconsin wurden jedoch beibehalten.⁴⁷ Der Bundesstaat hat erklärt, dass er Berufung gegen die Entscheidung des Gerichts einlegen wird, und beantragt, dass das Gesetz bis zu einer endgültigen gerichtlichen Entscheidung in der Angelegenheit in Kraft bleibt. Im Fall Ohios wurden die Änderungen des Gesetzgebers durch eine Volksabstimmung im November 2011 aufgehoben.

108. In Europa haben viele Länder erhebliche Einschnitte bei der Beschäftigung, den Löhnen und den Ausgaben im öffentlichen Sektor vorgenommen. Am stärksten waren sie in den Ländern mit hohen Staatsschulden (z. B. Griechenland, Portugal, Rumänien und Spanien), aber auch in den baltischen Staaten, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und anderswo waren die Kürzungen erheblich. Die Einschnitte haben zu einer raschen Verschlechterung der Löhne und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor geführt, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen und in der öffentlichen Verwaltung. Es ist zu einem neuen Phänomen der geringen Bezahlung im öffentlichen Sektor gekommen. Erste Anzeichen deuten auch darauf hin, dass die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in diesen Sektoren künftig in Mitleidenschaft gezogen werden dürfte.⁴⁸

109. Die Kürzungen sind manchmal mit einem spärlichen sozialen Dialog beschlossen worden, wie in Griechenland,⁴⁹ und anfängliche dreigliedrige Vereinbarungen sind in anderen Ländern nicht eingehalten worden. In Spanien wurde eine Vereinbarung, wonach die Löhne für 2010 nicht reduziert werden sollten, von der Regierung gebrochen, die dann einseitig eine 5-prozentige Kürzung durchsetzte. Im Gegensatz dazu gelangten die irischen Sozialpartner 2010 zu einer Vereinbarung über den öffentlichen Dienst (die Croke Park-Vereinbarung, 2010-14), die einen Verzicht auf weitere Lohn- und Gehaltskürzungen für öffentliche Bedienstete als Gegenleistung für Arbeitsfrieden, eine Reform der Bonuszahlungen, einen Einstellungsstopp im Gesundheits- und Bildungswesen und ein neues Vergütungssystem und neue Bedingungen für Neuzugänge im öffentlichen Dienst anstrebt. Wichtig ist, dass die Kostensenkungen im öffentlichen Sektor zur Reduzierung der Lohn- und Gehaltskosten über das freiwillige Ausscheiden aus dem Dienst erfolgen.⁵⁰

110. Manche Länder haben auch die bestehenden Kollektivverhandlungsmechanismen beschränkt. In Lettland hat die Krise zu einer Schwächung der Regeln für Kollektivverhandlungen geführt. In Kroatien führten Bestrebungen zur Einschränkung des Umfangs von Kollektivverhandlungen zu einer Mobilisierung der Gewerkschaften und damit zu einer Rücknahme der vorgeschlagenen Änderungen. In Rumänien wurde durch ein neues Gesetz über den sozialen Dialog die Kollektivvereinbarung auf nationaler Ebene abgeschafft und die automatische Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivvereinbarungen auf sektoraler Ebene aufgehoben, wodurch der Umfang von Kollektivverhandlungen effektiv begrenzt wurde. Das Gesetz verschärfte auch die Repräsentativitätsanforderungen, wodurch gewerkschaftliche Maßnahmen erschwert wurden.

⁴⁷ M. Elk: „Wisconsin anti-union law struck down“, in *Truth-out news*, 15. Sept. 2012, <http://truth-out.org/news/item/11558-wisconsin-anti-union-law-struck-down?tmpl=component&print=1> [aufgerufen am 6. Nov. 2012].

⁴⁸ D. Vaughan-Whitehead (Hrsg.): *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe* (Cheltenham/Genf, Edward Elgar/IAA, erscheint demnächst).

⁴⁹ IAA: *Report of the Committee on Freedom of Association*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Nov. 2012, GB.316/INS/9/1, Abs. 784-1003.

⁵⁰ A. Regan: *The impact of the eurozone crisis on Irish social partnership: A political economic analysis*, auf dem EU-IAA-IGB-Workshop über The governance of policy reforms in Europe: Social dialogue actors and institutions in times of economic downturn and austerity vorgelegtes Papier, Genf, 28.-29. Mai 2012.

111. Einige der Einschnitte bei den Löhnen und Gehältern, bei den Leistungen oder beim Umfang von Verhandlungen waren Teil umfangreicher Pakete von Sparmaßnahmen, die mit der EZB, der Europäischen Kommission und dem IWF ausgehandelt worden waren. Die Maßnahmen umfassten auch Änderungen beim Renteneintrittsalter und bei den Rentenansprüchen. In einigen Fällen stießen diese Maßnahmen auf Streiks und öffentlichen Widerstand. Anschließende Regierungswechsel in einigen Ländern wurden zumindest teilweise auf den öffentlichen und gewerkschaftlichen Widerstand gegen diese Maßnahmen zurückgeführt.

112. In anderen Teilen der Welt haben mehrere Länder die Konsultations- und Verhandlungsmechanismen gestärkt. Seit 2006 haben Brasilien, El Salvador, Gabun, Slowakei und Slowenien das Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, ratifiziert. Seit 2008 haben Botsuana, Mosambik, Südafrika, Türkei und Uruguay Maßnahmen zur Einrichtung von Kollektivverhandlungsstrukturen für staatliche Beschäftigte eingeführt. Costa Rica, die Dominikanische Republik und die Republik Korea haben andere Konsultationsmechanismen eingeführt. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) für Benin, Bosnien und Herzegowina, Lesotho, Madagaskar und Namibia sehen die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 151 als vorrangige Maßnahme vor, und diejenigen für die Demokratische Volksrepublik Laos, Kambodscha, die Republik Moldau, Mosambik und Ukraine umfassen Unterstützung für Kollektivverhandlungen im öffentlichen Dienst. Der Arbeits- und Beschäftigungsplan der Philippinen 2011-16 und die Entschließung der Arbeitsminister der SADC von 2011 sehen Unterstützung für Kollektivverhandlungen ebenfalls als eine prioritäre Maßnahme vor. Kolumbien erließ im Mai 2012 ein Dekret, mit dem Verhandlungen im öffentlichen Sektor eingerichtet wurden.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMUs)

113. Mit 67 Prozent aller festen Arbeitsplätze sind KMUs weltweit der größte Arbeitgeber. Vieles deutet auch darauf hin, dass KMUs weltweit die meisten neuen Arbeitsplätze schaffen (86 Prozent) und die höchsten Beschäftigungszuwachsraten aufweisen, obwohl sie auch für die Vernichtung der meisten Arbeitsplätze verantwortlich sind. Der größte Teil der Beschäftigung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen entfällt auf kleine Betriebe.⁵¹

114. Ein formeller sozialer Dialog ist unter KMUs jedoch unüblich, in denen Gewerkschaftszugehörigkeit und kollektive Vertretung sehr gering sind.⁵² Bisweilen wird die These vertreten, dass dies auf die enge Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern zurückzuführen ist, die von einem formellen sozialen Dialog abhalten könnte. Viele KMUs sind in Familienbesitz und haben keine Tradition der Arbeitnehmervertretung. In Ländern, in denen die Mehrheit der KMUs in der informellen Wirtschaft tätig ist, sind die Voraussetzungen für Kollektivverhandlungen noch ungünstiger.

Die Erweiterung des Umfangs von Kollektivverhandlungen

115. Der Umfang der Kollektivverhandlungsagenda hat sich jedoch in vielen Teilen der Welt erweitert. Themen, die neben Löhnen häufig auf der Agenda stehen, sind Arbeitsorganisation, Berufsausbildung, Vereinbarkeit von Arbeit und Familie, Weiterbildung und betriebliche Leistungsfähigkeit.

⁵¹ A. Ayyagari et al.: *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth*, World Bank Policy Research Working Paper 5631 (Washington, Weltbank, 2011); Weltbank, *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, 2012).

⁵² *SMEs in the crisis: Employment, industrial relations and local partnership*, Eurofound, 2011, www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1010039s/tn1010039s.pdf [aufgerufen am 1. Nov. 2012].

116. Diese Erweiterung hat die Sozialpartner in die Lage versetzt, nach Kompromissen zu suchen und integrative Vereinbarungen auszuhandeln, die das Streben der Betriebe nach erhöhter Flexibilität mit demjenigen der Arbeitnehmer nach Einkommens- und Beschäftigungssicherheit verbinden, was zu einer besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Familie beiträgt.⁵³ In Ländern mit gut entwickelten Kollektivverhandlungsstrukturen und einem hohen Erfassungsgrad beispielsweise hat sich das Schwergewicht von der Aushandlung der Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit auf die Aushandlung von flexiblen Arbeitszeitregelungen verlagert. Diese können einen allgemeinen Rahmen auf Sektorebene festlegen, während die Einzelheiten auf betrieblicher Ebene ausgearbeitet werden. Innovative Vereinbarungen schaffen es, die Interessen der Betriebe mit den Interessen der Arbeitnehmer in Einklang zu bringen.⁵⁴

117. Neben der Kontrolle über die Zeit wird der erweiterte Umfang der Verhandlungsagenda auch dazu genutzt, um geschlechtliche Belange wie bezahlter Mutterurlaub und Politiken zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter zu berücksichtigen. In einigen Ländern wie Australien und Neuseeland haben Bemühungen um die Aufnahme von geschlechtsspezifischen Fragen in die Agenda zu einem starken Anstieg der Gewerkschaftszugehörigkeit von Frauen geführt.⁵⁵

118. Frauen sind jedoch in den meisten Verhandlungsstrukturen nach wie vor unterrepräsentiert, und ihren Belangen wird immer noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.⁵⁶ Wenngleich manche Länder, wie Finnland, geschlechtsspezifische Wirkungsabschätzungen von Kollektivvereinbarungen auf den Weg gebracht haben, liegen nur wenige Angaben zur Geschlechtergleichstellung in Kollektivverhandlungen vor. Eine demnächst erscheinende IAA-Studie über die Einbeziehung von Gleichstellungsfragen in 210 Kollektivvereinbarungen in Zentralamerika und der Dominikanischen Republik kommt zu dem Ergebnis, dass die meisten in den Vereinbarungen vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung (84 Prozent) innovativ sind und über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. In einigen Ländern sind Kollektivverhandlungen mit zunehmendem Erfolg dazu genutzt worden, die geschlechtsspezifische Lohnlücke zu schließen und Lohnerhöhungen in Branchen durchzusetzen, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, wie Einzelhandel, Hotels und Gaststätten und Reinigungsbetriebe (beispielsweise Schweden), und auf betrieblicher Ebene. Vereinbarungen der Sozialpartner über Mindestlöhne können für die Lohngleichheit wichtig sein in Bereichen, in denen Frauen in geringbezahlten Tätigkeiten überrepräsentiert sind. Solche Verhandlungen werden oft gesetzlich auf den Weg gebracht, wie in Australien, China und Frankreich.

119. Kollektivverhandlungen über die Jugendbeschäftigung sind ebenfalls selten und finden hauptsächlich in Europa statt. Eine vor kurzem durchgeführte Überprüfung von Entwicklungen (für Kollektivverhandlungen mit sowohl einem einzigen als auch mit mehreren Arbeitgebern) offenbarten einige Vereinbarungen über Politiken und Maßnahmen zur Förderung der Einstellung von jungen Arbeitnehmern, wie Praktika und Lehren

⁵³ S. Hayter et al.: „Collective bargaining for the twenty-first century“, in *Journal of Industrial Relations* (2011, Bd. 53, Nr. 2, April) S. 225-247.

⁵⁴ S. Lee und D. McCann: „Negotiating working time in fragmented labour markets: Realizing the promise of ‘regulated flexibility’“, in S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy* (Genf, IAA, 2011), S. 55-56.

⁵⁵ J. Parker et al.: *Comparative study on social dialogue and gender equality in New Zealand, Australia and Fiji*, DIALOGUE Working Paper No. 22 (Genf, IAA, 2011).

⁵⁶ L. Briskin und A. Muller: *Promoting gender equality through social dialogue: Global trends and persistent obstacles*, Working Paper No. 34, (Genf, IAA, 2012).

(Beispiele sind Frankreich und Deutschland); die Stabilisierung der Beschäftigung für benachteiligte Arbeitnehmer, einschließlich Jugendlicher (Deutschland, Italien und Polen); Verbesserungen bei den Beschäftigungsbedingungen von jugendlichen Arbeitnehmern, wie die Abschaffung eines Jugendtariflohns bzw. eines unter dem Mindestlohn liegenden Lohns und höhere Löhne und Leistungen (Australien, Dänemark und Kanada); und Ausbildung (Schweden).⁵⁷

120. Eine wachsende Zahl von Kollektivvereinbarungen in Europa enthalten Ausbildungsklauseln (Kasten 2.8).⁵⁸ Es werden auch innovative Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Partnerschaften geschlossen, die konfrontative Arbeitsbeziehungen in konstruktive Bemühungen umwandeln können, Fragen wie Qualität, Produktionsziele und Beteiligung an Produktivitätsgewinnen anzugehen.⁵⁹

121. Untersuchungen zeigen, dass mit den Arbeitnehmervertretern ausgehandelte Veränderungen der Arbeitsorganisation dazu beitragen können, die Leistungsfähigkeit eines Betriebs zu verbessern.⁶⁰

Kasten 2.8 **Sozialer Dialog im Hinblick auf Qualifikationsentwicklung**

Der Schlüssel zu erfolgreichen Qualifikationspolitiken und -systemen liegt in der Koppelung von Bildung und Ausbildung an die Arbeitswelt, indem Brücken gebaut werden, die die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer verbessern, die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen steigern und die Inklusivität des Wirtschaftswachstums erweitern. Der soziale Dialog kann helfen, solche Brücken zu bauen.

In Deutschland betrifft die berufliche Bildung und Ausbildung alle Partner auf betrieblicher Ebene und ist Gegenstand des sozialen Dialogs. Das duale System in Deutschland – das schulische Ausbildung mit der Ausbildung am Arbeitsplatz verbindet – beruht auf der umfassenden Mitwirkung von Unternehmen, Arbeitgeberverbänden, staatlichen Ministerien und zuständigen Organen und gewährleistet einen sozialen Dialog im Hinblick auf die Qualifikationsentwicklung.

Beratende Mechanismen für den Qualifikationsbedarf der Industrie in Australien helfen bei der Ermittlung von Bedürfnissen und der Evaluierung des Qualifikationssystems wie auch bei der Zertifizierung und Zulassung. Auf einzelstaatlicher oder Territoriumsebene beaufsichtigen Industriebeiräte zusammen mit den Ausbildungsbehörden die Regelung, Politik, Durchführung und Finanzierung der Ausbildung, wobei sie von Industrieausbildungsbeiräten, denen Vertreter der Unternehmen und der Arbeitnehmer angehören, unterstützt werden. Industriequalifikationsräte entwickeln Ausbildungspakete auf der Grundlage der Qualifikationserfordernisse und der beruflichen Ergebnisse in 11 Sektoren.

In Costa Rica hat der soziale Dialog im Hinblick auf betriebliches Lernen durch Kollektivvereinbarungen auf Unternehmensebene gezeigt, wie eine Höherqualifizierung die Produktivität der Arbeitnehmer steigern und Teil eines Vergütungspakets sein kann, um die Verdienstmöglichkeiten von Arbeitnehmern zu erhöhen.

Der Erfolg des Arbeitnehmerqualifizierungssystems in Singapur geht auf gut koordinierte dreigliedrige Konsultationen im Rahmen des sozialen Dialogs in Industrie-, Qualifikations- und Ausbildungsräten zurück.

⁵⁷ IAA: *Jugendbeschäftigung in der Krise: Zeit zum Handeln*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

⁵⁸ J. Heyes und H. Rainbird: „Bargaining for training: Converging or diverging interests?“ in S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy* (Genf, IAA, 2011), S. 55-56.

⁵⁹ R. McKersie et al.: *Negotiating in partnership: A case study of the 2005 national negotiations at Kaiser Permanente* (Cambridge, MA, MIT Sloan School of Management, 2006).

⁶⁰ F. Fakhfakh et al.: „Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?“ in S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy* (Genf, IAA, 2011), S. 107-135.

2.2.2. Betriebliche Zusammenarbeit

122. Die Gepflogenheiten und Einrichtungen für die betriebliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erleichtern den Informationsaustausch, Konsultationen und sogar gemeinsame Entscheidungen.⁶¹ Sie sollen stabile Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen und produktive Arbeitsstätten durch Dialog und Zusammenarbeit schaffen, obwohl sie sich der Form nach zwischen Unternehmen und Ländern wie auch zeitlich erheblich unterscheiden. Auch die behandelten Themen sind sehr unterschiedlich. In einigen Ländern ist eine solche Zusammenarbeit freiwillig; in anderen ist sie entweder gesetzlich vorgeschrieben oder wird von der Regierung durch arbeitspolitische Maßnahmen gefördert, die Anreize bieten oder gute Praktiken fördern können.

123. Im Einklang mit den einschlägigen IAO-Normen müssen die Formen der betrieblichen Zusammenarbeit Kollektivverhandlungen ergänzen, wobei klar unterschieden wird zwischen Kollektivverhandlungen einerseits und Zusammenarbeit und Konsultation andererseits.⁶² Die betriebliche Zusammenarbeit sollte die bestehenden Kollektivverhandlungseinrichtungen und -gepflogenheiten nicht untergraben oder die Position der Arbeitnehmerorganisationen nicht schwächen.

124. Ein guter Dialog und gute Zusammenarbeit in den Betrieben erleichtern die Beratung mit Arbeitnehmern und ihren Vertretern, was für die Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Arbeits- und Produktionsfragen, die Verhütung von Streitigkeiten und die Umsetzung von Entscheidungen wichtig sein kann.⁶³

125. Dialog und Zusammenarbeit haben sich für Unternehmensumstrukturierungen während der globalen Finanzkrise als besonders wichtig erwiesen. Einige Unternehmen haben formelle Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Mechanismen im Hinblick auf die Vorwegnahme und Bewältigung von Unternehmensumstrukturierungen durch Zusammenarbeit in bestimmten Betrieben und in einigen Fällen über alle MNU-Tätigkeitsbereiche im Hinblick auf TBVs eingerichtet.⁶⁴ Doch selbst wenn es gesetzlich vorgeschriebene Rahmen für Konsultationen vor und während Umstrukturierungen gibt, klaffen zwischen den Rahmen und ihrer Umsetzung große Lücken.⁶⁵

126. Die betriebliche Zusammenarbeit ist ein wesentlicher Grundsatz des Arbeitsschutzes. Gemäß der Allgemeinen Erhebung des IAA zum Arbeitsschutz von 2009 haben die meisten IAO-Mitgliedstaaten arbeitsschutzbezogene Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und ihren Vertretern eingerichtet. Insbesondere in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs und in Ländern, in denen die Arbeitsaufsichtsdienste in Bezug auf den Arbeitsschutz schwach sind, können die Sozialpartner eine führende Rolle bei der Suche nach geeigneten Mechanismen für die Beratung und Zusammenarbeit und letztlich beim Arbeitnehmerschutz spielen.

⁶¹ G. Arrigo und G. Casale: *A comparative overview of terms and notions on employee participation* (Genf, IAA, 2010).

⁶² Absatz 1 der Empfehlung (Nr. 94) betreffend Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952; Absatz 2 der Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, und Absatz 15(3) der Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikationen im Betrieb, 1967; IAA: *Giving globalization a human face* (General Survey on the fundamental Conventions), Bericht III (Teil1B), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

⁶³ M. Weiss: „Re-inventing labour law?“, in G. Davidow und B. Langille (Hrsg.): *The idea of labour law* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

⁶⁴ K. Papadakis: *Restructuring enterprises through social dialogue: Socially responsible practices in times of crisis*, DIALOGUE Working Paper No. 19 (Genf, IAA, 2010).

⁶⁵ A. Dornelas et al.: *Comparative overview analysis of the ways in which the restructuring phenomenon is dealt with worldwide* (Brüssel, EU-Kommission/IAA, 2011).

127. Eine solche Zusammenarbeit ist vor allem für Länder mit weniger gut entwickelten Arbeitsschutzsystemen wichtig, da sie einen höheren Anteil des BIP für arbeitsbezogene Verletzungen, Unfälle und Krankheiten aufwenden. Vieles deutet darauf hin, dass zwischen dem Vorhandensein von Gewerkschaften und eines sozialen Dialogs zu Arbeitsschutzfragen am Arbeitsplatz und einem Rückgang der arbeitsbedingten Schädigungen und Unfälle ein Zusammenhang besteht.⁶⁶ Unternehmen mit einer guten Arbeitsschutzbilanz verbessern ihre Produktivität und steigern ihre Wettbewerbsfähigkeit.⁶⁷ Sie verlieren auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte aufgrund von arbeitsbezogenen Schädigungen, Unfällen und Krankheiten und sparen Versicherungsprämien und Entschädigungskosten.

Regionale Trends bei der Zusammenarbeit

128. Wie im Fall der Kollektivverhandlungen gibt es eine Vielfalt von regionalen Vorkehrungen für die betriebliche Zusammenarbeit. Europa hat in den letzten zehn Jahren bedeutende institutionelle Entwicklungen verzeichnet, ausgelöst durch die Verabschiedung der Richtlinie von 2002 zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (2002/14/EG). Ziel der Richtlinie ist die Schaffung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung zur Einbeziehung der Beschäftigten in die sie betreffenden Entscheidungen. Im Jahr 2009 gab es in rund einem Drittel der Betriebe mit zehn oder mehr Beschäftigten in EU-Mitgliedstaaten und -Beitrittsländern Gewerkschafts- oder Betriebsräte für den betrieblichen sozialen Dialog, von über 55 Prozent in Dänemark, Finnland und Schweden bis unter 20 Prozent in Griechenland und Portugal.⁶⁸ Einige Länder gewährleisteten auch geschlechtliche Ausgewogenheit (Deutschland) und generationelle Ausgewogenheit (Belgien und Luxemburg für junge Arbeitnehmer)⁶⁹ bei der Arbeitnehmervertretung. Rund 77 Prozent der Arbeitnehmervertreter werden mindestens einmal pro Jahr über die wirtschaftliche Lage und die Beschäftigungssituation des Unternehmens unterrichtet. Die Arbeitnehmervertretung dürfte ausgeprägter sein in Ländern mit überwiegend nationalen oder sektoralen Verhandlungen, mit stärkerer gesetzlicher Unterstützung und in großen Unternehmen.⁷⁰ Die Unterschiede in der Umsetzung des EU-Rahmens spiegeln weitgehend die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme und die vorherrschende Kollektivverhandlungsebene wider.⁷¹

129. In Asien schwankt die betriebliche Zusammenarbeit je nach Land. In Japan sind freiwillige paritätische Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Anhörungsausschüsse seit langem fester Bestandteil des Arbeitsbeziehungssystems, das auf die Schaffung von Betrieben zielt, die durch gegenseitiges Vertrauen und hohe Leistungsfähigkeit gekennzeichnet sind. Die Republik Korea verfügt über eine ähnliche – aber gesetzlich vorgeschriebene – Ein-

⁶⁶ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: *Worker representation and consultation on health and safety: An analysis of the findings of the European survey of enterprises on new and emerging risks* (Luxemburg, 2012).

⁶⁷ IAA: *Occupational safety and health: Synergies between security and productivity*, Verwaltungsrat, 295. Tagung, Genf, März 2006, GB.295/ESP/3.

⁶⁸ A. Bryson et al.: *Workplace employee representation in Europe: An analysis of the European company survey 2009* (Dublin, Eurofound, 2012).

⁶⁹ *Workplace representation*, Europäisches Gewerkschaftsinstitut, 2012, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Belgium/Workplace-Representation> [aufgerufen am 10. Dez. 2012]; G. Arrigo und G. Casale: *A comparative overview of terms and notions on employee participation* (Genf, IAA, 2010).

⁷⁰ A. Bryson et al.: *Workplace employee representation in Europe: An analysis of the European company survey 2009* (Dublin, Eurofound, 2012).

⁷¹ *Workplace representation*, Europäisches Gewerkschaftsinstitut, 2012, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Belgium/Workplace-Representation> [aufgerufen am 10. Dez. 2012]

richtung. In beiden Ländern finden sich solche Ausschüsse eher in gewerkschaftlich organisierten und in größeren Betrieben,⁷² wobei sie in der Republik Korea weitaus stärker verbreitet sind als in Japan. Die staatliche Politik in Indonesien und den Philippinen fördert die betriebliche Zusammenarbeit.

130. In China und Vietnam war das Arbeitnehmersvertreterkongress-System früher bedeutsam. Durch die Marktliberalisierung ist seine unzureichende Vertretungsbasis und formalistische Natur jedoch in Frage gestellt worden. Die chinesische Regierung unternimmt aber Anstrengungen, um dieses System über die staatlichen Unternehmen hinaus auszudehnen und seine Funktionsweise als eine tragende Säule der betrieblichen Arbeitsbeziehungen zu verbessern.⁷³ In Indien haben aufeinanderfolgende Regierungen sich um die Einführung von Arbeitnehmerbeteiligungssystemen bemüht, aber nur mit spärlichem Erfolg, hauptsächlich deswegen, weil die Gewerkschaften zersplittert sind und die Arbeitgeber nur ungern die Entscheidungsfindung mit anderen teilen.⁷⁴

131. In Argentinien gibt es Vorschriften, die ausschließlich anerkannten Arbeitnehmerverbänden das Recht einräumen, über bestimmte Aspekte des Betriebs im Zusammenhang mit der Berufsausbildung der Arbeitnehmer und allen für die Durchführung von ordnungsgemäßen Kollektivverhandlungen erforderlichen Angelegenheiten unterrichtet zu werden. In Brasilien gibt es „Probe-Beilegungskommissionen“ (comissões de conciliação prévia), die freiwillig auf Unternehmensebene eingerichtet werden können, um einen alternativen Beilegungsmechanismus für individuelle Konflikte und Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ohne Einschaltung der Gerichte zu bieten.⁷⁵

2.2.3. Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten

132. Da Streitigkeiten – individuelle oder kollektive – ein unvermeidbarer Aspekt der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsverhältnisses sind, werden Verfahren für ihre Verhütung, Behandlung und Beilegung benötigt, um friedliche, solide und produktive Arbeitsbeziehungen zu fördern. Solche Mechanismen umfassen Moderation, Vermittlung, Schlichtung und freiwillige Schiedsverfahren. Diese Verfahren können sich auch positiv auf die Förderung von Kollektivverhandlungen auswirken.

133. Schwankungen bei der Erfassung von Arbeitsstreitigkeiten zwischen einigen Mitgliedstaaten bedeuten, dass es schwierig ist, historische oder geographische vergleichende Analysen des Vorkommens oder der Ergebnisse dieser Streitigkeiten durchzuführen. Zu den wesentlichen Unterschieden gehören die Arten von Streitigkeiten, zu denen Daten erhoben werden, die Sektoren, für die Daten erhoben werden, die Regelmäßigkeit der Datenerhebung, die Art und Weise, wie unterschiedliche Arten von Streitigkeiten eingeordnet werden, wenn Daten erhoben werden, und das völlige Fehlen von Daten für bestimmte Länder und/oder Jahre.⁷⁶ Nachstehend folgt ein Versuch,

⁷² Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt: *Survey on labour-management communications* (Tokio, MHLW, 2009); K.S. Bae: „Industrial democracy through the Labor-Management Council in non-union firms in South Korea“, in R. Traub-Merz und K. Ngok (Hrsg.): *Industrial democracy in China: With additional studies on Germany, South-Korea and Viet Nam* (Beijing, China Social Sciences Press, 2012).

⁷³ Q.C. Do: *Employee participation in Viet Nam*, DIALOGUE Working Paper No. 42 (Genf, IAA, 2012).

⁷⁴ R. Sen: *Employee participation in India*, DIALOGUE Working Paper No. 40 (Genf, IAA, 2012).

⁷⁵ Baker & McKenzie: *The global employer: Focus on trade unions and works councils* (2012); G. Arrigo und G. Casale: *A comparative overview of terms and notions on employee participation* (Genf, IAA, 2010).

⁷⁶ L.J. Perry und P.J. Wilson: *Trends in work stoppages: A global perspective*, Working Paper No. 47 (Genf, IAA, 2004); G. Gall: „Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European economies“, online veröffentlicht in *Economic and Industrial Democracy*, Aug. 2012, S. 15; A. Chan: „Strikes in China's export industries in comparative perspective“, in *The China Journal* (2001, Nr. 65, Jan.), S. 30; T. Ackson: *Draft*

Tendenzen nach Hauptachsen ausfindig zu machen, obgleich viele Daten nicht in vollem Umfang vergleichbar sind.

Individuelle Streitigkeiten

134. Es ist eine starke Zunahme der Zahl individueller Arbeitsstreitigkeiten verzeichnet worden in Afrika (einschließlich Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania), Amerika (Brasilien und Vereinigte Staaten), Asien und Pazifik (China,⁷⁷ Japan, Indonesien, Malaysia und Philippinen) und Europa (Frankreich, Spanien und Vereinigtes Königreich). Dies ist u.a. auf eine rückläufige Gewerkschaftsdichte, ein sich verschlechterndes Arbeitsumfeld und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zurückzuführen.⁷⁸ In Kasten 2.9 werden einige Daten erläutert.

Kasten 2.9 Individuelle Streitigkeiten

In Afrika hat Südafrika eine stetige Zunahme dieser Streitigkeiten gemeldet, wobei Klagen wegen ungerechtfertigter Entlassungen von 82.411 im Zeitraum 2002-03 auf 123.458 im Zeitraum 2011-12 stiegen, ein Anstieg um fast 50 Prozent.¹ Die Kommission für Vermittlung und Schlichtung in der Vereinigten Republik Tansania hat in den letzten Jahren eine Flut von individuellen Streitigkeiten verzeichnet, wobei die Zahl neuer Klagen von 1.977 im Zeitraum 2006-07 auf 12.075 im Zeitraum 2009-10 stieg, dann aber im Zeitraum 2011-12 auf 6.449 zurückging.²

In Amerika haben die Vereinigten Staaten ein Anschwellen der Zahl der Klagen wegen Diskriminierung verzeichnet,³ während in den letzten zehn Jahren ein starker und stetiger Anstieg der Zahl individueller und kollektiver Fälle, die bei den brasilianischen Arbeitsgerichten eingereicht worden sind, vermerkt worden ist.⁴

In der asiatisch-pazifischen Region haben Japan und die Philippinen eine rasche Zunahme individueller Streitigkeiten in den letzten beiden Jahrzehnten gemeldet.⁵

In Europa haben Frankreich, Spanien und das Vereinigte Königreich neben anderen eine Zunahme der individuellen Klagen erfahren, in erster Linie aufgrund von Fällen im Zusammenhang mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.⁶

¹ P. Benjamin und R. Hulme: *Assessing South Africa's Commission for Conciliation, Mediation and Arbitration (CCMA)*, Arbeitspapier (Genf, IAA, erscheint demnächst).

² T. Ackson: *Draft report of a study on preventing and resolving labour disputes in Tanzania*, Arbeitspapier (Genf, IAA, erscheint demnächst).

³ P. Salvatore, R. Meisburg, D. Ornstein und Y. Tarasewicz: *International trends in employment dispute resolution: Counsel's perspectives*, Report from the Worlds of Work Conference, Proskauer, hosted by St John's University School of Law and Fitzwilliam College, Cambridge University, 21. Juli 2011, S. 36-37.

⁴ Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do Tribunal Superior do Trabalho: *Dados Demonstrativos. Justiça do Trabalho*, 2011, <http://www.tst.jus.br/documents/10157/190d5bbd-d905-4fc2-81f6-1e92aa89e11e> [aufgerufen am 10. Dez. 2012]; F.O. de Lavor: „Formas alternativas de solução dos conflitos individuais e coletivos de trabalho“, in *Revista Symposium* (2000, Ano 4, No. 1, Jan.-Juni), S. 78-86.

⁵ H. Nakakubo: „Feature articles: Labor dispute resolution system“, in *Japan Labor Review* (2006, Bd. 3, Nr. 1, Winter), S. 2; B.E.R. Bitonio: *Industrial relations and collective bargaining in the Philippines*, Arbeitspapier Nr. 41 (Genf, IAA, 2012).

⁶ Proskauer: *International trends in employment dispute resolution: Counsel's perspectives*, Report from the Worlds of Work Conference hosted by St. John's University School of Law and Fitzwilliam College, Cambridge University, 21. Juli, S. 36-37, www.proskauer.com/worlds-of-work-employment-dispute-resolution-systems-across-the-globe-07-21-2011/ [aufgerufen am 17. Dez. 2012].

report of a study on preventing and resolving labour disputes in Tanzania, Working Paper Series (Genf, IAA, erscheint demnächst).

⁷⁷ F. Cai und M. Wang: *Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China*, Working Paper No. 307 (Paris, OECD, 2012), <http://www.oecd.org/china/Working%20Paper%20307.pdf> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁷⁸ S. Jefferys: „Collective and individual conflicts in five European countries“ in *Employee Relations* (2011, Bd. 33, Nr. 6), S. 670-687.

Kollektive Streitigkeiten

135. Zu den am häufigsten genannten Gründen für die jüngsten Streikmaßnahmen gehören der rasche wirtschaftliche Übergang (z. B. Vietnam)⁷⁹, ein hohes Maß an Ungleichheit (Südafrika)⁸⁰ und ein konjunktureller Einbruch (Griechenland)⁸¹. Auch zyklische Faktoren wie Kollektivverhandlungsrunden können sich auf die Zahl der Streiks in einem gegebenen Jahr auswirken, das scheint aber die Zunahme in vielen Ländern nicht zu erklären.⁸²

136. Das Fehlen einer gesetzlichen Anerkennung des Streikrechts (wie in China und im öffentlichen Sektor in Kuwait)⁸³ oder die Verfügung gesetzlicher Einschränkungen des Zeitpunkts, zu dem rechtmäßig gestreikt werden darf (Australien und Vietnam)⁸⁴, hat die Zunahme der Streiks in diesen Ländern nicht verhindern können.

137. Obwohl die durchschnittliche Zahl der Tage, die durch Streiks verloren gehen, heute viel niedriger ist als vor drei Jahrzehnten,⁸⁵ ist eine bemerkenswerte Zunahme der kollektiven Streitigkeiten beobachtet worden (Kasten 2.10).

Kasten 2.10 Kollektive Streitigkeiten

Die Zahl der Streitigkeiten ist in Ländern wie Kambodscha, Südafrika und Vietnam sowie in einigen europäischen Ländern aufgrund der Sparprogramme gestiegen. Die Gründe für kollektive Aktionen sind vielschichtig und unterscheiden sich nach Regionen, Staaten und Sektoren, was die Bestimmung der eigentlichen Ursachen erschwert.

In Afrika gab Marokko an, dass 2011 300.000 Arbeitstage verloren gegangen sind, dreimal mehr als im Jahr zuvor.¹ In Südafrika betrug die entsprechende Zahl im Jahr 2010 20,6 Millionen, eine erhebliche Zunahme gegenüber der durchschnittlichen Jahresrate von 3,3 Millionen im Zeitraum 2004-09, wenngleich die Zahl 2011 auf 2,8 Millionen fiel.²

In Amerika stieg die Zahl der Streiks in Brasilien im Jahr 2008 auf 411 gegenüber einem Durchschnitt von 312 pro Jahr während der vorausgegangenen sechs Jahre, und Chile verzeichnete eine 50prozentige Zunahme der jährlichen Streikrate von 108 im Jahr 1999 auf 159 im Jahr 2008.³

⁷⁹ A. Chan: „Strikes in China's export industries in comparative perspective“, in *The China Journal* (2001, Nr. 65, Jan.), S. 30.

⁸⁰ G. Hartford: *The mining industry strike wage: What are the causes and what are the solutions?*, 2012, <http://groundup.org.za/content/mining-industry-strike-wave-what-are-causes-and-what-are-solutions> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁸¹ IGB: *Annual survey of violations of trade union rights: Syria 2012*, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/Syria.html#tabs-4> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁸² Siehe beispielsweise Australien, wo Kollektivverhandlungen nicht zentralisiert sind, sondern in verschiedenen Unternehmen zu verschiedenen Zeiten stattfinden.

⁸³ A. Chan: „Strikes in China's export industries in comparative perspective“, in *The China Journal* (2001, Nr. 65, Jan.), S. 30; IGB: *Annual survey of violations of trade union rights: Kuwait 2012*, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/Kuwait.html#tabs-4> [aufgerufen am 10. Dez. 2012]; IGB: *Annual survey of violations of trade union rights: Syria 2012*, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/Syria.html#tabs-4> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁸⁴ Fair Work Act 2009 (Australien); A. Chan: „Strikes in China's export industries in comparative perspective“, in *The China Journal* (2001, Nr. 65, Jan.), S. 30.

⁸⁵ S. Jefferys: „Collective and individual conflicts in five European countries“, in *Employee Relations* (2011, Bd. 33, Nr. 6), S. 670-687; G. Gall: „Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European economies“, in *Economic and Industrial Democracy* (2012, online veröffentlicht, Aug.), S. 15; OECD: „Strikes“ in *Society at a glance 2006: OECD social indicators* (Paris, 2007); B.E. Jr. Bitonio: *Labour dispute resolution systems in the Asia-Pacific Region: A nine-country comparison* (Bangkok, IAA, 2008).

In den arabischen Staaten verzeichneten Jordanien und Kuwait 2011 eine beispiellose Anzahl von arbeitsbedingten Protesten und Arbeitsniederlegungen.⁴

In der asiatisch-pazifischen Region verzeichnete Australien einen Anstieg der Zahl der aufgrund von Streiks ausgefallenen Arbeitstage um 83 Prozent von Ende Juni 2011 (159.800 ausgefallene Tage) bis Ende Juni 2012 (293.100 Arbeitstage).⁵ China veröffentlicht keine amtlichen Statistiken, doch scheint die Anzahl der Streiks zuzunehmen, gewöhnlich ohne Zustimmung der Gewerkschaften.⁶ In Vietnam stieg die Zahl der amtlich verzeichneten Streiks von durchschnittlich 111,8 im Sechsjahreszeitraum 2000-05 auf durchschnittlich 567 Streiks in den sechs Jahren 2006-11.⁷ In der Republik Korea kam es in der Finanz-, Metall- und Transportindustrie im Jahr 2011 zu einem starken Streikanstieg.⁸

In Europa verzeichneten Irland, Malta und Spanien ebenfalls eine starke Zunahme der Zahl der Arbeitstage, die aufgrund von Streiks ausfielen, je 1.000 Beschäftigte im Zeitraum 2005-09.⁹ Das Vereinigte Königreich verzeichnete 53 ausgefallene Arbeitstage je 1.000 Beschäftigte im Jahr 2011 gegenüber einem Ausfall von durchschnittlich 25 Arbeitstagen je 1.000 Beschäftigte während der vorausgegangenen fünf Jahre.¹⁰ Neben den Streiks in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien gegen die Sparmaßnahmen seit 2010, über die ausführlich berichtet worden ist, ist seit Mitte der 1980er Jahre in Griechenland, Italien und Portugal auch eine starke Zunahme der Generalstreiks zu verzeichnen gewesen. Insbesondere in Griechenland stieg die Zahl der Generalstreiks und der allgemeinen Streiks im öffentlichen Sektor von 14 im Zeitraum 1986-96 auf 22 im Zeitraum 1997-2008, während die Zahl solcher Streiks in Italien von 7 auf 18 und in Portugal von 4 auf 12 im gleichen Zeitraum stieg.¹¹

¹ S. Karam: *Strike law tests Moroccan government reforms*, Reuters, Rabat, 18. April 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/04/18/morocco-strike-idUSL6E8FH3U820120418> [aufgerufen am 29. Okt. 2012]; Emarrakech: *Maroc: augmentation de 77% du nombre de grèves au premier trimestre 2011*, 30. Juni 2011, http://www.emarrakech.info/Maroc-augmentation-de-77-du-nombre-de-greves-au-premier-trimestre-2011_a57061.html [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

² J. Hofmeyr: *Transformation audit 2011: From inequality to inclusive growth* (Stellenbosch, African Minds, 2012), S. 28; Arbeitsministerium: *Media statement for the Director General on Industrial Action Report* (Pretoria, Republik Südafrika, 2011); T. Mkalipi: *Industrial Action 2008 Annual Report* (Pretoria, Arbeitsministerium, Republik Südafrika, 2011), https://www.labour.gov.za/downloads/documents/annual-reports/industrial-action-annual-report/2008/industrialaction08_preface.pdf [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

³ LABORSTA, *Strikes and lockouts – 9A Strikes and lockouts by economic activity*, IAA http://laborsta.ilo.org/data_topic_E.html [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁴ IGB: *Annual survey of violations of trade union rights*, Brüssel, 2012, <http://survey.ituc-csi.org/> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁵ Australian Bureau of Statistics: *Industrial Disputes*, Australien, Juni 2012, <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/6321.0.55.001>Main+Features1Jun%202012?OpenDocument> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁶ A. Chan: „Strikes in China's export industries in comparative perspective“, in *The China Journal* (2001, Nr. 65, Jan.), S. 44; F. Cai und M. Wang: *Labour market changes, labour disputes and social cohesion in China*, Working Paper No. 307 (Paris, OECD, 2012), <http://www.oecd.org/china/Working%20Paper%20307.pdf> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁷ A. Chan: „Strikes in China's export industries in comparative perspective“, in *The China Journal* (2001, Nr. 65, Jan.), S. 29; A. Chan und K. Siu: *Strikes and living standards in Vietnam: The impact of global supply chain and macroeconomic policy*, Präsentation auf einer internationalen Expertenkonferenz, Nürnberg, 8.-9. Okt. 2012.

⁸ H. Jin und J. Lee: *S. Korea's finance workers plan first strike in 12 years*, Reuters, 13. Juli 2012, <http://in.reuters.com/article/2012/07/13/korea-strike-idINL3E8ID0LG20120713>; S. Mundy und J. Song: „Strikes reflect shift in S. Korea politics“, in *Financial Times*, 10. Sept. 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/411fcc06-fb34-11e1-a983-00144feabdc0.html#axzz2Ao8xAdCA> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

⁹ Eurofound: *Developments in industrial action 2005-09* (Dublin, 2010).

¹⁰ Office for National Statistics: *Labour disputes, Annual Article 2011, 2012*, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/bus-register/labour-disputes/annual-article-2011/art--labour-disputes--annual-article-2011.html> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

¹¹ G. Gall: „Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European economies“, in *Economic and Industrial Democracy*, online veröffentlicht (a.a.O., Aug.2012), S. 15.

Überprüfung der Streitbeilegungssysteme

138. Viele bestehende Streitbeilegungsmechanismen weisen Mängel auf wie fehlende Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht; Kosten und Verzögerungen aufgrund unzureichend ausgestatteter Arbeitsverwaltungen und Arbeitsgerichte; beschwerliche Verfahrensanforderungen; und manchmal unwirksame Mittel für einen ausreichenden Schutz der Grundrechte bei der Arbeit.

139. Diese Fragen haben viele Mitgliedstaaten dazu veranlasst, ihre Streitbeilegungssysteme in den letzten Jahrzehnten zu überprüfen. Bei der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten sind hauptsächlich folgende Tendenzen auszumachen:⁸⁶ die Schaffung und Stärkung von spezialisierten Gerichten für kollektive und/oder individuelle Arbeitsstreitigkeiten (Dänemark, Japan und mehrere lateinamerikanische Länder); Schlichtungs-, Vermittlungs- und freiwillige Schiedsverfahren für die Behandlung von kollektiven Streitigkeiten (Brasilien, Kambodscha, Kanada, Indonesien, Jordanien, Namibia, Philippinen, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn); die Einrichtung von besonderen Verfahren und Rechtsmitteln, um den rechtlichen Schutz der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte effektiver zu gestalten (Peru, Spanien, Uruguay); und Zeitrahmen und sonstige Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren und zur Behandlung von Arbeitsstreitigkeiten (China, Ghana, Japan, Südafrika und Vereinigte Republik Tansania und sechs südamerikanische Länder).⁸⁷

140. Zu den bemerkenswerten Neuerungen gehören die Schaffung von gesetzlichen Beratungssystemen, um eine Eskalation von kollektiven Streitigkeiten verhindern zu helfen (Kanada, Spanien und Vereinigtes Königreich); eine verstärkte Rolle für Arbeitsverwaltungsbeamte bei der Schlichtung und/oder Vermittlung bei Arbeitsstreitigkeiten (Japan, Jordanien, Montenegro und Simbabwe); verstärkter Kapazitätsaufbau für Personen mit Verantwortung im Bereich der Vermittlung und Schlichtung (Bahamas, Grenada, Haiti, Saint Lucia, Saint Kitts und Nevis, Saint Vincent und die Grenadinen, Simbabwe und Südafrika); Einsatz von Schlichtungs-, Vermittlungs- und/oder Schiedsverfahren für individuelle Streitigkeiten, insbesondere in die Beendigung des Arbeitsverhältnisses betreffenden Fällen (Australien, China, Indonesien, Irland, Japan, Südafrika); die Zulassung von mündlichen Anträgen und Aussagen bei Verfahren im Zusammenhang mit der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten (China und mehrere lateinamerikanische Länder)⁸⁸; die Einführung eines gesetzlichen Erfordernisses zum Austausch von Informationen während Kollektivverhandlungen, entweder als Teil der Pflicht, in gutem Glauben zu handeln, oder als eigenständige Verpflichtungen (Argentinien, Australien, Finnland, Kenia, Vereinigte Republik Tansania und Uruguay); die Umsetzung von besonderen Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs für verletzte Arbeitnehmer (Australien); der „Zusammenbruch“ von Schlichtungs- und Schiedsverfahren, damit die Parteien sich darauf einigen können, beide Verfahren von derselben dritten Partei innerhalb eines Tages abschließen zu lassen (Südafrika); und die Schaffung von Fallverwaltungssystemen, mit deren Hilfe Informationen über Arbeitsstreitigkeiten und Ergebnisse gesammelt, analysiert und verbreitet werden (Südafrika und Vereinigte Republik Tansania).

⁸⁶ Zu den Unterschieden gehören die Quelle der Regelung (z. B. nach Kollektivvereinbarung, Gesetz oder beiden) und Unterscheidungen nach Konfliktarten für die Zwecke der Regelung (z. B. individuelle oder kollektive Streitigkeiten, Rechte- oder Interessenstreitigkeiten und verschiedene Kategorien von Rechte- und Interessenstreitigkeiten).

⁸⁷ Bolivarische Republik Venezuela, Chile, Ecuador, Kolumbien, Peru und Uruguay. Zwei zentralamerikanische Länder, Costa Rica und Nicaragua, haben ähnliche Reformen in die Wege geleitet; A. Ciudad Reynaud: „Las reformas procesales emprendidas en América Latina“, in *Revista de Derecho Procesal* (2010, Nr. 3-4).

⁸⁸ A. Ciudad Reynaud: „Las reformas procesales emprendidas en América Latina“, in *Revista de Derecho Procesal* (2010, Nr. 3-4).

2.3. Arbeitsrechtsreformen

2.3.1. Gesamtentwicklungen

141. Eine IAA-Überprüfung ausgewählter Aspekte von Arbeitsrechtsreformen im Zeitraum 2008-12 zeigt, dass 76 von 144 Ländern entweder ihre Gesetze über die Einrichtungen und Verfahren des sozialen Dialogs oder ihre Beschäftigungsschutzgesetzgebung oder in manchen Fällen beide überprüft haben.⁸⁹ Eine Überprüfung von 40 nationalen Entwicklungsrahmen im Jahr 2012 ergab, dass in 25 Ländern eine Reform des Arbeitsrechts auf der politischen Agenda stand mit dem Ziel, die Entwicklung des privaten Sektors oder eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung zu unterstützen. In sämtlichen Regionen und Subregionen der Welt wurden Reformen des Arbeitsrechts durchgeführt, wobei die größte Zahl von Reformländern in Zentralasien und Europa lag.

142. In einigen Regionen, insbesondere in Entwicklungsländern, dienten die Reformen der Verbesserung des Rahmens für den sozialen Dialog. In anderen, hauptsächlich in Industrieländern, haben manche Reformen den Umfang des sozialen Dialogs begrenzt, die Kollektivverhandlungsrechte der Arbeitnehmer beschnitten und die Autonomie der Verhandlungspartner eingeschränkt. Durch Strukturanpassungsmaßnahmen und die Sparpolitik ausgelöste Reformen haben bisweilen zu einer Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen geführt, auch in Ländern mit einer ansonsten starken Tradition nationaler und sektoraler Verhandlungen.

2.3.2. Regionale Tendenzen

143. Die wiederkehrende Diskussion im Jahr 2012 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stellte fest, dass eine universelle Achtung der grundlegenden Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen noch nicht erreicht worden ist,⁹⁰ obgleich in manchen Bereichen und mit unterschiedlichen regionalen Tendenzen Fortschritte erzielt worden sind. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch ihre Verfassungen geändert, um die Rechte und Grundsätze im Bereich der Vereinigungsfreiheit besser zu schützen.

Afrika

144. Die während der vergangenen fünf Jahre in Afrika durchgeführten Reformen hatten im Allgemeinen die Förderung der Einrichtungen und Verfahren des sozialen Dialogs zum Ziel. Neun von 40 untersuchten Ländern haben ihre Gesetze über den sozialen Dialog abgeändert. Einige Länder haben Änderungen angenommen, um Einrichtungen für den nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog zu fördern (darunter Dschibuti und Kap Verde). Andere haben die Regelung der Gewerkschaftsrechte (wie Kenia und Senegal), der Kollektivverhandlungsverfahren (Mauritius, Ruanda und Swasiland) und der Streitbeilegung zur Erleichterung eines zweigliedrigen sozialen Dialogs (Mosambik) reformiert. Die Demokratische Republik Kongo hat dagegen ihr Engagement für den sozialen Dialog geschwächt, als sie aus Haushaltsgründen ihre Einrichtung für den dreigliedrigen sozialen Dialog per Dekret auflöste.

⁸⁹ IAA: „Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact“, in *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy* (Genf, ILS, 2012), S. 35-57.

⁹⁰ IAA: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

Amerika

145. Nach den Strukturanpassungsmaßnahmen in den 1990er und 2000er Jahren scheint sich das Schwergewicht der derzeitigen Arbeitsrechtsreformen in vielen lateinamerikanischen Ländern in Richtung einer Förderung des sozialen Dialogs verlagert zu haben. Im Verlauf der letzten fünf Jahre haben mehrere Länder – hauptsächlich in Südamerika – ihre Gesetze geändert.

146. Durch manche Reformen in Südamerika ist der Schutz des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen in den nationalen Verfassungen verankert worden. Durch die meisten Änderungen ist der Rechtsrahmen für die Förderung von Kollektivverhandlungen gestärkt worden (beispielsweise in Dem Plurinationalen Staat Bolivien). Andere Länder haben die Rolle der Zentralverbände in den dreigliedrigen Strukturen und ihr Recht, die Arbeitnehmer dort zu vertreten, wo es sonst keine Vertretung gibt, gestärkt (wie Brasilien und Uruguay). Mitgliedstaaten haben auch die Regelung des Kollektivverhandlungsrechts geändert, einschließlich der Regeln über die gewerkschaftliche Repräsentativität (darunter Ecuador und El Salvador), oder die Rolle von ordnungsgemäß organisierten Gewerkschaften zur Aushandlung von Kollektivvereinbarungen gestärkt (beispielsweise Panama und die Bolivarische Republik Venezuela). Einige haben die Systeme zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten verbessert (wie Ecuador und Peru) oder die Gesetze zur Regelung der gerichtlichen Beilegung von Arbeitskonflikten geändert, um den Zugang zur Arbeitsgerichtsbarkeit zu erleichtern und deren Leistungsfähigkeit zu verbessern (darunter Nicaragua und Uruguay).

147. In Nordamerika sind Kollektivverhandlungen nicht generell durch die Gesetzgebung gestärkt worden. In den Vereinigten Staaten scheiterten Versuche zur Stärkung der gewerkschaftlichen Anerkennung und der Verhandlungsrechte, als der Kongress den vorgeschlagenen Employee Free Choice Act (Gesetz über die freie Wahl der Beschäftigten) zurückwies.⁹¹ Die Verhandlungen im öffentlichen Sektor wurden durch Gesetze in zwei Bundesstaaten geschwächt, obgleich diese Reformen später durch die Gerichte oder durch eine Volksabstimmung rückgängig gemacht oder beschränkt wurden (siehe „Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor“ in Abschnitt 2.2.1). In Kanada wurde der Kollektivverhandlungsprozess durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofs von 2007 verfassungsmäßig geschützt.⁹² Saskatchewan führte dagegen Änderungen ein, durch die der Zugang zu Kollektivverhandlungen eingeschränkt und Streiks in jedem Dienst untersagt wurden, den der Arbeitgeber für lebenswichtig hält, es sei denn, dass der Arbeitgeber durch Verhandlungen etwas anderes beschließt. Auch die Schwellenerfordernisse für Verhandlungen der Gewerkschaften wurden angehoben.

Arabische Staaten

148. In den arabischen Staaten haben nur zwei Länder ihre Gesetze über den sozialen Dialog abgeändert. In Jordanien ist das Recht zur Bildung und Eintragung von Gewerkschaften klarer gestaltet worden, und das Recht, Gewerkschaften beizutreten, wurde erstmals auf nicht jordanische Arbeitnehmer ausgeweitet. In Kuwait wurde das Recht zur Bildung von Gewerkschaften auf Beschäftigte des privaten Sektors ausgeweitet, und örtlich wurde eine begrenzte gewerkschaftliche Pluralität eingeführt. In beiden Ländern gibt es aber nach wie vor einen einzigen staatlich zugelassenen Gewerkschaftsbund, dem

⁹¹ Der Employee Free Choice Act war ein Gesetzesentwurf, der am 10. März 2009 in beiden Kammern des US-Kongresses eingebracht wurde. Siehe H.R. 1409 und S. 560 des Employee Free Choice Act vom 10. März 2009.

⁹² In „Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Association v. British Columbia“ entschied der Oberste Gerichtshof, dass die Charta der Rechte und Freiheiten Kanadas auch das Recht der Gewerkschaften zu Kollektivverhandlungen schützt.

alle anderen Gewerkschaften angehören müssen. Wanderarbeitnehmern in den Golf-Ländern werden nach wie vor die grundlegenden Gewerkschaftsrechte und der Zugang zu Mechanismen des sozialen Dialogs vorenthalten.

Asien und Pazifik

149. Die institutionellen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen befinden sich in sehr unterschiedlichen Entwicklungsstadien (Abschnitt 2.2.1), wie die verschiedenen Arten von gesetzlichen Änderungen zeigen, die eingeführt worden sind. Länder, die zu einer demokratischeren Regierungsführung übergegangen sind, wie Indonesien, haben das Schwergewicht auf die Stärkung der Organisationsrechte und die Einführung von Verfahren zur Anerkennung von Verhandlungen gelegt. Einige Übergangswirtschaften, wie Mongolei und Vietnam, haben gesetzliche (und institutionelle) Initiativen auf den Weg gebracht, um neue Arbeitsbeziehungssysteme einzurichten.

150. Zu den Ländern, die im Verlauf der letzten fünf Jahre umfassende Reformen durchgeführt haben, gehören China (2009)⁹³, die Demokratische Volksrepublik Laos (2008)⁹⁴, die Malediven (2008, 2009)⁹⁵ und Vietnam (2012)⁹⁶. Im Zeitraum 2008-12 wurden in acht der 27 überprüften Länder Änderungen der Gesetze über den sozialen Dialog eingeführt. Die meisten dieser Änderungen zielten auf die Verbesserung und Förderung der Einrichtungen und Verfahren des sozialen Dialogs ab.

151. Einige Länder unternahmen Schritte zur Stärkung der Gewerkschaftsrechte (Vietnam) oder führten Maßnahmen zur Förderung oder Verbesserung der Kollektivverhandlungsverfahren ein (Malediven). Mit Unterstützung der IAO verabschiedete Myanmar ein Gesetz zur Erleichterung der Bildung von Gewerkschaften. Anderswo wurden neue Rechtsvorschriften zur Erleichterung von Verhandlungen eingeführt, sowohl für Multi-Gewerkschafts-Umfelder (wie in der Republik Korea) als auch für bestimmte Arbeitnehmergruppen (wie geringbezahlte Arbeitnehmer in Australien). Andere Länder verabschiedeten Reformen zur Förderung einer effizienteren Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten (Chinas Vorschriften über Anhörung und Vermittlung bei betrieblichen Arbeitsstreitigkeiten und Indonesiens Leitfaden zur Beilegung von Arbeitsbeziehungsstreitigkeiten durch zweiseitige Verhandlungen sind Beispiele hierfür).

152. Fidschi ging den umgekehrten Weg: Eine Verordnung von 2011 sah eine staatliche Beteiligung an der Wahl von Gewerkschaftsvertretern vor und ermächtigte die Arbeitgeber zur Kündigung von kollektiv ausgehandelten Beschäftigungsbedingungen.

Europa

153. Einige europäische Länder haben die vorherrschenden Kollektivverhandlungsmodelle abgeändert, um Lohnanpassungen zu erleichtern, die regionalen und betrieblichen Unterschieden bei der Produktivität Rechnung tragen. Die Reformen haben im Allgemeinen das Schwergewicht auf Verhandlungen auf betrieblicher statt auf sektoraler oder nationaler Ebene gelegt; das Günstigkeitsprinzip überprüft⁹⁷ (indem betrieblichen Ver-

⁹³ Arbeitsvertragsgesetz, Beschäftigungsförderungsgesetz, Gesetz über Vermittlung und Schlichtung.

⁹⁴ Novelliertes Arbeitsgesetz (2006) und novelliertes Gewerkschaftsgesetz (2008).

⁹⁵ Im Jahr 2008 wurde eine neue Verfassung angenommen, die erstmals das Vereinigungs- und Streikrecht der Arbeitnehmer anerkannte. Ein neues Beschäftigungsgesetz wurde 2009 verabschiedet.

⁹⁶ Novelliertes Gewerkschaftsgesetz (2012).

⁹⁷ Gemäß diesem Grundsatz dürfen sektorale, betriebliche und berufsbezogene Kollektivvereinbarungen keine Bedingungen vorsehen, die für die Arbeitnehmer weniger günstig sind als diejenigen, die in den nationalen allgemeinen Kollektivvereinbarungen festgelegt sind. Mit diesem Grundsatz soll traditionell eine Aushöhlung des Kollektivverhandlungssystems durch Öffnungs- und sonstige Abweichungsklauseln verhindert werden.

einbarungen Vorrang eingeräumt wurde, auch wenn ihre Bestimmungen von denen sektoraler Vereinbarungen oder von der innerstaatlichen Gesetzgebung abweichen); und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivvereinbarungen aufgehoben.⁹⁸

154. Gesetzliche Änderungen in Griechenland sahen beispielsweise vor, dass der nationale Mindestlohn nicht mehr durch die nationale allgemeine Kollektivvereinbarung, sondern durch Regierungsbeschluss festgesetzt wird. Dadurch erhielten betriebliche Kollektivvereinbarungen Vorrang vor sektoralen Vereinbarungen, selbst wenn letztere für die Arbeitnehmer günstiger waren. Sie setzten auch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung für einen festgelegten Zeitraum aus. Durch zusätzliche Reformen wurden auch die Möglichkeiten der Arbeitgeber erweitert, Kollektivvereinbarungen mit Personenvereinigungen zu schließen, trotz Einwänden der Gewerkschaften, dass diese Vereinigungen nicht von denselben Unabhängigkeitsgarantien wie Gewerkschaften profitieren.⁹⁹

155. Auch Spanien führte Maßnahmen ein, um betrieblichen Kollektivvereinbarungen Vorrang einzuräumen und vorübergehend Bedingungen auszuschließen, die zuvor aus wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen oder produktionsbedingten Gründen kollektiv vereinbart worden waren.¹⁰⁰ Italien führte Maßnahmen ein, wonach eine betriebliche Vereinbarung von tariflichen und gesetzlichen Bestimmungen abweichen kann, einschließlich derjenigen, die die Beendigung des Arbeitsverhältnisses regeln.¹⁰¹ In Rumänien schaffte das Gesetz über den sozialen Dialog (2011) nationale Kollektivverhandlungen ab und ersetzte die automatische universelle Anwendung von sektoralen Vereinbarungen durch ein System, wonach die Allgemeinverbindlichkeitserklärung einer Vereinbarung bei der Regierung beantragt werden muss und der Zustimmung des Nationalen dreigliedrigen Rats für den sozialen Dialog bedarf.¹⁰²

156. In einigen Ländern wurden Betriebsräte ermächtigt, Vereinbarungen zu schließen und auf andere Weise Aufgaben wahrzunehmen, die zuvor Gewerkschaften vorbehalten waren. Ungarn hat bestimmte Rechte, die zuvor gewerkschaftliche Prärogative gewesen waren, auf andere Arbeitnehmervertretungsorgane ausgeweitet. Betriebsräte haben jetzt das ausschließliche Recht, zu bestimmten Fragen angehört zu werden (einschließlich der Veräußerung von Unternehmen und Massenfreisetzungen). Außerdem können Kollektivvereinbarungen jetzt auch von gewissen Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuchs abweichen, nicht nur zugunsten, sondern auch zu Ungunsten der Arbeitnehmer. Andere Länder haben neue Verfahren zur Bestimmung der Repräsentativität von Gewerkschaften in Bezug auf Kollektivverhandlungen eingeführt. In Rumänien hat das Gesetz über den sozialen Dialog (2011) die Schwelle der Gewerkschaftszugehörigkeit auf mindestens die Hälfte plus einen der Beschäftigten eines Unternehmens angehoben, wenn eine Gewerk-

⁹⁸ Beispielsweise in der Slowakei, Gesetz Nr. 557, 2010, und in Italien, *Accordo interconfederale fra Confindustria e CGIL, CISL e UIL* vom 28. Juni 2011.

⁹⁹ Gesetz Nr. 3845, 2010; Gesetz Nr. 3899, 2010; Gesetz Nr. 3986, 2011; Gesetz Nr. 4024, 2011; IAA: *Report on the High-Level Mission to Greece*, Athen, 19.-23. Sept. 2011; Ausschuss für Vereinigungsfreiheit, Fall Nr. 2820; IAA: *365th Report of the Committee on Freedom of Association*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Nov. 2012, GB.316/INS/9/1, Abs. 784-1003.

¹⁰⁰ Königliches Gesetzesdekret Nr. 7, 2011.

¹⁰¹ Art. 8 der Verordnung Nr. 138 vom 12. Aug. 2011.

¹⁰² Damit eine Kollektivvereinbarung auf Sektorebene gesetzlich durchgesetzt werden kann, müssen mehr als 50 Prozent aller Beschäftigten des Sektors für Unternehmen arbeiten, die den Unterzeichner-Arbeitgeberverbänden angehören. Anderenfalls kann die Vereinbarung immer noch eingetragen werden, gilt aber nur auf der Ebene von „Einheitsgruppen“. C. Ciutacu, 2011. *National unique collective agreement ended by law*, Eurofound, www.eurofound.europa.eu/ciro/2011/07/articles/ro1107029i.htm [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

schaft repräsentativ sein soll, um eine Kollektivvereinbarung mit einem einzigen Arbeitgeber aushandeln zu können (zuvor lag die Schwelle bei einem Drittel).¹⁰³

157. Diese Maßnahmen spiegeln einerseits die Auswirkungen der globalen Finanzkrise und in jüngerer Zeit der Eurozonenkrise wider und andererseits den Einfluss von europäischen Institutionen und des IWF in Ländern, die finanzielle Unterstützung beantragt haben, um die Staatsschuldenkrisen zu bewältigen. Am Anfang der globalen Krise ermöglichte es die Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen einigen europäischen Ländern, sich in einem dreigliedrigen Rahmen auf Maßnahmenpakete gegen die Arbeitsmarktkrise zu einigen (Abschnitt 2.4). Als sich die Krise aber verschärfte und sich in eine Staatsschuldenkrise mit hoher Volatilität der Zinssätze verwandelte, zogen die Regierungen es vor, einseitig zu handeln, oder die Gewerkschaften waren nicht mehr bereit, weitere Sparmaßnahmen mitzutragen.

158. Eine wachsende Zahl von arbeitsrechtlichen Reformen in Europa markiert eine Abweichung von den seit langem bestehenden Traditionen des sozialen Dialogs, die zuvor auf Konsens gesetzt hatten.¹⁰⁴ Zwar müssen arbeitsrechtliche Vorschriften im Licht der innerstaatlichen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten entwickelt werden und brauchen nicht einem Einheitsmodell zu folgen, die Reformen sollten aber auf dem sozialen Dialog beruhen. Krisen sollten nicht zur Schwächung von wertvollen, über Generationen aufgebauten Institutionen führen, nur um vermeintliche kurzfristige wirtschaftliche oder fiskalische Vorteile zu erzielen. (Siehe auch Abschnitt 2.4.1 und 2.4.2).

2.4. Nationaler dreigliedriger sozialer Dialog

159. Ein dreigliedriger sozialer Dialog ist unerlässlich für harmonische Arbeitsbeziehungen und ein solides Wirtschaftswachstum in immer vielschichtigeren Gesellschaften. Er ist oft dazu bestimmt, Schlüsselaufgaben wahrzunehmen, nämlich Konsensschaffung, Förderung von Fairness und Wahrung des sozialen Zusammenhalts, während gleichzeitig sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen gestaltet und umgesetzt werden, die dann mit anderen Ebenen des sozialen Dialogs verknüpft werden können, insbesondere Kollektivverhandlungen auf sektoraler und betrieblicher Ebene.

160. Der nationale dreigliedrige soziale Dialog hat unterschiedliche Formen – je nach den Traditionen eines Landes – und Bezeichnungen, wie Wirtschafts- und Sozialräte (Kasten 2.11) und dreigliedrige Arbeitsbeiräte. Neben der Konsensschaffung und der Aushandlung von Vorschlägen für wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen haben seine Verfahren auch immer darauf abgezielt, reibungslose Übergänge nach Erschütterungen und Krisen zu gewährleisten, wie das Ende von autoritären Regimen, die Transformation von Zentralplanungswirtschaften, Strukturanpassungen und besonders schwere industrielle und wirtschaftliche Spannungen, wie lange Streiks oder Sparmaßnahmen.¹⁰⁵

¹⁰³ C. Ciutacu: *National unique collective agreement ended by law*, Eurofound, 2011, www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

¹⁰⁴ Die Experten der IAO und regionale Vertragsorgane haben festgestellt, dass wesentliche Aspekte von Arbeitsmarktinstitutionen und des Arbeitsrechts in einigen europäischen Ländern geschwächt worden sind. IAA: *365th Report of the Committee on Freedom of Association*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Nov. 2012, GB.316/INS/9/1, Abs. 784-1003; UN: *Statement of the Chair of UN Committee on economic, social and cultural rights*, Generalversammlung der Vereinten Nationen, 67. Tagung, New York, Okt. 2012.

¹⁰⁵ T. Fashoyin: „Coopération tripartite, dialogue social et développement national“ [Dreigliedrige Zusammenarbeit, sozialer Dialog und nationale Entwicklung], in *Revue Internationale du travail* (2004, Bd. 143, Nr. 4, Dez.), S. 371-403.

Kasten 2.11 Wirtschafts- und Sozialräte

Diese Räte sind Einrichtungen für die demokratische Mitwirkung der Sozialpartner und bisweilen anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen an der Verwaltung von öffentlichen Angelegenheiten.

Viele dieser Einrichtungen sind Mitglieder der Internationalen Vereinigung der Wirtschafts- und Sozialräte und ähnlicher Institutionen (AICESIS). Von ihren 95 Mitgliedern kommen 27 aus Afrika, 20 aus Asien, 18 aus Lateinamerika und 30 aus Europa.

Trotz ihrer wachsenden Zahl spielen sie in der öffentlichen Wahrnehmung oft nur eine geringe Rolle. Viele von ihnen sind schwach und spielen in der Politikgestaltung nur eine marginale Rolle. Ihr Mandat und ihre Kompetenzen sind oft schlecht definiert, und ihre Mittelausstattung ist oft unzulänglich. Sie müssen ihre Arbeit in der Öffentlichkeit bekanntmachen, um ihre Sichtbarkeit zu verbessern und ihren Einfluss auf Politikgestaltungs- und Gesetzgebungsverfahren zu stärken.

Quelle: AICESIS-UNDESA-Partnerschaft, 2011. „Global knowledge base on economic and social councils and similar institutions“, AICESIS Working Paper, Juli 2011.

161. Funktionierende Mechanismen für einen nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog sind in rund 80 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten eingerichtet worden, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Wo sie gut funktionieren, versetzen die Institutionen die dreigliedrigen Partner in die Lage, Wirtschafts- und Sozialprobleme auf zentraler Ebene anzugehen, so dass ein gewisser Grad der Koordinierung und Solidarität sichergestellt wird, der auf niedrigeren Entscheidungsebenen nicht leicht erreicht werden kann. In manchen Fällen werden dreigliedrige Gremien eingerichtet, um insbesondere die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit voranzubringen (Kasten 2.12).

Kasten 2.12 Sozialer Dialog und Wirtschafts- und Sozialpolitik in Brasilien

Brasilien bringt den sozialen Dialog in alle Aspekte der Formulierung und Umsetzung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein, wobei menschenwürdige Arbeit ein Kernbestandteil der Agenda staatlicher Politik ist.

Im Verlauf der letzten zehn Jahre hat Brasilien nationale Beiräte, Kommissionen und Foren in nahezu jedem Bereich der Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitspolitik unter aktiver Beteiligung der Sozialpartner geschaffen, unterhalten und gestärkt. Die Politikfelder umfassen: Geschlechter- und Rassengleichheit, Mindestlohn, Einwanderung, internationale Beziehungen, Arbeitsbedingungen im Hafensektor, Prävention und Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit, Soziale Sicherheit, Arbeitsschutz, die Sozial- und Wirtschaftspolitik der brasilianischen Präsidentschaft, Arbeitsbedingungen im Zuckerrohrsektor, Arbeitsbedingungen im Hoch- und Tiefbau, Jugendbeschäftigung und Arbeitsbeziehungen allgemein.

Diese Beiräte, Kommissionen und Foren fördern nicht nur die Diskussion zwischen den Sozialpartnern, sondern erarbeiten auch Vorschläge als Richtschnur für künftige Gesetze, Vorschriften und Maßnahmen der Exekutive.

Es ist auch eine Dreigliedrige Arbeitsgruppe für die nationale Agenda für menschenwürdige Arbeit (GTT-ANTD) gebildet worden, die die Einbeziehung menschenwürdiger Arbeit auf jeder Ebene öffentlicher Politik im Land vorantreibt. Außerdem besteht ein Unterausschuss der GTT-ANTD, der eine nationale Agenda für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche entwickelt hat.

162. Die Förderung und Ratifizierung des IAO-Übereinkommens (Nr. 144), über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, das bis November 2012 von 133 Ländern ratifiziert worden war, scheint der Ausweitung von Mechanismen für den nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog Auftrieb gegeben zu haben (Kasten 2.13).

Kasten 2.13
Der Einfluss des Übereinkommens Nr. 144
über dreigliedrige Beratungen

Neue Organe für dreigliedrige Beratungen sind während der vergangenen fünf Jahre in mehreren Ländern gebildet worden, darunter Bangladesch, Jordanien, Kenia, Kolumbien und Kuwait.

Diese Organe sind Fragen im Zusammenhang mit Mindestlöhnen und den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit angegangen. In Ländern, in denen dreigliedrige Organe bereits existierten, hat das Übereinkommen Nr. 144 dazu beigetragen, die Wirksamkeit der Verfahren für den sozialen Dialog zu verbessern, indem die Sozialpartner aufgefordert wurden, zu IAA-Berichten Stellung zu nehmen (wie in Armenien, Japan und der Tschechischen Republik); indem Vertreter der Sozialpartner in alle Stadien des Entscheidungsprozesses eingebunden wurden (Südafrika); indem die Bildung neuer Abteilungen und Ausschüsse in den Arbeitsministerien veranlasst wurde, um dreigliedrige Beratungen über internationale Arbeitsnormen vorzubereiten (Togo); oder indem spezifische Fragen erörtert wurden, mit denen ihre Arbeitsmärkte konfrontiert waren, wie ein nationaler Mindestlohn und Antworten auf die globale Krise (Indien, Indonesien, Peru und Türkei).

Als Ergebnis dreigliedriger Beratungen waren einige Länder, darunter Albanien, Benin, Slowakei und die Vereinigten Staaten, in der Lage, weitere IAO-Übereinkommen einzutragen und zu ratifizieren oder die Voraussetzungen für ihre Ratifizierung zu schaffen.

Quelle: IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf; IAA, 2011; IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

163. In den letzten zehn Jahren hat sich der Umfang der Agenden und Themen solcher Mechanismen erweitert. Nationale dreigliedrige Vereinbarungen, oft in Form von „Sozialpakten“,¹⁰⁶ sind zur Bewältigung von Erschütterungen und Krisen eingesetzt worden.¹⁰⁷ Die Fragen, die behandelt wurden, umfassten Lohnfestsetzung und die Verwendung von Inflationszielen; Soziale Sicherheit (insbesondere Arbeitslosenversicherung); Berufsbildung und aktive Arbeitsmarktpolitik; Beschäftigungsschutz; die informelle Wirtschaft; Schutz von verletzlichen Gruppen; und Steuerung von Rentenreformen.¹⁰⁸

164. Bisweilen wurden auch makroökonomische Fragen, Handels- und Investitionspolitik und Industriepolitik angegangen.¹⁰⁹ In einigen Fällen wurden themenspezifische dreigliedrige Organe eingerichtet, beispielsweise für Arbeitsschutz und Arbeitsaufsicht (Abschnitt 2.4.4). Durch den globalen Wirtschaftsabschwung 2008-09 trat die Rolle des sozialen Dialogs als Schlüsselkomponente von Erholungsstrategien erneut in den Vordergrund.

¹⁰⁶ P. Pochet et al. (Hrsg.): *After the euro and enlargement: Social pacts in the EU* (Brüssel, Europäisches Gewerkschaftsinstitut (ETUI) und Europäische Beobachtungsstelle für Soziales, 2010), S. 413.

¹⁰⁷ L. Baccaro und S.H. Lim: „Social pacts as coalitions of 'weak' and 'moderate': Ireland, Italy and South Korea in comparative perspective“, in *European Journal of Industrial Relations* (2007, Bd. 13, Nr. 1, März), S. 27-46.

¹⁰⁸ H. Sarfati und Y. Ghellab: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, DIALOGUE Working Paper No. 37 (Genf, IAA, 2012), S. 29.

¹⁰⁹ IAA: *Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien*, Bericht des Generaldirektors, Bd. I, Teil 1, Achte Europäische Regionaltagung der IAO, Lissabon, Portugal, 9.-13. Februar 2009 (Genf, 2009), S. 114.

2.4.1. Dreigliedrigkeit als genutzte Chance: Globale Antworten auf die Krise, 2008-10

165. IAO-Untersuchungen zeigen, dass in 51 von 131 Ländern (39 Prozent), für die Daten vorliegen, die Hauptmaßnahmen zur Bewältigung der Krise in Absprache mit den Sozialpartnern gebilligt worden sind. Länder mit einer schwächer ausgeprägten Tradition der Sozialpartnerschaft griffen in geringerem Umfang darauf zurück: 22 Prozent der Länder im Mittleren Osten und in Nordafrika, 30 Prozent derjenigen in Zentral- und Südosteuropa, 30 Prozent derjenigen in Afrika südlich der Sahara und die Hälfte der entwickelten Länder.¹¹⁰

166. Länder, in denen die Arbeitsbeziehungssysteme am stärksten entwickelt und institutionalisiert sind, reagierten im Zeitraum 2008-10 rascher und proaktiver,¹¹¹ da die Regierungen sich gleich am Anfang der Krise um Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bemühten.¹¹²

167. Die Maßnahmenpakete gegen die Krise, auf die sich dreigliedrige Organe verständigten, enthielten eine breite Palette von Maßnahmen, von der Förderung der Arbeitsplatzteilung, Ausbildungsmöglichkeiten und verstärktem sozialem Schutz bis zur finanziellen Unterstützung der Nachhaltigkeit von Unternehmen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch öffentliche Infrastrukturprogramme. Der Erhalt der Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Unternehmen stand im Vordergrund der meisten Maßnahmenpakete. Um die Beschäftigung der Menschen zu erhalten, wurde eine Kombination von öffentlichen und betrieblichen Maßnahmen angewendet.

168. Einige dreigliedrige Antworten wurden unmittelbar durch den von der IAK im Juni 2009 verabschiedeten Globalen Beschäftigungspakt ausgelöst, wie in Bulgarien, Indonesien und Südafrika. Die dreigliedrigen Vereinbarungen einiger Länder wurden gesetzlich untermauert – beispielsweise Belgien, Chile und Polen. Dennoch vermochten viele Länder trotz aller Konsultationsbemühungen sich nicht auf Ergebnisse zu einigen, entweder weil die Regierung und die Sozialpartner nicht zu einem Konsens gelangten (beispielsweise Kambodscha, Lettland, Rumänien und Serbien) oder weil sich eine Partei von den Verhandlungen zurückzog (Republik Korea).¹¹³

2.4.2. Dreigliedrigkeit als vertane Chance: Europas Antworten auf die Staatsschuldenkrise¹¹⁴

169. Nach positiven Erfahrungen mit dem nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog in den Anfangsstadien der Finanzkrise gingen einige europäische Länder, die wegen der Staatsschulden unter Druck standen, zu Sparmaßnahmen über, meistens ohne sozialen Dialog.

¹¹⁰ IAA: „Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact“, in *World of Work Report 2012* (Genf, ILS, 2012), S. 35-57.

¹¹¹ L. Baccaro und S. Heeb: *Social dialogue during the financial and economic crisis: Results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries*, DIALOGUE Working Paper No. 31 (Genf, IAA, 2011).

¹¹² L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE Working Paper No. 1 (Genf, IAA, 2009), S. 12-15.

¹¹³ L. Baccaro und S. Heeb: *Social dialogue during the financial and economic crisis: Results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries*, DIALOGUE Working Paper No. 31 (Genf, IAA, 2011).

¹¹⁴ Y. Ghellab und K. Papadakis: „The politics of economic adjustment in Europe: State unilateralism or social dialogue“, in *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Genf, IAA, 2011), S. 81-91.

170. Die Sparmaßnahmen in Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien und dem Vereinigten Königreich zielten auf einen raschen Abbau der Haushaltsdefizite durch Senkung der öffentlichen Ausgaben, Abschaffung diverser Subventionen, Anhebung der Elektrizitäts- und Mehrwertsteuersätze, Einfrieren der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, Deckelung der Rentenzahlungen und Kürzung oder Aufschieben der Sozialleistungen. Die meisten dieser Regierungen erklärten die Austeritätspolitik für nicht verhandelbar und umgingen den sozialen Dialog. Wo die Regierungen die Sozialpartner doch zu den Inhalten der Pläne anhörten, wie in Irland, machten sie Zugeständnisse, und die Gewerkschaften stimmten den Plänen zu.

171. In einigen Ländern (Griechenland, Rumänien und Spanien beispielsweise) wurde die Austeritätspolitik von Maßnahmen zur Einschränkung des Umfangs von Kollektivverhandlungen und der dreigliedrigen Konsultationen flankiert (Abschnitt 2.2).

172. Die Einführung von Sparmaßnahmen in Zeiten der Rezession wurde angefochten und hat die Flexibilität des sozialen Dialogs in den betreffenden Ländern auf eine harte Probe gestellt. Die Sozialpartner waren hinsichtlich der Notwendigkeit von Sparmaßnahmen oft geteilter Meinung. Die meisten Gewerkschaften sprachen sich dagegen aus mit der Begründung, dass sie die Gesamtnachfrage schwächen und damit rezessiv wirken würden. Sie kritisierten auch stark die Umgehung des sozialen Dialogs bei der Gestaltung und Durchführung von politischen Reformen, die Eile der Reformen und die Dauer der Maßnahmen. Einige Arbeitgeberverbände haben die Bemühungen der Regierung um eine Haushaltskonsolidierung unterstützt, oft aber mit Vorbehalten zu spezifischen Maßnahmen, und manchmal distanzieren sie sich von den Sparmaßnahmen in Anbetracht ihrer negativen Auswirkungen auf die Gesamtnachfrage und damit auf die Rentabilität und Nachhaltigkeit der Unternehmen, insbesondere von KMUs.

173. Da sie keinen Zugang zu einem dreigliedrigen sozialen Dialog hatten, haben Gewerkschaften die Beschlüsse der Regierung in Lettland, Rumänien und im Vereinigten Königreich gerichtlich angefochten. Griechische und spanische Gewerkschaften übermittelten den IAO-Aufsichtsorganen Stellungnahmen wegen behaupteter Verstöße gegen ratifizierte Übereinkommen. Im Fall Griechenlands hat dies zu einer IAA-Mission auf hoher Ebene geführt, die das Land¹¹⁵ auf Wunsch des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR)¹¹⁶ und des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen 2011 besuchte.¹¹⁷ Auf der Grundlage der Erkenntnisse der Mission auf hoher Ebene formulierte der CEACR Bemerkungen zur Anwendung von 11 Übereinkommen, darunter das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949. Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit¹¹⁸ gelangte im November 2012 zu Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Fall Nr. 2820 betreffend behauptete Verletzungen der Normen und Grundsätze im Bereich der Vereinigungsfrei-

¹¹⁵ IAA: *Report on the High-Level Mission to Greece*, Athen, 19.-23. Okt. 2011.

¹¹⁶ IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Artikel 19, 22 und 35 der Verfassung)*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

¹¹⁷ Die Mission auf hoher Ebene besuchte das Land vom 19.-23. Sept. 2011. Im Anschluss an die Mission fanden Folgetagungen mit der EU und dem IWF in Brüssel und Washington statt, um der Mission bei ihrem Verständnis der Lage auf der Grundlage der vom Ausschuss für die Durchführung der Normen gemachten Vorschläge behilflich zu sein.

¹¹⁸ IAA: *365th Report of the Committee on Freedom of Association*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Nov. 2012, GB.316/INS/9/1, Abs. 784-1003.

heit in Griechenland und wies auf bedeutende Defizite beim sozialen Dialog und die Veränderung des institutionellen Rahmens für die wesentlichen grundlegenden Rechte im Bereich der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen hin (Kasten 2.14). Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte gelangte ebenfalls zu Beschlüssen, in denen diese Maßnahmen kritisiert wurden, als er sie 2012 im Licht der Erfordernisse der Europäischen Sozialcharta prüfte.¹¹⁹

Kasten 2.14
Griechenlands Arbeitsbeziehungen in der Zeit der Austerität

Der IAA-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit prüfte die zunächst im Oktober 2010 vom Griechischen allgemeinen Arbeitnehmerbund, vom Beamtenbund, vom Allgemeinen Bund der Beschäftigten der Nationalen Elektrizitätsgesellschaft (GENOP-DEI) und vom Griechischen Bund der Privatangestellten eingereichte Beschwerde, die vom IGB unterstützt wurde, betreffend eine Vielfalt von Sparmaßnahmen, die in den vorausgegangenen zwei Jahren in Griechenland im Rahmen des mit der „Troika“ vereinbarten internationalen Kreditmechanismus getroffen worden waren.¹

Der Ausschuss war sich zwar voll bewusst, dass diese Maßnahmen in einer ernsten und außergewöhnlichen, durch eine Finanz- und Wirtschaftskrise hervorgerufenen Situation getroffen wurden, kam aber zu dem Ergebnis, dass es zu wiederholten und umfangreichen Einmischungen des Staates in freie und freiwillige Kollektivverhandlungen gekommen war und dass ein bedeutendes Defizit beim sozialen Dialog zu verzeichnen war. Er hob die Notwendigkeit hervor, den institutionellen Rahmen für diese wesentlichen grundlegenden Rechte zu fördern und zu stärken.

Der Ausschuss rief zu einem ständigen und intensiven sozialen Dialog über alle in der Beschwerde und in seinen Schlussfolgerungen angesprochenen Fragen auf mit dem Ziel, eine umfassende gemeinsame Vision der Arbeitsbeziehungen in vollem Einklang mit den Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung von Kollektivverhandlungen und den einschlägigen ratifizierten IAO-Übereinkommen zu entwickeln. Der Ausschuss sprach die Erwartung aus, dass die Sozialpartner in vollem Umfang in die Festlegung aller künftigen Änderungen im Rahmen der Vereinbarungen mit der Troika eingebunden werden, die Angelegenheiten betreffen, die den Kern der Menschenrechte Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen bilden und die für die Grundfesten der Demokratie und des sozialen Friedens von grundlegender Bedeutung sind.

Der Ausschuss unterstrich die Notwendigkeit und Verfügbarkeit von IAO-Unterstützung zum Erreichen dieser Ziele.

¹ Der Begriff „Troika“ bezeichnet Mitarbeiter-Teams der Europäischen Kommission, der EZB und des IWF.

Quelle: http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_193308/lang--en/index.htm [aufgerufen am 15. Nov. 2012].

174. Besorgnis über die Auswirkungen der Austerität auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist auch vom Vorsitzenden des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in einer auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 23. Okt. 2012 abgegebenen Erklärung sowie vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte zum Ausdruck gebracht worden.¹²⁰

175. Einige wenige europäische Länder, die von der Schuldenkrise getroffen worden sind, sind die Fragen weiterhin im Rahmen des sozialen Dialogs angegangen. So bemühte sich Frankreichs neue Regierung im Jahr 2012 um einen Konsens über ihre

¹¹⁹ Europäischer Ausschuss für soziale Rechte (ECSR): *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, Beschwerden 65/2011 und 66/2011.

¹²⁰ *Austerity measures may violate human rights*, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, Okt. 2012, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/AusterityMeasures.aspx> [aufgerufen am 7. Nov. 2012].

Pläne zur Ankurbelung der Wirtschaft, während Finnlands Sozialpartner im November 2011 mit Unterstützung der Regierung eine Rahmenvereinbarung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitsplätze schlossen.

2.4.3. Sonstige Herausforderungen für die Dreigliedrigkeit

176. Vielen Ländern fällt es immer noch schwer, das Potential der Dreigliedrigkeit voll auszuschöpfen. Die Erfahrung der IAO zeigt, dass in vielen Ländern dreigliedrige Institutionen bestenfalls eine marginale Rolle bei der Politikgestaltung spielen, über unzureichende Mittel verfügen, nur sporadisch tätig werden und oft mit ansehen müssen, dass ihre Arbeitsergebnisse von den Regierungen bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik übergangen werden.

177. Der Mangel an Vertrauen in Dialog und Dreigliedrigkeit kann ein schwaches Bekenntnis seitens der Regierungen zur Dreigliedrigkeit und wenig echtes Engagement mit den Sozialpartnern im Hinblick auf die Gestaltung nationaler Entwicklungsstrategien spiegeln. Der nationale soziale Dialog kann nicht florieren, wenn Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsrechte nicht geachtet werden und wenn die Sozialpartner schwach oder zersplittert sind. Ihre volle Funktionsfähigkeit kann auch durch nicht vorhandene oder magere Budgets für dreigliedrige Institutionen und ihre Akteure untergraben werden. Politischer Wille seitens der Regierungen und der Sozialpartner ist eine Voraussetzung für Erfolg. Technische Fähigkeit sowie gegenseitiges Vertrauen und Vertrauen in den Prozess sind ebenfalls eine Voraussetzung für ein solches Funktionieren.

178. Regierungen können den sozialen Dialog als zeitraubenden Prozess ansehen, durch den Beschlüsse, die rasch umgesetzt werden müssen, hinausgezögert werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Zeit, die für den sozialen Dialog im Hinblick auf das Erzielen eines sozialen Konsenses aufgewendet wird, eine gute Investition darstellt, wenn dies zu einer breiten sozialen und politischen Unterstützung für die notwendigen Reformen und Maßnahmen führt. Die Zeitersparnis, die sich aus der raschen und reibungslosen Umsetzung von Reformen ergibt, kann erhebliche wirtschaftliche und wettbewerbliche Vorteile mit sich bringen.¹²¹

179. Die Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs verfügen möglicherweise auch über begrenzten politischen Freiraum für demokratische Beratungen über die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgrund der Zwänge, die mit der wirtschaftlichen Integration verbunden sind – wie die EU, MERCOSUR, ASEAN und SADC –, durch die Entscheidungen in manchen wesentlichen Fragen auf supranationale Ebenen verlagert werden, wo die Vertretung der Sozialpartner möglicherweise schwach oder nicht existent ist. Die Akteure und Institutionen des sozialen Dialogs treten aber langsam auch auf regionaler oder subregionaler Ebene in Erscheinung, um für einen besseren Ausgleich von wirtschaftlichen und sozialen Zielen zu sorgen (Abschnitt 2.5).

2.4.4. Dreigliedrigkeit und inklusive Politikgestaltung

180. Ungeachtet der oben erwähnten Herausforderungen hat der nationale dreigliedrige soziale Dialog in den vergangenen zehn Jahren dennoch Möglichkeiten für Konsensschaffung und eine fundierte Wirtschafts- und Sozialpolitik geboten. Er hat zu Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern geführt und damit einseitige Regulierungsmaßnahmen der Staaten verhindert und die negativen Auswirkungen von marktgetriebenen Politiken abgeschwächt und so für Gerechtigkeit und sozialen Zusammenhalt und die

¹²¹ Y. Ghellab et al.: „Social dialogue and social security governance: A topical ILO perspective“ in *International Social Security Review* (2011, Bd. 64, Nr. 4, Okt.-Dez.), S. 39-56.

Festlegung von konsensgetriebenen Politiken gesorgt. Die folgenden Beispiele für Verhandlungen, Konsultationen oder einen einfachen Informationsaustausch veranschaulichen Bemühungen im Einklang mit den Instrumenten der IAO zur Förderung eines dreigliedrigen sozialen Dialogs und zur Umsetzung der IAO-Normen.

*Industriepolitik und Transformation der Produktion*¹²²

181. Die Institutionen des nationalen sozialen Dialogs haben bei der industriellen und wirtschaftlichen Entwicklung in einigen Ländern durch die Koordinierung, Mitgestaltung und Unterstützung der Prozesse im Zusammenhang mit der Transformation der Produktion und der Formulierung und Umsetzung der Industriepolitik eine zentrale Rolle gespielt.¹²³ So haben die Regierung und die Sozialpartner in Irland von 1987 bis 2008 eine produktivitätsfördernde und nachholende Entwicklung in den Vordergrund gestellt. Die Sozialpartnerschaft trug dazu bei, die Industrieentwicklungs- und Investitionspolitik mit Ausbildungs-, Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungs- und Arbeitsmarktpolitik im Kontext der nationalen Entwicklungsstrategie zu koordinieren, wodurch die Beschäftigung in Fertigungsbereichen mit mittlerem und hohem Technologieniveau gesteigert und Einkommen und Löhne erhöht wurden.¹²⁴

182. In Asien setzte die Regierung der Republik Korea als Reaktion auf die Krise im Jahr 1997 eine dreigliedrige Kommission ein, die bis 2007 Vereinbarungen erzielt hatte, die zur Abkehr von der traditionellen Einrichtung der lebenslangen Beschäftigung und der dienstaltersbedingten Zuteilung von Arbeitsplätzen hin zum Übergang zu einem leistungsorientierten System beitrugen, wodurch die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb und zwischen Unternehmen, eine effiziente Reallokation der Arbeitskräfte und die Transformation der Produktion gefördert wurden.¹²⁵ In Uruguay brachte die Regierung 2008 das „Produktionskabinett“ auf den Weg, um Institutionen für einen nationalen sozialen Dialog für die langfristige wirtschaftliche Umgestaltung und für soziale Gerechtigkeit aufzubauen. Bis 2010 waren in sechs Sektoren dreigliedrige Produktionsbeiräte eingerichtet worden, die bei der Festlegung, Umsetzung und Evaluierung von Industrieentwicklungsplänen und industriepolitischen Maßnahmen eine entscheidende Rolle spielten.¹²⁶

Beschäftigungspolitik

183. Im Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, das von 106 Ländern ratifiziert worden ist, und den im Globalen Beschäftigungspakt aufgeführten Leitlinien haben sich mehrere Länder bei der Entwicklung, Durchführung und Überwachung von nationalen Politiken, die Vollbeschäftigung im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verfolgen, auf dreigliedrige Gremien gestützt. Der CEACR hat mehrere Fälle festgestellt, in denen Regierungen die Sozialpartner in den letzten fünf Jahren an der Formulierung und Annahme

¹²² Transformation der Produktion bezeichnet einen Prozess des Strukturwandels in der Wirtschaft hin zu höherwertigen Tätigkeiten und Arbeitsplätzen und zur Steigerung der Produktivität in gegebenen Sektoren in erster Linie infolge technologischer Verbesserungen und einer Stärkung des Humankapitals. Nachhaltige Transformationsprozesse der Produktion werden durch soziale Transformation und institutionelle Entwicklung unterstützt.

¹²³ I. Nübler: *Capabilities, productive transformation and development* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

¹²⁴ IAA: *Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

¹²⁵ W. Lee und J. Lee: *Will the model of uncoordinated decentralization persist? Changes in Korean industrial relations after the financial crisis*, auf der Konferenz über „Die sich wandelnde Natur der Struktur der Kollektivverhandlungen: Ist „koordinierte Dezentralisierung“ die Antwort?“, ILR-Cornell University, 5.-7. Okt. 2001.

¹²⁶ S. Torres: *Industrial policy in Uruguay* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

von beschäftigungspolitischen Maßnahmen beteiligt haben (Kasten 2.15). Einige dieser Maßnahmen waren befristet, wie in Frankreich und Italien, während andere zu dauerhafteren Strukturreformen beitrugen, wie in den Niederlanden.

Kasten 2.15
Sozialer Dialog und Beschäftigungspolitik

In China brachte die Regierung 2009 Konjunkturpakete auf den Weg mit dem Schwerpunkt auf Infrastruktur, öffentlichen Arbeiten, ländlicher Entwicklung, Investitionen und Unterstützung für arbeitsintensive Industriezweige, insbesondere für KMUs und den Dienstleistungssektor. Den Unternehmen wurde gestattet, die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen zu verschieben oder zu kürzen, und einige erhielten Subventionen. Der soziale Dialog wurde als ein Kriseninstrument gefördert. Der nationale dreigliedrige Mechanismus veröffentlichte Leitlinien zum Umgang mit der wirtschaftlichen Situation und ermutigte Unternehmen und Arbeitnehmer, die Beschäftigung zu stabilisieren und Entlassungen soweit wie möglich zu vermeiden. Er schlug Maßnahmen wie Lohnanpassungen und flexible Arbeitszeiten durch Konsultationen vor.

In Neuseeland wurden 20 Initiativen zur Abschwächung von Beschäftigungsverlusten auf den Weg gebracht als Ergebnis des Beschäftigungsgipfels von 2009, an dem Maori-Gruppen und Kommunalverwaltungen teilnahmen.

In den Niederlanden stieß die Krise eine Reform des Rentensystems an, bei der die Regierung und die Sozialpartner sich auf eine Anhebung des Rentenalters auf 67 und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer einigten.

In anderen Ländern diente der soziale Dialog über die Beschäftigungspolitik dazu, die Beschäftigung für benachteiligte Gruppen wie Wanderarbeitnehmer, ältere Arbeitnehmer oder Jugendliche zu verbessern. In Kanada beispielsweise wurde im Jahr 2009 ein besonderer Ausschuss für die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen nach Konsultationen der Regierung mit den Sozialpartnern und anderen Stakeholdern gebildet. In Österreich führte der dreigliedrige soziale Dialog zur Reform des Jugendbeschäftigungspakets von 2008 durch die Einbeziehung von Ausbildungsprogrammen für junge Menschen. Ähnliche Ausbildungsprogramme wurden von Litauen eingerichtet, die die Reform durch Anreize für Arbeitgeber zur Einstellung von jungen Menschen ergänzten.

Brasilien brachte im Jahr 2011 die Nationale Agenda für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche im Anschluss an einen dreigliedrigen sozialen Dialog auf den Weg. Die Agenda geht Fragen der Jugendbeschäftigung auf ganzheitliche Weise an und umfasst Bildung, die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie, Beschäftigung und den sozialen Dialog.

Quelle: IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, IAA, 2011; IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

184. Wie aber während der allgemeinen Aussprache über die Krise der Jugendbeschäftigung im Jahr 2012 berichtet wurde, wurden in weniger als der Hälfte der Länder, die umfassende Jugendbeschäftigungsmaßnahmen eingeführt haben, die Sozialpartner – oder Vertreter der Jugend – an ihrer Erörterung und Formulierung beteiligt. Ein besseres Bild zeigt sich bei der Integration der Jugendbeschäftigung in die nationale Beschäftigungspolitik: In mehr als drei Vierteln der Länder, die eine umfassende Beschäftigungspolitik entwickelt und die Jugendbeschäftigung als Schwerpunktbereich integriert haben, wurden die Sozialpartner konsultiert.¹²⁷ Ein Beispiel ist Serbien, wo unter Mitwirkung mehrerer Ministerien und Behörden sowie der Sozialpartner eine Jugendbeschäftigungspolitik und ein entsprechender Aktionsplan entwickelt und von der Regierung im September 2009 verabschiedet wurden.

¹²⁷ IAA: *Jugendbeschäftigung in der Krise: Zeit zum Handeln*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, S. 96-97.

185. Auf nationaler Ebene werden Jugendbeschäftigungsfragen von den Sozialpartnern auch indirekt gefördert, u.a. durch die Entwicklung und Verwaltung von Lehrlingsausbildungssystemen und Systemen für berufliche Bildung und Ausbildung sowie die Einrichtung von Ausbildungsfonds. Auf globaler Ebene finden die Bemühungen der Gewerkschaften um eine bessere Organisation von jungen Menschen in etlichen Initiativen Ausdruck, darunter die „Rekrutierungs“-Kampagne, die vom IGB im Jahr 2010 durchgeführt wurde und junge Arbeitnehmer zum Ziel hatte.

186. In einigen europäischen und lateinamerikanischen Ländern sind Vertreter der Jugend an der Verwaltung der nationalen Ausbildungssysteme beteiligt, während in mehreren asiatischen und afrikanischen Ländern die Sozialpartner in den nationalen Beiräten für die Humanressourcen mitwirken. Die Beteiligung der Sozialpartner ist stark ausgeprägt bei der Gestaltung von nationalen Qualifikationszertifizierungssystemen in der Gemeinschaft karibischer Staaten, in Chile, Malaysia, Mauritius, Singapur, Südafrika, Sri Lanka, Tunesien und der Türkei und in vielen europäischen Ländern.

187. Ein internationales Forschungsprojekt über nationale Qualifikationsrahmen in 16 Ländern kam jedoch zu dem Ergebnis, dass ein mangelnder sozialer Dialog mit den Sozialpartnern bei der Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung solcher Rahmen negative Auswirkungen auf die Beteiligung der Sozialpartner in 15 der Länder hatte (eine Ausnahme war Australien).¹²⁸

Löhne

188. Im Einklang mit den Übereinkommen und Empfehlungen über Mindestlöhne¹²⁹ werden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Rahmen der politischen Prozesse zur Festlegung und Anpassung von Mindestlöhnen in einigen Ländern konsultiert und voll eingebunden. Der nationale soziale Dialog zielt darauf ab, sowohl menschenwürdige Mindestlöhne, die die sozioökonomischen Realitäten widerspiegeln, als auch die regelmäßige Überprüfung und Anpassung dieser Löhne sicherzustellen.¹³⁰

189. In Costa Rica ist gemäß einem Dekret der Exekutive eine dreigliedrige nationale Lohnbehörde für die Festsetzung von Mindestlöhnen nach Sektor und Beruf verantwortlich. In Slowenien dient der Wirtschafts- und Sozialrat seit Mitte der 1990er Jahre dazu, die Löhne auf dreigliedriger Grundlage festzusetzen, um die Inflation einzudämmen und die Lohnspreizung zu begrenzen.

190. Eine relativ robuste Form der Dreigliedrigkeit findet sich in den Systemen zur Festsetzung von Mindestlöhnen Südostasiens und einiger pazifischer Länder. Der dreigliedrige Nationale Lohnrat von Singapur (der 1972 eingerichtet wurde) fördert moderate Lohnhöhungen und die Lohnflexibilität auf der Grundlage (u.a.) des Produktivitätswachstums und des prognostizierten BIP-Wachstums. Er hat der Wirtschaft auch dabei geholfen, zu Sektoren mit höherem Mehrwert überzugehen und auf externe Erschütterungen zu reagieren. Die Demokratische Volksrepublik Laos, Indonesien, Kambodscha, Malaysia, die Philippinen und Thailand vertrauen alle bis zu einem gewissen Grad auf dreigliedrige Konsultationen und Entscheidungen. Es ist die Sorge geäußert worden, dass die Mindestlohnfestsetzung die Lohnfestsetzung durch Kollektiv-

¹²⁸ IAA: *The implementation and impact of national qualification frameworks: Report of a study in 16 countries* (Genf, 2010).

¹²⁹ Übereinkommen (Nr. 26) über Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928; Übereinkommen (Nr. 99) über die Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Landwirtschaft), 1951; Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970.

¹³⁰ F. Eyraud und C. Saget: „The revival of minimum wage setting institutions“, in J. Berg und D. Kucera (Hrsg.): *In defence of labour market institutions* (Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008), S. 100-118.

verhandlungen in einigen dieser Länder verdrängen könnte, wie aber in den *Global Wage Reports* des IAA dargelegt worden ist, profitiert ein gesunder Arbeitsmarkt sowohl von der gesetzlichen Lohnfestsetzung als auch von Kollektivverhandlungen (Abschnitt 2.6). In Uruguay spielt die Regierung eine vermittelnde und unterstützende Rolle, während Verhandlungen durch die Sozialpartner in Sektoren und Betrieben stattfinden können, in denen sie am stärksten sind.

Gleichstellung

191. Der dreigliedrige soziale Dialog und Kollektivverhandlungen besitzen großes Potential als politische Instrumente zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit, einschließlich gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit. Mehrere IAO-Instrumente heben die zentrale Bedeutung des sozialen Dialogs bei der Förderung von Lohngleichheit und Nichtdiskriminierung hervor¹³¹ und verlangen, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an der Ausarbeitung und Umsetzung von gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen beteiligt werden.¹³²

192. In den letzten Jahren sind mehrere Arbeitsgesetze dahingehend reformiert worden, dass Arbeitnehmern mit Familienpflichten Rechte eingeräumt wurden. Außerdem verabschiedeten 56 von 77 Ländern im Zeitraum 2008-10 neue Maßnahmen, um die großen geschlechtsspezifischen Mitwirkungs- und Beschäftigungslücken anzugehen.¹³³ Bisweilen wurden diese Lücken im Rahmen des sozialen Dialogs angegangen, beispielsweise durch die Beteiligung von dreigliedrigen Institutionen an der Formulierung von Gesetzen zur Förderung der Gleichheit.

Arbeitsschutz

193. Der dreigliedrige soziale Dialog ist eine Voraussetzung für solide nationale Arbeitsschutzsysteme und wirksame Präventivmaßnahmen am Arbeitsplatz. Die allgemeine Erhebung über den Arbeitsschutz von 2009,¹³⁴ die 123 Länder umfasste, zeigte, dass eine Mehrheit von IAO-Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, und der Empfehlung (Nr. 164) betreffend den Arbeitsschutz, 1981, die dreigliedrige Beratungen vorschreiben, zunehmend umsetzen. Obgleich die Mechanismen für die Beteiligung der Sozialpartner an der Verwaltung des Arbeitsschutzes von Land zu Land schwanken, umfassen sie wesentliche Konsultations-, Beratungs- und Entscheidungsfunktionen bei der Formulierung von nationalen Politiken, der Ausarbeitung von Arbeitsschutzgesetzen und der Entwicklung von nationalen Arbeitsschutzsystemen.

¹³¹ Artikel 1(1)(b) des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, definiert Diskriminierung als „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird ... und jede andere Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen“.

¹³² Das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und die Empfehlung (Nr. 90) betreffend die Gleichheit des Entgelts, 1951, sind besonders relevant.

¹³³ IAA: *Global employment trends for women 2012* (Genf, 2012).

¹³⁴ IAA: *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

HIV und Aids

194. Die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids – die die Bedeutung des sozialen Dialogs unterstreicht – sieht vor, dass ihre Grundsätze im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 144 gefördert werden sollten. Bisher haben mehrere IAO-Mitgliedstaaten eine Stelle für HIV und Aids-Fragen eingerichtet (in der Regel im Gesundheitsministerium oder in einer zu ihm gehörenden Abteilung), und einige haben eine spezifische HIV und Aids-Stelle eingerichtet – oft bezeichnet als nationale Aids-Kommission, nationaler Aids-Rat oder nationales Aids-Programm.¹³⁵ Einige dieser Stellen schließen die Sozialpartner ein, wobei Arbeitgebervertreter häufiger präsent sind als Gewerkschaftsvertreter.

Reformen der Sozialen Sicherheit und der Renten

195. Im Bereich der Sozialen Sicherheit und der Altersversorgung fällt den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden eine starke Rolle zu.¹³⁶ Viele Mitgliedstaaten haben die Sozialpartner im Zusammenhang mit bedeutenden Reformen der Systeme der Sozialen Sicherheit und der Formulierung der entsprechenden Gesetze konsultiert oder informiert. Die Konsultationen in Belize, der Dominikanischen Republik, Kuba und Peru beispielsweise zielten darauf ab, die Sozialpartner über die Notwendigkeit einer Reform des Systems der Sozialen Sicherheit zu unterrichten und die Meinung der Öffentlichkeit zu den Veränderungen einzuholen.

196. In vielen Ländern sind die zentralen Institutionen für den sozialen Dialog jedoch nur in bescheidenem Umfang an den Beratungen über die Rentenreform beteiligt worden. Eine vor kurzem durchgeführte IAA-Studie¹³⁷ zum Ausmaß dieser Beteiligung während der letzten zehn Jahre zeigt, dass bis auf wenige Ausnahmen, wie Finnland und Kanada; der soziale Dialog eine minimale Rolle gespielt hat. In den meisten Fällen führte das Fehlen eines sozialen Dialogs zur Ablehnung der Reformen durch die Sozialpartner, und die Umsetzung der Reformen stieß auf ernste Probleme. Die jüngste Krise und die anschließenden Sparmaßnahmen haben die Systeme der Sozialen Sicherheit und die Rentensysteme zusätzlich belastet, insbesondere in Europa (Abschnitt 2.4.2). Der Druck auf die traditionellen Programme der Sozialen Sicherheit, ausgelöst durch das Altern der Bevölkerung, stellen ein weiteres damit zusammenhängendes und zunehmendes Problem dar, das einen sozialen Dialog erfordert.¹³⁸

Arbeitsaufsicht

197. Das IAO-Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, und das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft) 1969, fordern einen sozialen Dialog zur Förderung von Arbeitsaufsichtsmaßnahmen, die dazu bestimmt sind, die arbeitsrechtlichen Vorschriften durchzusetzen und die Arbeitsplatzrisiken auf ein Mindestmaß herabzusetzen. Eine Reihe von Ansätzen sollen dreigliedrige Konsultatio-

¹³⁵ Die Website der Clearingstelle der UNESCO für HIV und Aids-Aufklärung führt die verantwortlichen nationalen Stellen auf, <http://www.hivaidsclearinghouse.unesco.org/related-links/national-aids-commissions.html> [aufgerufen am 5. Nov. 2012].

¹³⁶ IAA: *General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, S. 2013-2229.

¹³⁷ In China, Frankreich, Griechenland, Jordanien, Mauritius, den Niederlanden, Schweden, Slowenien, Spanien und Uruguay; H. Sarfati und Y. Ghellab: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, DIALOGUE Working Paper No. 37 (Genf, IAA, 2012).

¹³⁸ IAA: *Beschäftigung und sozialer Schutz in dem neuen demographischen Kontext*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

nen in diesem Rahmen sicherstellen und sind ausführlich in dem Bericht über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht an die IAK 2011 analysiert worden.¹³⁹

198. In einigen Ländern war die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsaufsichtsdiensten und den Sozialpartnern Dreh- und Angelpunkt von Maßnahmen zur Bekämpfung von prekärer und nicht angemeldeter Arbeit. In Brasilien beispielsweise unterzeichnete der Bundesstaat São Paulo 2009 den dreigliedrigen Pakt zur Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und zur Verwirklichung von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit. Durch diesen Pakt werden die zuständigen Behörden und die Sozialpartner in die Anstrengungen zur Bekämpfung nicht angemeldeter Arbeit und von Zwangsarbeit im Textil- und Seeschiffahrtsektor einbezogen, die unter Führung des Arbeitsaufsichtsamts unternommen werden.¹⁴⁰ In Mexiko sind im Rahmen eines dreigliedrigen Konsultationsprozesses sektorale Arbeitsaufsichtsprotokolle (z. B. für den Bergbau und die Zuckerindustrie) entwickelt worden.

Die informelle Wirtschaft

199. Die Sozialpartner in einigen Ländern (beispielsweise Irland und Ungarn) sind in die nationalen Politikdiskussionen über verschiedene Aspekte der informellen Wirtschaft wie nicht angemeldete Arbeit eingebunden worden. Ähnliche lokale Initiativen bestehen in Durban, Südafrika, wo Maßnahmen zur Unterstützung informeller Arbeitskräfte und Betriebsinhaber verabschiedet worden sind, einschließlich eines regelmäßigen Dialogs mit Vertretern der informellen Wirtschaft und Kapazitätsaufbau für Organisationen der informellen Wirtschaft. Anderswo können dreigliedrige Beratungen im Verein mit nationalen und lokalen Maßnahmen durchgeführt werden. In Ghana sind in zwei Distrikten lokale Institutionen geschaffen worden, um einen sozialen Dialog zwischen der lokalen Verwaltung, gewählten Amtsträgern und Vertretern von KMUs und der Zivilgesellschaft in Gang zu bringen. Durch das Projekt wurde der Zugang zu Krediten für KMUs ausgeweitet und der soziale Schutz und die Rentenfonds auf informelle Arbeitskräfte ausgedehnt. In der Türkei zielten dreigliedrige Diskussionen, die von einem EU-IAO-Projekt unterstützt wurden, im Zeitraum 2004-07 darauf ab, das Bewusstsein für die Risiken der informellen Wirtschaft durch die Medien zu schärfen, und es wurden Anreize zur Anmeldung der Arbeit geschaffen durch die Ausarbeitung von Anmeldeleitfäden und Links zu kommunalen Vorschriften für Unternehmen.¹⁴¹

200. Der soziale Dialog kann sich auch auf spezifische Sektoren mit hoher Informalität beziehen, beispielsweise Hausarbeit (Kasten 2.16). In Brasilien wurde 2009 ein dreigliedriger Pakt zur Bekämpfung von prekärer Arbeit und Zwangsarbeit im Textilsektor unterzeichnet.¹⁴² Peru führte schon 1992 Gesetze ein, die es informell Erwerbstätigen ermöglichten, sich zu organisieren, was 2006 zur Bildung einer nationalen Vereinigung führte, die informelle Straßenarbeiter vertritt (FENTRIAAP).

¹³⁹ IAA: *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 221, S. 77.

¹⁴⁰ IAA: *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 227, S. 78.

¹⁴¹ J. Hayes: *Tackling unregistered work through social dialogue: The Turkish and European experience* (Genf, IAA, 2007).

¹⁴² *Pacto Contra a Precarização e pelo Emprego e Trabalho Decentes em São Paulo – Cadeia Produtiva das Confecções* [Pakt gegen prekäre Beschäftigung und für menschenwürdige Arbeit in São Paulo – Textilproduktionskette], Reporter Brasil, 24. Juli 2009, http://www.reporterbrasil.org.br/box.php?id_box=348 [aufgerufen am 12. Dez. 2012].

Kasten 2.16
Institutionelle Rahmen für den sozialen Dialog
in der informellen Wirtschaft: Uruguay und Philippinen

Uruguay und die Philippinen haben einen institutionellen Rahmen für den sozialen Dialog über Hausarbeit geschaffen, der die kollektive Organisation und Vertretung gefördert und greifbare Ergebnisse bei der Regelung der Arbeit in der informellen Wirtschaft durch Konsens erbracht hat.

In Uruguay wurde der Sektor der hauswirtschaftlichen Arbeit im Jahr 2006 durch das Hausangestelltengesetz in den dreigliedrigen Lohnrat einbezogen. Dies trug dazu bei, eine die Arbeitgeber vertretende Organisation zu bestimmen, die 2008 und 2010 zwei Kollektivvereinbarungen mit der nationalen Gewerkschaft der Hausangestellten abschloss.

In den Philippinen bildeten die Regierung, Gewerkschaften und Hausangestelltenverbände sowie Arbeitgeberverbände eine technische Arbeitsgruppe für hauswirtschaftliche Arbeit, die Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Hausangestellten im In- und Ausland erörtert und fördert. Sie bietet ein Forum für die Erkundung des Bedarfs an Gesetzesänderungen und trug dazu bei, den Entwurf eines Gesetzes über hauswirtschaftliche Arbeit auszuarbeiten, dessen Prüfung im Kongress weit fortgeschritten ist.

Im Jahr 2012 waren diese beiden Länder die ersten, die das IAO-Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, ratifizierten.

Atypische Formen der Beschäftigung

201. In Anbetracht der Zwänge, die mit der Erfassung von Arbeitnehmern in atypischen Formen der Beschäftigung durch Kollektivverhandlungen verbunden sind (Abschnitt 2.2.1), kommt dem nationalen dreigliedrigen Dialog nach wie vor eine entscheidende Bedeutung zu, wenn es darum geht, atypisch Beschäftigte in die Lage zu versetzen, ihre Rechte zu schützen und ihre Lage zu verbessern. Beispiele finden sich in Argentinien, wo im Dezember 2010 eine dreigliedrige Nationale Vereinbarung zur Förderung des sozialen Dialogs im Baugewerbe unterzeichnet wurde;¹⁴³ in Singapur, wo 2008 ein Dreigliedriger Beirat für verantwortungsvolle Auslagerungspraktiken geschaffen wurde; und in Japan, wo 2008 ein dreigliedriger Konsens über die Erhöhung der nationalen Durchschnittsmindestlöhne erzielt wurde, auf die sich die zunehmende Zahl der atypisch beschäftigten Arbeitnehmer ausgewirkt hatte.

Ländliche Wirtschaft

202. Ländlichen Arbeitskräften (die nahezu die Hälfte der Welterwerbsbevölkerung ausmachen) und ländlichen Arbeitgebern eine starke Stimme zu verschaffen, ist Teil der Bemühungen um die Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen. Die Bildung und der Ausbau von starken und unabhängigen freiwilligen Organisationen von ländlichen Arbeitskräften und ländlichen Arbeitgebern waren jedoch mit Herausforderungen verbunden infolge der besonderen Merkmale der ländlichen Wirtschaften (wie das Vorherrschen von Familienbetrieben und das Fehlen eines Arbeitsverhältnisses), der mangelnden Kapazität der Kommunalverwaltungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, der städtischen Ausrichtung (urban bias) der Sozialpartner in manchen Ländern und Schwächen bei der Durchsetzung des Arbeitsrechts seitens der Arbeitsaufsichtsdienste.

¹⁴³ Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera: *Argentina: Se firma acuerdo nacional de promoción del diálogo social en la industria de la construcción*, Argentina MERCOSUR 2010, <http://www.bwint.org/default.asp?index=3214&Language=ES> [aufgerufen am 10. Dez. 2012].

203. Ein positives Beispiel kommt aus Argentinien, wo eine dreigliedrige Institution, das Nationale Register der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Landwirtschaft, RENATEA, einen Mechanismus für den sozialen Dialog zur Registrierung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der Landwirtschaft umfasst, um die Informalität abzubauen.

204. Genossenschaften sind ein Mittel, das ländlichen Arbeitskräften und Arbeitgebern zur Verfügung steht, um einen sozialen Dialog zu führen,¹⁴⁴ da die Mehrheit der 750.000 Genossenschaften und 800 Millionen Genossenschaftsmitglieder weltweit in ländlichen Gebieten angesiedelt sind.¹⁴⁵ Genossenschaften können mithelfen, Dienstleistungen für ländliche Arbeitnehmer zu erbringen und sie zu vertreten: Spar- und Kreditgenossenschaften bieten einen besseren Zugang zu Finanzinstituten¹⁴⁶ und sorgen für eine Vertretung ihrer Kunden.¹⁴⁷

Wanderarbeitnehmer

205. Von den geschätzten 214 Millionen internationalen Migranten in der Welt sind 105,4 Millionen Arbeitnehmer.¹⁴⁸ Als Arbeitsfrage sollte die Migration über den sozialen Dialog angegangen werden. Stattdessen sieht man sie in erster Linie als Sicherheitsproblem. In vielen Ländern, sowohl Herkunfts- als auch Bestimmungsländern, werden die am meisten am Arbeitsmarkt aktiven Akteure – Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände – nicht in die Entwicklung der Migrationspolitik einbezogen.¹⁴⁹ Die Arbeitsmigration ist häufig sektorspezifisch (oft Landwirtschaft, Gesundheitspflege, Hotel- und Gaststättengewerbe, Einzelhandel und Baugewerbe), mit besonderen Konsequenzen für die Arbeitnehmerrechte, den sozialen Schutz und vor allem die Organisierung der Arbeitnehmer und den sozialen Dialog.

206. Etliche Länder haben in den letzten Jahren im Rahmen eines dreigliedrigen und dreigliedrig-plus sozialen Dialogs eine nationale Arbeitsmigrationspolitik entwickelt. Eine solche Politik – die oft mit Unterstützung der IAO ausgearbeitet wird - kann auf die Entwicklungsstrategien und die Beschäftigungspolitik der Länder abgestimmt werden, während gleichzeitig dafür gesorgt wird, dass sie mit den internationalen Arbeitsnormen in Einklang steht. In Sri Lanka beispielsweise wurde von der Regierung 2009 nach dreigliedrigen Konsultationen eine nationale Arbeitsmigrationspolitik entwickelt.

207. Ähnliche Initiativen zur Stärkung des sozialen Dialogs für die Arbeitsmigrationspolitik sind in Armenien entwickelt worden, wo die Regierung im Dezember 2010 eine gleichstellungsorientierte Migrationsstrategie und einen entsprechenden Aktionsplan angenommen hat, nachdem sie von den Sozialpartnern und allen staatlichen Akteuren

¹⁴⁴ IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

¹⁴⁵ IAA: *Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

¹⁴⁶ CGAP und die Weltbank: *Financial access 2010: The state of financial inclusion through the crisis* (Washington, 2010)

¹⁴⁷ Beispiele für Genossenschaften, die in der informellen Wirtschaft tätig sind, finden sich in Kenia, Ruanda und der Republik Tansania; S. Smith: *Let's organize!: A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy* (Genf, IAA, IGB und IBFG, 2006).

¹⁴⁸ IAA: *International labour migration: A rights-based approach* (Genf, 2010).

¹⁴⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung) in seiner Bestimmung über Gleichbehandlung auf die Vorteile von Kollektivverhandlungen Bezug nimmt, während das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen) in Bezug auf die Migrationspolitik eine Anhörung der Sozialpartner vorsieht (Art. 7).

bestätigt worden waren; in Georgien, wo im November 2010 eine interministerielle Staatliche Kommission für Migration eingerichtet wurde, die eine Arbeitsgruppe mit den Sozialpartnern umfasst; und in Costa Rica, die die Gestaltung einer gleichstellungsorientierten Arbeitsmigrationspolitik in die Wege geleitet hat, unter Beteiligung der Sozialpartner im Rahmen von Konsultationen.

Ökologisierung der Wirtschaft

208. Der Übergang zu einer grüneren Wirtschaft bringt tiefgreifende Veränderungen bei den Produktionsverfahren und den Technologien mit sich, die zur Schaffung, Vernichtung und Umverteilung von Arbeitsplätzen führen werden. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Sozialpartnern auf allen Ebenen wird für einen ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Übergang von zentraler Bedeutung sein.¹⁵⁰ In nationalen und internationalen politischen Kreisen wird zunehmend der Begriff „gerechter Übergang“ verwendet, um den Gedanken auszudrücken, dass der Übergang zu einer grüneren Wirtschaft alle Beteiligten einschließen muss, insbesondere diejenigen, die von dem Übergang betroffen sind, und dass die unvermeidbaren Beschäftigungs- und Sozialkosten von der gesamten Gesellschaft und nicht nur von den unmittelbar Betroffenen getragen werden müssen.

209. Mehrere Länder haben in den vergangenen zehn Jahren Multi-Stakeholder-Initiativen mit den Sozialpartnern, Provinzregierungen, technischen Organisationen, Universitäten und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren gegründet, um Strategien für einen kohlenstoffarmen Übergang festzulegen und Qualifikationsentwicklungsstrategien auszuarbeiten. (Zu den Ländern gehören Argentinien, Brasilien, Frankreich, Indien, Indonesien, Südafrika und die Tschechische Republik.) Der MERCOSUR verfolgt eine regionale Initiative mit ähnlichen Zielen. Andere nationale Initiativen tragen dazu bei, das Bewusstsein zu schärfen und für die Arbeitnehmer und die Unternehmen (insbesondere KMUs) Lösungen für die Herausforderungen zu erarbeiten, die der Übergang zu kohlenstoffarmen Emissionen mit sich bringt.

2.5. Grenzüberschreitender sozialer Dialog

210. Rund 50.000 MNU und ihre 450.000 ausländischen Tochterunternehmen, die weltweit mehr als 200 Millionen Menschen beschäftigen, spielen eine Schlüsselrolle beim Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in die Entwicklungsländer und bei den Veränderungen der Produktions- und Beschäftigungsmuster.¹⁵¹ Ihr Einfluss ist in praktisch jeder Facette der globalen Industrie-, Handels-, Dienstleistungs- und Wirtschaftstätigkeit spürbar. Wie aber die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung im Jahr 2004 festgestellt hat, wächst ohne ausgewogene multilaterale Regeln zur Lenkung dieser Prozesse die Besorgnis, dass der Wettbewerb zwischen den Ländern sie dazu verleitet, Vorschriften, Steuern, Umweltschutz und Arbeitsnormen in einem „Wettlauf nach unten“ zu reduzieren.¹⁵²

211. Zum Teil als Reaktion auf die öffentliche Besorgnis ist ein Sammelsurium von bilateralen und multilateralen Abkommen über Handel, Investitionen und wirtschaftliche

¹⁵⁰ ILS: *Working towards sustainable development: opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Genf, IAA, 2012); IAA: *Nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

¹⁵¹ *Multinational enterprises*, IAA, Genf, www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/multinational-enterprises/lang--en/index.htm [aufgerufen am 11. Dez. 2012].

¹⁵² Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (Genf, IAA, 2004), S. 37, 94.

Zusammenarbeit ausgehandelt worden, die eine Sozialdialogkomponente enthalten, oft als Teil eines Engagements für gute Regierungsführung. Es fehlt jedoch ein umfassender multilateraler Rahmen, und die bestehenden Abkommen sind bei der Bewältigung der anstehenden Fragen in unterschiedlichem Maß wirksam.

212. Das Vakuum, das durch das Fehlen eines multilateralen Rahmen entstanden ist, hat zu zahlreichen privaten Initiativen zur Verhinderung von Missbräuchen oder zur Förderung der Selbstregulierung auf grenzüberschreitender Ebene geführt. Private freiwillige Initiativen, wie CSR und internationale Rahmenvereinbarungen (IRVs), integrieren zunehmend eine Sozialdialogkomponente in ihre Politiken und Tätigkeiten, und dies wiederum hat die Entwicklung von Akteuren und Institutionen für einen grenzüberschreitenden sozialen Dialog ausgelöst. Die privaten Initiativen werden bisweilen durch öffentlich-private Partnerschaften oder Maßnahmen internationaler Organisationen unterfüttert. Partnerschaften wie das Programm für bessere Arbeit (Kasten 2.17 und Abschnitt 3.5) stützen sich auf – und fördern – den sozialen Dialog.

Kasten 2.17
Das Programm für bessere Arbeit

Das Programm für bessere Arbeit stellt eine einzigartige Partnerschaft zwischen der IAO und der Internationalen Finanzierungsgesellschaft dar. Es ist bestrebt, die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der IAO und des nationalen Arbeitsrechts in globalen Lieferketten im Bekleidungssektor zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit der Branche in Entwicklungsländern zu fördern.

Auf globaler Ebene hat das Programm für bessere Arbeit einen Beratenden Ausschuss eingerichtet, zu dessen wichtigsten Beratern die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) und der IGB gehören.

Auf nationaler und sektoraler Ebene dienen dreigliedrige Ausschüsse als Mechanismus für einen dreigliedrigen sozialen Dialog, um das Programm zu beraten und die Arbeitsbeziehungen zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu stärken.

Auf Fabrikebene überwacht das Programm die Einhaltung von Vorschriften und bietet Bewertungen sowie Beratungs- und Ausbildungsdienste. Die Abstellung von Problemen erfolgt über partizipatorische zweigliedrige Fabrik Ausschüsse, in denen Arbeitnehmer und Fabrikleitung sich bemühen, die Arbeitsbedingungen und die Einhaltung der Arbeitsnormen zu verbessern.

Die von dem Programm für bessere Arbeit gebotenen Dienstleistungen in Kambodscha (und seinem Vorgänger, Bessere Fabriken Kambodscha), Haiti, Jordanien, Lesotho, Indonesien, Nicaragua und Vietnam haben wesentlich zur Schaffung eines förderlichen Umfelds für die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen beigetragen. Nachhaltige Erfolge erfordern jedoch eine bedeutende zusätzliche Unterstützung für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, damit sie solche Chancen nutzen und stärkere Institutionen aufbauen können.

2.5.1. Multinationale Unternehmen und freiwillige Initiativen

213. MNU haben sich freiwillig mehreren Initiativen zur Verbesserung der Einhaltung der Arbeitsnormen durch ihre Zulieferer und Tochterunternehmen angeschlossen, die sich in folgende breite Kategorien einteilen lassen (Kasten 2.18).

Kasten 2.18
Freiwillige Initiativen unter Beteiligung von MNUs

Die Initiativen fallen im Allgemeinen unter eine der folgenden breiten Kategorien:

- a) managementgetriebene Verhaltenskodizes von Unternehmen und Erklärungen zur Unternehmensethik;
- b) branchengetriebene Normung, wie die Electronic Industry Citizenship Coalition (Verhaltenskodex der Elektronikindustrie) oder das Global Social Compliance Programme;
- c) Multi-Stakeholder-Initiativen, an denen Unternehmen, Gewerkschaften, NGOs und andere ZGOs wie der Globale Pakt der UN und die Initiative für ethischen Handel beteiligt sein können;
- d) gewerbliche Normen, wie die Norm für soziale Verantwortung (ISO 26000) der Internationalen Organisation für Normung (ISO);
- e) öffentlich-private Initiativen wie das Programm für bessere Arbeit; und
- f) von Arbeitnehmern und Arbeitgebern ausgehandelte Vereinbarungen mit grenzüberschreitender Geltung, als transnationale Betriebsvereinbarungen (TBVs) bezeichnet, einschließlich internationaler Rahmenvereinbarungen (IRVs) und europäischer Rahmenvereinbarungen (ERVs) und manchmal regionaler betrieblicher Rahmenvereinbarungen.

Transnationale Betriebsvereinbarungen

214. TBVs sind freiwillige Instrumente, die von MNUs und GUFs, die Arbeitnehmer nach Tätigkeitssektor auf globaler Ebene vertreten, ausgehandelt werden. Die Vereinbarungen fördern Mindestarbeitsnormen und organisieren einen gemeinsamen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen in den weltweiten Tätigkeiten von MNUs. Desgleichen werden ERVs zwischen der zentralen oder europäischen Leitung von MNUs und verschiedenen Akteuren geschlossen, die ihre Beschäftigten vertreten, wie europäische Betriebsräte, europäische Industrieverbände, nationale Gewerkschaften und die Arbeitnehmervertretungsstrukturen von Unternehmen.

215. IRVs sind von besonderem Interesse, da sie aus einem sozialen Dialog hervorgehen und weil die meisten von ihnen auf internationale Arbeitsnormen Bezug nehmen. Obgleich IRVs sich inhaltlich unterscheiden, ist ihnen gemeinsam, dass sie die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit,¹⁵³ insbesondere Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen – Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949 – und häufig das Übereinkommen (Nr. 135) über Arbeitnehmervertreter, 1971, in den Vordergrund stellen.¹⁵⁴ Bestimmte IRVs gehen weiter und verbieten die Diskriminierung von gewählten Arbeitnehmervertretern im Betrieb und wahren das Recht des Zugangs von gewählten Arbeitnehmervertretern zu allen Arbeitsplätzen sowie Neutralitätsklauseln in gewerkschaftlichen Organisierungskampagnen.

¹⁵³ IRVs enthalten auch umfassende Verbote und Maßnahmen gegen Kinderarbeit; IAA: *Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 151-155.

¹⁵⁴ Einige IRVs anerkennen ausdrücklich das IAO-Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, und das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1975, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, sowie das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

216. Im Oktober 2012 waren weltweit mehr als 80 IRVs in Kraft, die für 6,3 Millionen Arbeitnehmer galten, ausgenommen Zulieferer und Unterauftragnehmer; 14 betrafen Unternehmen mit Sitz in Australien, Brasilien, Indonesien, Japan, Kanada, Malaysia, Neuseeland, der Russischen Föderation, Südafrika und den Vereinigten Staaten. (Kasten 2.19 enthält eine qualitative Analyse.) Mitte 2011 waren rund 120 ERVs in Kraft.¹⁵⁵ Insgesamt werden weltweit mehr als acht Millionen Arbeitnehmer durch IRVs und ERVs erfasst.

217. TBVs werden von Spezialisten und Praktikern auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen zunehmend als die grenzüberschreitenden Instrumente angesehen, die dem traditionellen Verständnis des sozialen Dialogs im Sinne von Verhandlungen, Konsultationen oder einfach eines Erfahrungsaustauschs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern am nächsten kommen und auch am ehesten den Vorstellungen von Kollektivverhandlungen, Prävention und Beilegung von Streitigkeiten und Achtung des Arbeitsrechts entsprechen.

218. TBVs fördern auch die Anerkennung für Sozialpartnerschaft über nationale Grenzen hinweg, sie ermutigen die Prävention und friedliche Beilegung von Arbeitskonflikten bei den weltweiten Zulieferunternehmen und sonstigen Filialen von MNUs und fördern die Organisierung der Arbeitnehmer in MNUs.

219. Aus der Sicht der Gewerkschaften sollten TBVs zu demokratischeren Arbeitsbeziehungen und damit zu besseren Arbeitsbedingungen entlang globaler Wertschöpfungsketten führen. Sie besitzen das Potential, die gewerkschaftliche Erfassung zu erweitern, Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu lösen,¹⁵⁶ Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu fördern und zur Organisierung der Beschäftigten bei MNU-Tochterunternehmen und - Zulieferern beizutragen, hauptsächlich in der Entwicklungswelt. Gewerkschaften schätzen auch die gewerkschaftliche Koordinierung über Grenzen hinweg und zwischen der lokalen und globalen Ebene, die für TBVs notwendig ist. Aus der Sicht der Arbeitgeber können TBVs dazu beitragen, Streitigkeiten zu vermeiden, das Vertrauen in die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu stärken und die Glaubwürdigkeit des Unternehmens unter Aktionären und sonstigen Investoren zu verbessern.

Kasten 2.19
Wie erfolgreich sind IRVs?

IRVs sind bei den Leitern von MNU-Tochtergesellschaften und lokalen Zulieferern in vielen Ländern und bei lokalen Gewerkschaften immer noch weitgehend unbekannt. Die lokalen Akteure, die Kenntnis von ihnen haben, haben selten eine genaue Vorstellung von ihrer Rolle.

Zurückzuführen ist dies u.a. auf die lückenhafte Einbindung lokaler Akteure in die Aushandlung von IRVs; unzureichende Unterrichtung über die Ergebnisse dieser Verhandlungen; als Folge davon mangelnde Eigenverantwortung; und kaum oder keine Verbindungen zwischen lokalen Gewerkschaften und den GUFs, die die Vereinbarungen unterzeichnen.

IRVs sind jedoch in bestimmten Fällen erfolgreich gewesen. In Brasilien beispielsweise sind die vom Internationalen Metallarbeiterbund unterzeichneten IRVs in den Lieferketten eines bekannten Autoherstellers von lokalen Gewerkschaften genutzt worden, um die Wiedereinstellung von Vertretern durchzusetzen, die entlassen worden waren, und neue Verträge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter auszuhandeln. In Indien führte eine IRV zwischen der Globalen Gewerkschaft Uni und einem MNU

¹⁵⁵ Database on transnational company agreements, Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> [aufgerufen am 17. Dez. 2012].

¹⁵⁶ K. Papadakis (Hrsg): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (New York/Genf, Palgrave Macmillan/IAA, 2011), S. 295-296.

im Sicherheitsgeschäft zu einer Erhöhung der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder und einer Kollektivvereinbarung für nahezu 200.000 Beschäftigte. In den Vereinigten Staaten führten von großen Autoherstellern und Möbel-MNUs unterzeichnete IRVs zu erfolgreichen gewerkschaftlichen Anerkennungskampagnen und zur Neutralität der Betriebsleitungen während Organising-Bemühungen bei Tochtergesellschaften und Zulieferern der MNUs.

Quelle: M. Fichter: *Global Union strategy: The arena of global production networks, global framework agreements and trade union network*, auf der IndustriALL-Konferenz vorgelegtes Papier: Überprüfung von Erfahrungen und das künftige Vorgehen, Frankfurt am Main, 17.-18. Okt. 2012.

220. Trotz der zunehmenden Zahl von IRVs gibt es bei ihrer Verabschiedung und Umsetzung immer noch Probleme.¹⁵⁷ IRVs und ERVs können sich nur schwer durchsetzen in „käufergetriebenen“ globalen Lieferketten wie Textilien, Bekleidung und Elektronik, die durch umfangreiche Auslagerungen an eine Vielfalt von Zulieferern in Entwicklungsländern gekennzeichnet sind.

221. CSR-Initiativen und IRVs überschneiden sich bisweilen, da IRVs auf bestehenden Unternehmenskodizes, Multi-Stakeholder-Initiativen oder die Normen von zwischenstaatlichen Organisationen Bezug nehmen können.

Soziale Verantwortung von Unternehmen

222. Eine von der IAO im Jahr 2012 durchgeführte Untersuchung über managementgetriebene CSR zeigt, dass freiwillige CSR-Initiativen mehr und mehr Gewicht auf den sozialen Dialog legen.¹⁵⁸ Das Interesse der Unternehmen am sozialen Dialog kommt auch in Anfragen im Zusammenhang mit Grundsätzen des sozialen Dialogs zum Ausdruck, die beim IAA-Helpdesk for Business on International Labour Standards (Hilfe für Unternehmen zu internationalen Arbeitsnormen) eingehen.¹⁵⁹ Seit Aufnahme seiner Tätigkeit im März 2009 hat das Helpdesk 21 Anfragen zu Vereinigungsfreiheit, 19 Anfragen zu Kollektivverhandlungen und 11 Anfragen zu allgemeineren Fragen im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog erhalten; und die Webseiten des Helpdesks zur Vereinigungsfreiheit, zu Kollektivverhandlungen und zum sozialen Dialog verzeichneten 7.000 Aufrufe.

223. Zu den bemerkenswerten Tendenzen im Bereich der CSR und des sozialen Dialogs gehören die zunehmenden Hinweise auf internationale Arbeitsnormen in Verhaltenskodizes und privaten freiwilligen Normensystemen. Zu verzeichnen ist auch eine Abkehr der CSR-Kodizes von der Überwachung und Beaufsichtigung der Zulieferer hin zu Ursachenanalyse und Kapazitätsaufbau, gestützt auf einen Dialog zwischen Betriebsleitungen und Beschäftigten und zwischen Zulieferern und Käufern.

224. Aufgrund der unzulänglichen Berichterstattung der Unternehmen und fehlender Untersuchungen in diesem Bereich lassen sich die Auswirkungen von managementgetriebenen CSR-Tätigkeiten auf den sozialen Dialog jedoch nur sehr schwer abschätzen.¹⁶⁰ Der Mangel an sozialem Dialog entlang der Wertschöpfungskette von MNUs,

¹⁵⁷ K. Papadakis (Hrsg.): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (New York/Genf, Palgrave Macmillan/IAA, 2011), S. 1-5.

¹⁵⁸ E. Umlas: *Recent trends in CSR initiatives and their impact on the fundamental principles and rights at work* (Genf, IAA, nicht veröffentlicht).

¹⁵⁹ ILO Helpdesk for Business in International Labour Standards, www.ilo.org/business [aufgerufen am 5. Nov. 2012].

¹⁶⁰ P.L. Fall und M.M Zahran: *United Nations corporate partnerships: The role and functioning of the Global Compact*, Joint Inspection Unit Report 9 (Genf, UN, 2010).

die CSR-Initiativen annehmen, stellt eine große Herausforderung für die Wirksamkeit von CSR dar.¹⁶¹

225. Seit ihrer Annahme im Jahr 1977 hat die MNU-Erklärung der IAO den sozialen Dialog als wesentliches Mittel zur Erreichung ihres Hauptziels gefördert, nämlich „den positiven Beitrag, den multinationale Unternehmen zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt leisten können, zu fördern und die Schwierigkeiten, zu denen es durch ihre verschiedenen Tätigkeiten kommen kann, zu vermindern und zu beheben“. Die MNU-Erklärung der IAO ist als Referenz zur Förderung des Dialogs zwischen öffentlichen Akteuren und MNUs verwendet worden. Länder wie Argentinien, Aserbaidschan, Brasilien, Chile, Côte d'Ivoire, Indonesien, Liberia, Mauritius, Paraguay, Sierra Leone und Uruguay stützen sich auf die MNU-Erklärung. Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung zu CSR von 2011 die Mitgliedstaaten und die MNUs dazu ermutigt, sich an den CSR-Grundsätzen und den führenden Instrumenten, einschließlich der MNU-Erklärung, zu orientieren. Insgesamt dürfte das Bewusstsein für die MNU-Erklärung unter den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen jedoch gering sein.¹⁶²

2.5.2. Zwei- und mehrseitige Vereinbarungen und regionale Integrationsinitiativen

226. Arbeitsbezogene Klauseln sind mehr und mehr in zwei- und mehrseitige Handelsabkommen als Bestimmungen über Arbeitsnormen und sozialen Dialog integriert worden.¹⁶³

227. Einige Handelsabkommen, insbesondere die von Kanada und den Vereinigten Staaten geschlossenen, gestatten Konsultationen mit nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bei der Umsetzung der Arbeitsbestimmungen der Abkommen. Die meisten von Kanada und den Vereinigten Staaten geschlossenen Handelsabkommen gestatten es jeder betroffenen Einheit, einschließlich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, Anliegen im Zusammenhang mit dem Versäumnis der Vertragsparteien, ihren arbeitsbezogenen Verpflichtungen nachzukommen, zu unterbreiten. Einige in letzter Zeit geschlossene EU-Handelsabkommen sehen vor, dass Wirtschafts-, Sozial- und Umweltaspekte von beratenden Ausschüssen unter Beteiligung der Sozialpartner erörtert werden.

228. Das Nebenabkommen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) zur Regelung von Arbeitsfragen (Labor Side Agreement) zwischen Kanada, Mexiko und den Vereinigten Staaten, das 1993 unterzeichnet wurde, war das erste Handelsabkommen, mit dem eine ministerielle Kommission für die Zusammenarbeit bei Arbeitsfragen und nationale beratende Ausschüsse zur Beratung in Durchführungsfragen unter Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Wissenschaftlern und der Zivilgesellschaft eingesetzt wurden. Ähnliche Ansätze werden in dem Central America-Dominican Republic-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR) zwischen Costa Rica, der Dominikanischen Republik, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und den Vereinigten Staaten und den einschlägigen Nebenabkommen der Handelsabkommen Kanadas mit Chile, Kolumbien und Peru verwendet.

¹⁶¹ R. Locke et al.: „Virtue out of necessity? Compliance, commitment, and the improvement of labor conditions in global supply chains“, in *Politics & Society* (2009, Bd. 37, Nr. 3, Sept.), S. 346.

¹⁶² Diese Erkenntnis beruht auf ersten IAA-Schreibtischuntersuchungen über staatliche CSR-Politiken in 40 Mitgliedstaaten.

¹⁶³ ILS: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis* (Genf, IAA, 2009); F.C. Ebert und A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives*, ILS Discussion Paper 205 (Genf, IAA, 2011).

229. Ein Rahmen für den sozialen Dialog ist von der Andengemeinschaft durch die Einsetzung eines Arbeitgeberbeirats und eines Arbeitnehmerbeirats geschaffen worden, die an der Vorbereitung der Rechtsakte der Gemeinschaft mitwirken.¹⁶⁴

230. Die MERCOSUR-Länder haben eine aktive dreigliedrige Kommission für Sozial- und Arbeitsfragen und ein dreigliedriges Beratendes Wirtschafts- und Sozialforum für die Politikentwicklung eingesetzt.¹⁶⁵ Ferner ist eine dreigliedrige Abteilung für Kinderarbeit eingerichtet worden, die verschiedene Kooperationsaktivitäten entwickelt hat, einschließlich einer Informationskampagne gegen Kinderarbeit in MERCOSUR-Grenzregionen.

231. Die Organisation Amerikanischer Staaten veranstaltet jedes Jahr die Interamerikanische Konferenz der Arbeitsminister, an der der Beratende Arbeitgeberfachausschuss für Arbeitsfragen und der Gewerkschaftliche Fachbeirat als beratende Gremien teilnehmen, die die Arbeitgeber und Arbeitnehmer Gesamtamerikas mit Unterstützung der IAO vertreten.

232. In der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion wurde im März 2009 ein Dreigliedriger Rat für Arbeit und Sozialdialog eingerichtet mit der Aufgabe, Beratung zu Reformen zu erteilen, die soziale Auswirkungen in den Mitgliedstaaten haben. Im Jahr 2011 wurde ein Forum für sozialen Dialog zur Förderung des sozialen Dialogs in der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten und zur Harmonisierung der arbeitsrechtlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten eingerichtet.

233. Von 2011 bis Mitte 2012 arbeiteten die SADC-Minister und Sozialpartner den Entwurf des SADC-Programms für menschenwürdige Arbeit und das Beschäftigungs- und Arbeitsprotokoll aus und beschlossen, die Ratifizierung der ordnungspolitischen Übereinkommen über Arbeitsaufsicht, Beschäftigungspolitik und dreigliedrige Beratungen zu fördern. Auf der Grundlage eines dreigliedrigen Dialogs in der Ostafrikanischen Gemeinschaft wurde im November 2009 ein Ostafrikanisches Programm für menschenwürdige Arbeit für 2011-15 angenommen. Der Ostafrikanische Arbeitgeberverband wurde im April 2012 als Gegengewicht zu dem 1988 gegründeten Ostafrikanischen Gewerkschaftsbund ins Leben gerufen. Auf der Tagung des Regionalen Koordinierungsmechanismus für Afrika im Jahr 2009 wurde empfohlen, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit generell in die Tätigkeit der Cluster des Mechanismus einzubeziehen.

234. Die Integration der ASEAN-Länder in den Bereichen Handel, Investitionen und Freizügigkeit von qualifizierten Arbeitskräften soll 2015 in Kraft treten, umfasst aber keinen institutionellen Mechanismus für einen dreigliedrigen Dialog oder dreigliedrige Beratungen. Die Gewerkschaften haben einen regionalen Gewerkschaftsrat gegründet – dem seitdem in der ASEAN-Freizügigkeitszone der Beobachterstatus zuerkannt worden ist –, und sechs der nationalen Arbeitgeberverbände der ASEAN haben den ASEAN-Arbeitgeberverband gegründet. Das Arbeitsprogramm der ASEAN-Arbeitsminister für 2010-15 enthält Hinweise auf eine Stärkung des dreigliedrigen sozialen Dialogs.

235. Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Republik Korea, das seit 2011 in Kraft ist, enthält ein klares Bekenntnis beider Seiten zu den Arbeits- und Umweltnormen. Das Abkommen sieht institutionelle Strukturen zur Umsetzung und Überwachung dieser Verpflichtungen vor, auch durch die Zivilgesellschaft. Hinsichtlich

¹⁶⁴ Artikel 44 des Abkommens von Cartagena. Die institutionellen Aufgaben und Kompetenzen dieser Gremien sind später durch sekundäre Rechtsakte geregelt worden.

¹⁶⁵ Kurz nach der Annahme der MERCOSUR-Erklärung zu Sozial- und Arbeitsfragen wurde eine internationale Rahmenvereinbarung zwischen dem deutschen MNU Volkswagen und Gewerkschaften der MERCOSUR-Mitgliedstaaten geschlossen.

der Arbeit fordert das Abkommen die Ratifizierung und Durchführung aller aktuellen IAO-Übereinkommen (d.h. über die Kernarbeitsnormen hinaus). Es sieht auch die Einrichtung von „Überwachungsmechanismen“ vor, denen zivilgesellschaftliche beratende Gruppen angehören sollten, in denen auch Arbeitnehmer- und Wirtschaftsorganisationen vertreten sein sollten, sowie die Einholung des Rats von kompetenten internationalen Organisationen wie der IAO.

236. Die interne Erfahrung der EU im Bereich des sozialen Dialogs ist bei weitem die intensivste aller multilateralen Wirtschaftszusammenschlüsse. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der 1958 gegründet wurde, ist ein führendes EU-Forum für den sozialen Dialog, dem Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Vertreter anderer Interessen angehören. Der EU-Vertrag von Lissabon von 2007 ging einen Schritt weiter: Er enthält eine Verpflichtung der EU zur Förderung der Rolle der Sozialpartner, anerkennt ihre Autonomie und richtet einen dreigliedrigen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung ein, der vor den Tagungen des Europäischen Rats die Leiter der EU-Sozialpartner und der EU-Institutionen zusammenführt. Die vom Europäischen Rat im Jahr 2010 angenommene Europa 2020-Strategie und die 2011 verabschiedeten EU-Rechtsvorschriften zur Stärkung der Wirtschaftsführung sehen den Prozess des „Europäischen Semesters“ vor, ein jährlicher Zyklus für die Koordinierung der Gesamtwirtschafts-, Haushalts- und Strukturpolitik, einschließlich Regelungen für die Anhörung der Sozialpartner. Der Europäische Rat vom Dezember 2012 kam überein, dass der Fahrplan für die Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auch eine soziale Dimension, einschließlich des sozialen Dialogs, umfassen sollte.

237. Der zweiseitige Dialog zwischen europäischen Arbeitgebern und Gewerkschaften findet auf EU-industrieübergreifender und -Sektorebene statt. Er bietet ein Verfahren, das die Anhörung der Sozialpartner durch die Europäische Kommission mit der Möglichkeit verbindet, die soziale Regulierung zweiseitigen Vereinbarungen zwischen den auf europäischer Ebene organisierten Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu überlassen. Die EU-Sozialpartner können auch von sich aus in einen sozialen Dialog eintreten, einschließlich Vereinbarungen.

238. Die europäischen Sozialpartner haben jedoch von ihren Rechten nicht sehr umfassend Gebrauch gemacht. Dies ist hauptsächlich auf den schwierigen Interessenausgleich bei der Formulierung von gemeinsamen Vereinbarungen zurückzuführen. Es sind Vereinbarungen erzielt worden (über Elternurlaub, Teilzeitarbeit, befristete Arbeit, Telearbeit, Stress am Arbeitsplatz, Belästigung und Gewalt und inklusive Arbeitsmärkte), in einigen Fällen haben die Sozialpartner sich aber auch nicht einigen können (wie im Fall der Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten, der Zeitarbeit und der *Neufassung der Richtlinie über die europäischen Betriebsräte*).¹⁶⁶ Schließlich hat die EU 41 Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog eingerichtet, die mehr als drei Viertel der Erwerbstätigen der EU und viele Unternehmen erfassen, von denen die meisten KMUs sind. Bis Anfang 2010 hatte der sektorale soziale Dialog auf EU-Ebene mehr als 500 Texte mit unterschiedlichem Rechtsstatus erbracht, die von gemeinsamen Stellungnahmen und Antworten auf Anhörungen bis zu Vereinbarungen reichten, die als EU-Rechtsvorschriften umgesetzt wurden.¹⁶⁷

239. Außerdem sind durch die Richtlinie über die europäischen Betriebsräte (EBR), die mit der Neufassung der Richtlinie im Jahr 2008 aktualisiert wurde, seit 1994 ständige

¹⁶⁶ *European social partners*, Eurofound, 2011, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/EUROPEANSOCIALPARTNERS.htm> [aufgerufen am 11. Dez. 2012].

¹⁶⁷ *Social affairs: Commission report on the sectoral social dialogue at European level*, Europa, 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-354_en.htm?locale=en [aufgerufen am 7. Dez. 2012].

Organe für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppen eingerichtet worden. Nach Daten aus dem Jahr 2012, die von Eurofound veröffentlicht wurden, verfügen 931 multinationale Unternehmen über einen aktiven EBR.¹⁶⁸

240. Etliche bilaterale Investitionsabkommen (BITs) legen fest, dass es untersagt ist, Arbeitsnormen, einschließlich des „Vereinigungsrechts“ und des „Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen“ herabzusetzen, um Investitionen zu fördern, anzuziehen oder zu halten. Solche Bestimmungen finden sich in den Muster-BITs von Belgien (2002), der Vereinigten Staaten (2004), Österreich (2008) und dem BIT-Entwurf von Norwegen aus dem Jahr 2007, wobei mindestens ein Muster-BIT (Belgien) die IAO-Normen unmittelbar erwähnt.¹⁶⁹

2.6. Sozialer Dialog und wirtschaftliche Leistung

241. Die Frage der Auswirkung des sozialen Dialogs auf die Gesamtwirtschaftsleistung und das Gesamtwirtschaftswachstum ist ausgiebig untersucht worden. Eine Analyse dieser Auswirkung erfordert die Aufschlüsselung der Effekte des sozialen Dialogs in die getrennten Kanäle, über die sie die wirtschaftlichen Ergebnisse beeinflussen können. Besondere Beachtung ist dem Einfluss der Gewerkschaften und der Kollektivverhandlungen geschenkt worden.

242. Von einem neoklassischen ökonomischen Standpunkt aus gesehen, können Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen zu einer Arbeitsmarktverzerrung führen, die das ungehinderte Funktionieren des Arbeitsmarkts beeinträchtigt und zu suboptimalen wirtschaftlichen Ergebnissen führt. Die Argumente, die von diesem Standpunkt abgeleitet werden, betonen im Allgemeinen die Monopolkonsequenzen der Gewerkschaftsbewegung und die Segmentierung des Arbeitsmarkts als die wesentlichen Verzerrungen. Sie legen den Fokus im Allgemeinen auf gewerkschaftliche gegenüber nicht gewerkschaftlichen Lohnunterschieden und die damit verbundene Behauptung, dass Kollektivverhandlungen zu über dem markträumenden Niveau liegenden Lohnergebnissen führen, mit entweder Arbeitslosigkeit und/oder der Verdrängung der Beschäftigten in den nicht gewerkschaftlich organisierten Sektor und Cluster geringbezahlter Arbeitnehmer als Folge davon.

243. Solchen Argumenten liegen „Insider/Outsider“-Theorien der Arbeitsmarktleistung zugrunde, einschließlich der Theorie einer „Arbeitnehmerelite“ in Entwicklungsländern, die auf Kosten einer aufkeimenden informellen Wirtschaft profitiert. Es wird oft argumentiert, dass die Wirtschaftsakteure sich ohne Kollektivverhandlungen oder arbeitsrechtliche Vorschriften, die einen Beschäftigungsschutz vorsehen, besser an Produkt-/Marktveränderungen anpassen können. Dieser Ansatz stützt sich indessen auf Annahmen, die in der realen Welt selten zutreffen, nämlich dass die Märkte mit vollkommenem Wettbewerb, reibungsloser Arbeitskräftemobilität und ohne Informationsasymmetrien funktionieren.

244. Am entgegengesetzten Ende des Spektrums finden sich die keynesianischen Theorien und die ökonomischen Theorien der Institutionen, die den wirtschaftlichen Nutzen einer Verringerung der Informations- und Machtasymmetrien in den Vordergrund stellen.

¹⁶⁸ *European Works Councils*, Eurofound, 2011, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeanworkscouncils.htm> [aufgerufen am 18. Dez. 2012].

¹⁶⁹ B. Boie: *Labour related provisions in international investment agreements*, Working Paper No. 126 (Genf, IAA, 2012).

Diese Theorien sehen die Rolle der Arbeitgeberverbände und der Kollektivverhandlungen als positiv an, sowohl aufgrund der Informations- und Mitspracheeffekte als auch aufgrund des Einkommenseffekts auf die Gesamtnachfrage. Sie behaupten, dass die Gewerkschaften durch die Verringerung der Informationsasymmetrien die Qualität der Führungsentscheidungen verbessern, indem sie dafür sorgen, dass diese Entscheidungen fundierter sind und ihre Umsetzung wahrscheinlicher ist. Sie stellen auch Faktoren in den Vordergrund, die zu einer Steigerung der Produktivität führen können, wie stabilere Arbeitsbeziehungen, geringere Fluktuation und Verbesserungen in den betrieblichen Praktiken, einschließlich vermehrter firmenspezifischer Ausbildungsmaßnahmen.¹⁷⁰

245. Die meisten Beobachter sind sich über zwei allgemeine Tatsachen einig, was die Auswirkungen des sozialen Dialogs auf die wirtschaftlichen Ergebnisse angeht. Erstens beeinflussen Kollektivverhandlungen in der Regel die Löhne auf zweierlei Weise: Sie erhöhen die Löhne über das potentielle Angebot des Marktes hinaus und verringern die Lohnungleichheit. Zweitens tragen Löhne, obwohl sie auf der Mikroebene Kosten für die Arbeitgeber darstellen, auf der Makroebene (und der Konsum, den sie ermöglichen) in den meisten Volkswirtschaften wesentlich zur Gesamtnachfrage bei und schaffen damit die notwendige wirtschaftliche Basis für nachhaltige Unternehmen.

246. Das wirtschaftliche Umfeld, in dem der soziale Dialog stattfindet, hat sich in den letzten Jahrzehnten dramatisch verändert, da durch die Globalisierung des Finanzsystems und des Handels die Möglichkeiten für physische und finanzielle Investitionen erweitert worden sind und ihre geographische Diversifizierung zugenommen hat. Die Offenheit des Handels und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs haben die Mobilität des Kapitals verbessert, was zu einer Abnahme der Kaufkraft der Arbeitnehmer geführt hat, eine Tendenz, die durch eine Unternehmensführung gestützt wird, die auf die Maximierung der Dividenden für die Aktionäre abzielt. Weitere Gründe für diesen Kaufkraftrückgang sind der schärfere Wettbewerb im Zuge der Globalisierung, Arbeitsmarktreformen, weniger auf Umverteilung ausgerichtete Steuer- und Sozialsysteme, höhere Arbeitslosigkeit (insbesondere während der globalen Krise) und eine rückläufige gewerkschaftliche Organisation und ein sinkender Grad der Erfassung durch Kollektivverhandlungen in einigen Ländern.¹⁷¹

247. In den letzten 30 Jahren ist der Zuwachs der Löhne überall in der Welt hinter dem Zuwachs der Produktivität zurückgeblieben, was zu einem starken Rückgang des Anteils der Löhne, Gehälter und Sozialleistungen am Gesamtvolkseinkommen geführt hat. Der Anteil der Arbeit am Einkommen ist in nahezu drei Vierteln der 69 Länder zurückgegangen, für die Daten vorliegen.¹⁷² In den Vereinigten Staaten beispielsweise sind die Realstundenlöhne vor Steuern seit 1980 um 35 Prozent gestiegen, während die reale stündliche Arbeitsproduktivität in den nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftssektoren um rund 85 Prozent zugenommen hat. In Deutschland sind während der beiden letzten Jahrzehnte die realen Monatslöhne und -gehälter gleich geblieben, während die Arbeitsproduktivität um nahezu ein Viertel gestiegen ist. Der Rückgang des Anteils der Arbeit lässt sich sogar in einigen aufstrebenden Volkswirtschaften beobachten, wo die Löhne gestiegen sind. Selbst in China, wo sich die Löhne im Verlauf der letzten zehn Jahre ungefähr ver-

¹⁷⁰ R.B. Freeman und J. Medoff: *What Do Unions Do?* (New York, Basic Books 1984). F. Fakhfakh et al.: „Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?“, in S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy* (Genf, IAA, 2011), S. 107-135.

¹⁷¹ OECD: *OECD Employment Outlook 2012* (Paris, 2012); S. Tilford: *Economic recovery requires a better deal for labour* (London, Centre for European Reform, 2012).

¹⁷² ILS: *World of Work Report 2011: Making markets work for jobs* (Genf, 2011); ILS: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Genf, 2008).

dreifach haben, ist das BIP rascher gestiegen als die Lohnsumme, so dass der Anteil der Arbeit gefallen ist.¹⁷³

248. Der *Global Wage Report 2012/13* des IAA zeigt, dass die rückläufige Lohnquote potentiell dauerhafte negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hat, da sie den Konsum der Haushalte beeinträchtigt, die ohnehin schon unzureichende Gesamtnachfrage schwächt und das Vertrauen der Verbraucher untergräbt. Dies wiederum schwächt die Zuversicht der Unternehmen, was sich auf Investitionsentscheidungen auswirkt. Abgesehen von den wirtschaftlichen Sorgen wird auch befürchtet, dass die rückläufige Lohnquote und die Aushöhlung der Kaufkraft der Arbeitnehmer nachteilige Auswirkungen auf das Vertrauen der Bevölkerung in Regierungen und die Marktwirtschaft haben können. Die hohe und rasch zunehmende Vergütung der Vorstandsvorsitzenden und im Finanzsektor haben diese Sorgen noch verstärkt.¹⁷⁴

249. Während die sinkende Gesamtnachfrage in manchen Ländern durch zunehmende Nettoausfuhren kompensiert werden kann, können nicht alle Länder gleichzeitig einen Leistungsbilanzüberschuss verzeichnen – einige Länder müssen dann mehr einführen als sie ausführen, was zu Lasten des BIP geht. Daher kann die Strategie der Senkung der Lohnstückkosten durch Deregulierung und Schwächung oder Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen – eine häufige Politikempfehlung für Krisenländer und die Grundlage, auf der viele Sparmaßnahmen aufgebaut worden sind¹⁷⁵ – zu einer Beggart-the-neighbour (den Nachbarn ausplündern)-Abwärtsspirale in Bezug auf die Lohnquote, die Gesamtnachfrage und das BIP-Wachstum führen.

250. Selbst in Ländern, die die Ausfuhren steigern, kann ein Rückgang der Beschäftigung, der Löhne und der Lohnquote den Inlandverbrauch stärker drücken, als die Exporte zunehmen, so dass es nicht zu einem Abbau der Schulden und der Leistungsbilanzdefizite der Länder kommt.

251. Die Tendenz einer rückläufigen Lohnquote in vielen Ländern geht Hand in Hand mit einer verbreiteten Zunahme der Ungleichheit innerhalb von Ländern,¹⁷⁶ da die Vorteile des Wachstums an der Spitze der Einkommenskala konzentriert sind. Zieht man die Löhne und Gehälter des oberen 1 Prozent der Arbeitnehmer in OECD-Ländern, für die Daten vorliegen, von der Gesamtlohnquote ab, ist der Rückgang des Anteils der Arbeitseinkommen für die meisten Arbeitnehmer sogar noch ausgeprägter und verdoppelt sich nahezu in Ländern wie Kanada und den Vereinigten Staaten.¹⁷⁷ In ökonomischer Hinsicht spielt Ungleichheit eine Rolle, da sie an sich das Wachstum hemmt.¹⁷⁸ Je höher außerdem das Niveau der Ungleichheit, desto mehr Wachstum wird benötigt, um Armut zu verringern. Ungleichheit ist auch eine maßgebliche wirtschaftliche Ursache für die Verschlechterung der subjektiven Einschätzung des Wohlbefindens der Men-

¹⁷³ IAA: *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth* (Genf, 2012), S. 41.

¹⁷⁴ IAA: *Global Wage Report 2012/13*; a.a.O.

¹⁷⁵ Einschließlich in westlichen Volkswirtschaften, wo die Tendenz zur Deregulierung der Beschäftigungsschutzgesetze und Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen mit einer allgemeinen Zunahme der Lohnungleichheit in Verbindung gebracht wird; S. Cazes et al.: *Employment protection and collective bargaining: Beyond the deregulation agenda* (Genf, IAA, Employment Working Paper No. 133, 2012), S. 8.

¹⁷⁶ Sowohl in Bezug auf den sinkenden Anteil der Löhne und einen zunehmenden Anteil der Gewinne (funktionale Ungleichheit) und das wachsende Gefälle zwischen den oberen 10 Prozent und den unteren 10 Prozent der Arbeitnehmer (persönliche Ungleichheit).

¹⁷⁷ OECD: *OECD Employment Outlook 2012* (Paris, 2012).

¹⁷⁸ A.G. Berg und J.D. Ostry: „Equality and Efficiency: Is there a trade-off between the two or do they go hand in hand?“ in *Finance & Development* (2011, Bd. 48, Nr. 3, Sept.).

schen.¹⁷⁹ Ungleichheit hat schädliche Folgen für die physische und psychische Gesundheit – Auswirkungen, die nur von der Erfahrung der Arbeitslosigkeit übertroffen werden.¹⁸⁰

252. IAO-Untersuchungen haben eine eindeutige umgekehrte Relation zwischen Erfassung durch Kollektivverhandlungen und Ungleichheit ergeben (je höher der Erfassungsgrad, desto geringer die Ungleichheit).¹⁸¹

253. Die Ergebnisse von Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass die Lohnspreizung in den meisten Ländern mit koordinierten Kollektivverhandlungssystemen und hoher Gewerkschaftsdichte geringer ist als in anderen Ländern und ihre Volkswirtschaften durch geringere Ungleichheit gekennzeichnet sind.¹⁸² OECD-Untersuchungen bringen umfassendere Kollektivverhandlungen mit geringerer Arbeitslosigkeit in Verbindung.¹⁸³ Darüber hinaus hat die Gewerkschaftsdichte nur geringen oder keinen Einfluss auf die Gesamtwirtschaftsleistung, gemessen am BIP-Wachstum, und führt nicht zu einer Expansion der informellen Wirtschaft. Im Gegenteil, eine 2008 durchgeführte Überprüfung von mehr als 1.000 veröffentlichten Untersuchungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen kommt zu dem Ergebnis, dass stärkere Gewerkschaftsrechte mit einem höheren Anteil an formeller Beschäftigung in Zusammenhang stehen.¹⁸⁴

¹⁷⁹ ILS: *World of Work Report 2012* (Genf, 2012).

¹⁸⁰ D. Campbell: *Well-being and the non-material dimension of work*, Employment Sector Working Paper No. 125 (Genf, 2012).

¹⁸¹ Gemessen durch das Dezilverhältnis D9/D1, das Aufschluss gibt über die Differenz zwischen den oberen und den unteren Dezilen der Einkommensverteilung. S. Hayter und B. Weinberg: „Mind the gap: collective bargaining and wage inequality“, in S. Hayter: *The role of collective bargaining in the global economy* (Genf, IAA, 2011), S. 136-186.

¹⁸² IAA: *Global Wage Report 2010/11: Wage policies in times of crisis* (Genf, 2010), S. 57.

¹⁸³ A. Bassanini und R. Duval: *Employment patterns in OECD Countries: Reassessing the role of policies and institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 35 (Paris, 2006).

¹⁸⁴ J. Berg und D. Kucera (Hrsg.): *In defence of labour market institutions* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008).

Kapitel 3

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

254. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Maßnahmen, die die IAO durchführt, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog zu meistern und die Chancen, die der soziale Dialog bietet, zu nutzen. Diese Maßnahmen umfassen Forschung, Politikberatung, technische Zusammenarbeit, Kapazitätsaufbau und die Förderung der internationalen Arbeitsnormen. Das Amt führt diese Maßnahmen als Teil des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens 2010-15 durch, insbesondere unter den Ergebnissen 9-13.¹ Das Kapitel erörtert dann den Zusammenhang zwischen dem sozialen Dialog und den anderen drei strategischen Zielen der IAO, legt dar, wie die IAO mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeitet in dem Bemühen, den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit fest in deren Agenden zu verankern, und zeigt schließlich, wie die IAO ihre Aktionsmittel einsetzt, um Tätigkeiten durchzuführen.

255. Wie in der Einleitung erwähnt, hat die Evaluierungsabteilung des Amtes gemäß dem vom Verwaltungsrat 2012 geäußerten Wunsch ein analytisches Arbeitspapier erstellt.² Das Papier fasst die Ergebnisse und Lehren aus den abgeschlossenen unabhängigen Evaluierungen des IAA-Programms für technische Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Dialogs zusammen und unterzieht andere Untersuchungen in Zusammenhang mit dem sozialen Dialog einer Prüfung. Zweck des Papiers ist es, die Fähigkeit der IAO zu stärken, fundierte Beschlüsse auf der Grundlage von Evaluierungsergebnissen zu fassen und zu der wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Dialog beizutragen.

3.1. Generelle Bemerkungen

256. Die Förderung des dreigliedrigen sozialen Dialogs, solider Arbeitsbeziehungen und von Kollektivverhandlungen und der Einhaltung der Arbeitsrechte erfolgt durch Forschung, anwaltschaftliche Tätigkeit, Politikberatung, Gesetzesreformen und Kapazitätsaufbau. Das Amt unterstützt die Arbeitsverwaltungen und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Im Mittelpunkt der IAO-Tätigkeiten in den letzten Jahren stand der Kapazitätsaufbau durch Schulungslehrgänge, Seminare und Handbücher für die Sozialpartner und die Regierungen. Fachberatung zu Politik, Gesetzgebung, Regeln und Verfahren, der Aufbau von Institutionen und der Austausch von guten Praktiken waren ebenfalls Bestandteil des Unterstützungspakets. Auf globaler und regionaler Ebene

¹ IAA: *Strategic policy framework 2010-15: Making decent work happen*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/PFA/2 (Rev.).

² IAA: *ILO Programme implementation 2010-11*, Verwaltungsrat, 313. Tagung, Genf, März 2012, GB.313/PFA/7/1.

haben Sektortagungen und andere Tätigkeiten den Mitgliedsgruppen dabei geholfen, den sozialen Dialog in spezifischen Wirtschaftssektoren zu fördern.

257. Die unterschiedlichen Bedingungen, unter denen die Institutionen für den dreigliedrigen sozialen Dialog tätig sind, und das politische, institutionelle und soziale Umfeld für Dialog und Kollektivverhandlungen in jedem Land sind weitgehend maßgebend dafür, wie der soziale Dialog durch Maßnahmen der IAO gefördert werden kann.

3.2. Unterstützung für die Akteure des sozialen Dialogs

258. Unterstützung und Entwicklung der Kapazitäten der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen gehören zu den bedeutendsten Tätigkeiten der IAO. Die Schärfung des Bewusstseins der Mitgliedsgruppen für die Vorteile des sozialen Dialogs als ordnungspolitisches Instrument, die Förderung ihrer Fähigkeit, am sozialen Dialog und an der Politikgestaltung teilzuhaben, die Stärkung der organisatorischen und internen Leitungsstrukturen und der Aufbau von Kapazität für Kollektivverhandlungen und die Einhaltung des Arbeitsrechts sind wesentliche Ziele. Aus diesem Grund bildet der Kapazitätsaufbau für die Sozialpartner einen Kernbestandteil vieler DWCPs und Projekte der technischen Zusammenarbeit – die Hauptinstrumente der Dienstleistungen der IAO auf Landesebene (Abschnitt 3.8).

3.2.1. Arbeitsverwaltungen

259. Die Fachberatungsdienste der IAO zur Unterstützung von Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsdiensten beruhen weitgehend auf landesspezifischen Bedarfsbewertungen, die das Amt auf Wunsch der Regierung durchführt. Die sich aus den Bewertungen ergebenden Empfehlungen bieten eine Grundlage für die Priorisierung staatlicher Maßnahmen, aber auch für die Planung der technischen Unterstützung der IAO. Bewertungen, die sich entweder auf das gesamte System der Arbeitsverwaltung oder auf ausgewählte Institutionen erstreckten, sind seit 2011 beispielsweise in Ägypten, Bosnien und Herzegowina, Costa Rica, Gabun, Griechenland, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Libanon, Namibia, Saudi-Arabien, Sri Lanka, Tunesien, Uganda, Ukraine und Vietnam durchgeführt worden oder sind in naher Zukunft geplant (Botsuana, Demokratische Republik Kongo und Lesotho).

260. Frühere Bewertungen haben dazu beigetragen, einen inklusiven Dialog auf den Weg zu bringen über die nationale Arbeitsaufsichtspolitik einschließlich des Arbeitsschutzes (beispielsweise China, Malediven und Sri Lanka); interne Koordinierung und Planung (Costa Rica, Dominikanische Republik, Guatemala, Honduras, Indonesien und Ukraine); ministerielles Leistungsmanagement (Südafrika); und spezielle Schulung von Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsbeamten (Malediven, Namibia, Südafrika, Sri Lanka, Swasiland und Ukraine). Auf die Bewertungen folgten oft Aktionspläne, die mit den nationalen Mitgliedsgruppen abgestimmt wurden, und anschließend technische Unterstützung, die auch die Förderung dreigliedriger Ansätze in den Vordergrund stellte.

261. Rasches Handeln war während Übergangsphasen und Krisen von entscheidender Bedeutung. Das Amt hat auf den arabischen Frühling rasch reagiert, um dem neuen Interesse der nationalen Mitgliedsgruppen in der Region am sozialen Dialog Rechnung zu tragen, einschließlich Modernisierung der Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht. In Griechenland wurde im Oktober 2012 in rascher Erfüllung eines Wunsches der Regierung eine Bedarfsbewertung des Arbeitsaufsichtssystems durchgeführt. In China folgte auf eine 2009 durchgeführte umfassende Überprüfung der Arbeitsaufsichtspolitik Chinas im Jahr 2010 ein Projekt des IAO-Ausbildungszentrums in Turin (ITC-ILO).

262. Es sind Kapazitätsaufbau-Seminare veranstaltet worden, um Arbeitsverwaltungen dabei zu helfen, die Einhaltung von Vorschriften in den Betrieben durchzusetzen. Eine Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsakademie beispielsweise, die 2011 beim ITC-ILO veranstaltet wurde, führte über 77 Teilnehmer aus 38 Ländern zusammen und umfasste Schulungsveranstaltungen über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, einschließlich des sozialen Dialogs. Regionale Workshops werden derzeit in Lateinamerika und den arabischen Staaten nach dem Muster der Akademie durchgeführt, aber mit dem Schwergewicht auf regionalen Fragen und Politiken.

263. Seit der IAK-Aussprache über die Arbeitsverwaltung im Jahr 2011 hat das Amt ein Pilotprojekt für eine Standardmethode zur Erhebung von Arbeitsaufsichtsdaten entwickelt, um die internationale Vergleichbarkeit und das internationale Benchmarking zu verbessern (durchgeführt in Costa Rica, Oman, Sri Lanka, Südafrika und Ukraine). Das Amt hat mehrere Veröffentlichungen und zahlreiche Instrumente in diesem Bereich erstellt.

264. Im Jahr 2012 hat das Amt ein experimentelles Expertenkolloquium für leitende Mitarbeiter der Arbeitsaufsichtsdienste Belgiens, Brasiliens, Chinas, Dänemarks, Indiens, Kolumbiens, der Russischen Föderation, Südafrikas, der Vereinigten Staaten und Vietnams durchgeführt. Ziel der Veranstaltung war es, Erfahrungen über den Aufbau von effektiven Arbeitsaufsichtsbehörden in unterschiedlichen Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung auszutauschen und innovative Strategien zur Durchsetzung von Vorschriften angesichts neuer Arbeitsmarktherausforderungen vorzustellen. Der Erfolg des Experiments legt den Schluss nahe, dass der Ansatz in Zukunft erneut verwendet werden sollte.

3.2.2. Arbeitgeberverbände

265. Arbeitgeberverbände in vielen Ländern haben dank der Tätigkeit der technischen Zusammenarbeit des Amtes greifbare Ergebnisse bei sozioökonomischen Fragen erzielt. Diese Erfolge reichen von einer Verbesserung der Vorschriften im Bereich der Sozialen Sicherheit in Kambodscha bis zu einer KMU-freundlicheren Politik in Jordanien.

266. Ein vom Amt entwickeltes Bewertungsinstrument „Enabling environment for sustainable enterprises“ (förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen)³ ist ein Mittel für Arbeitgeber- und Unternehmensverbände zur Bewertung des Umfelds, in dem Unternehmen gegründet werden und wachsen. Es stellt die Sozialpartner in den Mittelpunkt von Bemühungen zur Förderung von nachhaltigen Unternehmen (im Einklang mit der allgemeinen Aussprache auf der IAK 2007);⁴ es hilft Arbeitgebern auch bei der Ermittlung von Hindernissen für die Nachhaltigkeit von Unternehmen und der Formulierung von Politikreformvorschlägen, die bei der Lobbyarbeit in Gesprächen mit den Regierungen verwendet werden können. Das Instrument wurde erstmals erprobt in Botsuana, Mongolei, Oman und Swasiland.

267. Das Amt hat Arbeitgeberverbände in allen Regionen bei der Entwicklung und Erbringung von Dienstleistungen und der Einführung von Instrumenten unterstützt mit dem Ziel, neue Mitglieder zu gewinnen und vorhandene Mitglieder zu halten. So erbrachte der Arbeitgeberverband der Philippinen (ECOP) aufgrund der Unterstützung durch die IAO im Zeitraum 2010-11 neue Dienstleistungen zur Verbesserung der Wett-

³ *Conducive environment for sustainable enterprise, including COOPs*, IAA, EMP/ENTERRISE, www.ilo.org/eese [aufgerufen am 9. Nov. 2012].

⁴ IAA: *Die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

bewerbsfähigkeit seiner Mitglieder und zur Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen.

268. In einem für Unternehmen und Arbeitnehmer zunehmend schwierigen Umfeld hat das Amt seit Beginn der Krise Kapazitätsaufbau zu Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern in Armenien, Botsuana, Kap Verde, Kasachstan, Marokko, Südafrika, Swasiland und Tadschikistan neben anderen Ländern geboten. Schulungen in Schlichtungs- und Vermittlungskompetenzen wurden in Ägypten, Botsuana, Grenada, Indonesien, Kap Verde, Serbien, Simbabwe, Swasiland, Vereinigte Republik Tansania und Tunesien durchgeführt.

269. Das Amt hat die Kambodschanische Föderation der Arbeitgeber und Unternehmensverbände durch Kapazitätsaufbau, technische Workshops und eine Stärkung der Medienpräsenz und des Erscheinungsbilds dieser Organisation und der Vereinigung der Bekleidungshersteller von Kambodscha unterstützt.

270. Die Arbeitgeberverbände in Botsuana, Ruanda, Simbabwe und Swasiland wurden von der IAO unterstützt im Hinblick auf den Aufbau von zweiseitigen Beziehungen zu Arbeitnehmerverbänden und die Durchführung gemeinsamer anwaltschaftlicher Tätigkeiten für nachhaltige Unternehmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungssicherheit. Jenseits des Atlantiks unterstützte das Amt den Honduranischen Rat privater Unternehmen beim Aufbau von Kapazität, um Mitgliedern Informationen und Analysen über Arbeits- und Sozialfragen an die Hand zu geben, was ihn in die Lage versetzte, in der nationalen Arbeitskräftekommission mitzuarbeiten. Außerdem bot es dem Arbeitgeberverband der Philippinen technische Anleitung und Unterstützung bei der Entwicklung seiner mittelfristigen Politik und Gesetzgebungsagenda sowie bei der Verbesserung seiner anwaltschaftlichen und Lobbying-Fähigkeiten.

271. Die IAO hat mit Arbeitgeberverbänden in Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Republik Moldau und Serbien zusammengearbeitet bei der Entwicklung von Mitgliedererhebungen, der Analyse der Daten, der Veröffentlichung der Ergebnisse und der Entwicklung einer Kommunikations- und Lobbyingstrategie, damit die Auffassungen der Mitglieder im nationalen, sektoralen und regionalen sozialen Dialog verstanden werden können.

272. Zum besseren Verständnis der Faktoren, die Veränderungen für Arbeitgeberverbände bewirken, wurde vom IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber im September 2011 ein internationales Symposium über die Vertretung von Unternehmen veranstaltet. Es führte die Leiter von Unternehmensverbänden, Unternehmen und Wissenschaftler zusammen, um Erfahrungen auszutauschen und mögliche künftige Vorgehensweisen zu erörtern.

3.2.3. Arbeitnehmerverbände

273. Im Mittelpunkt der Fachberatungs- und Kapazitätsaufbautätigkeiten des Amtes zur Unterstützung von Arbeitnehmerverbänden und Gewerkschaften in den letzten Jahren stand die Förderung der internationalen Arbeitsnormen in Zeiten der Krise und des Übergangs. In Ägypten unterstützte das Amt im März 2011 eine neue unabhängige Gewerkschaft beim Aufbau von Kapazität. Ein regionales Arabisches demokratisches Gewerkschaftsforum wurde im September jenes Jahres eingerichtet, und ein Regionalprojekt zur Stärkung der Fähigkeiten von Arbeitnehmerverbänden im Bereich sozioökonomischer und rechtlicher Fragen wurde Ende des Jahres in den arabischen Staaten auf den Weg gebracht. Die Fachberatungsdienste des Amtes unterstützten Arbeitnehmerverbände bei der Mitwirkung in gestärkten dreigliedrigen und zweigliedrigen Mechanismen für den sozialen Dialog in Jordanien, Kambodscha und Kap Verde und halfen bei der Verhin-

derung der Zersplitterung der Gewerkschaften, indem inklusive Gewerkschaftsplattformen in Indien, Kambodscha und Nepal geschaffen wurden.

274. Entsprechend den von Arbeitgeberverbänden zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen hat der von der IAO unterstützte Kapazitätsaufbau die Arbeit der Gewerkschaften in mehreren Bereichen gestärkt, darunter Arbeitsgesetzgebung, Reformen der Sozialen Sicherheit, Arbeitsschutz sowie HIV und Aids. Das Amt hat dazu beigetragen, Folgendes zu stärken: den zweiseitigen Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitsministerien (in Äthiopien, Armenien, Bangladesch, Benin, China, der Dominikanischen Republik, Grenada, Indien, Mexiko, Namibia, Nepal und den Philippinen); einen auf Rechten basierenden Ansatz zur Arbeitsmigration (Der Plurinationale Staat Bolivien, Nepal, Philippinen und Thailand); Geschlechtergleichstellung und Jugendbeschäftigung (Armenien und Kasachstan); und hauswirtschaftliche Arbeit und die informelle Wirtschaft (Brasilien, Kambodscha, Kamerun, Kap Verde, Kasachstan, Kroatien, Malaysia, Mongolei, Mosambik, Nepal, Pakistan, Peru und Philippinen). Ressourcen- und Schulungsmaterialien wurden erstellt über die Rolle von Gewerkschaften in DWCPs, Nichtdiskriminierung und die MNU-Erklärung der IAO. Schulungsprogramme für Gewerkschaften in Herkunfts- und Bestimmungsändern von Wanderarbeitnehmern haben zu bilateralen Vereinbarungen über gewerkschaftliche Zusammenarbeit geführt.

275. Das IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer hat bei der Mobilisierung von Unterstützung seitens der Arbeitnehmer für die Annahme des IAO-Übereinkommens (Nr. 189), über Hausangestellte, 2011, durch die Veranstaltung von globalen und regionalen Tagungen eine entscheidende Rolle gespielt. Mit Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau wurde vor der Annahme des Übereinkommens durch die Unterstützung von Organising-Bemühungen in Indien und Hongkong (China) begonnen. Im Zeitraum 2010-11 wurden Instrumente und Gewerkschaftshandbücher erstellt über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte; Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen; Löhne; HIV und Aids; Arbeitsschutz; nachhaltige Entwicklung; ökonomische Bildung; Kinderarbeit; Ausfuhr-Freizonen; und Verhütung und Beilegung von Konflikten in Krisenländern.

276. Seit 2010 sind über 100 Graduierte im Rahmen des Masterdegree-Programms der Global Labour University für Gewerkschaften als Teil der Süd-Süd- und dreiseitigen Zusammenarbeit zwischen Brasilien, Deutschland, Indien und Südafrika ausgebildet worden.

277. Symposien auf hoher Ebene unter Beteiligung von Wissenschaftlern und Praktikern sind veranstaltet worden, um Forschungsergebnisse zu verbreiten und Prioritäten für die Forschung und Politikentwicklung in Bereichen wie prekäre Arbeit; Arbeit und die globale Krise; und Klimawandel und die grüne Wirtschaft festzulegen. Das *International Journal of Labour Research* des IAA bietet eine Plattform für den Austausch unter Gewerkschaften und Hochschulen, einschließlich der Diskussion von krisenbezogenen Lösungen.

3.3. Faire, produktive und solide Arbeitsbeziehungen

278. Das Amt hat Tendenzen und Innovationen bei Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsverhältnissen analysiert, auch aus einer sektoralen Perspektive. Neuere nationale Studien haben die Rolle untersucht, die Kollektivverhandlungen und der dreigliedrige soziale Dialog bei der Krisenbewältigung, bei Maßnahmen für ein angemessenes Arbeitsentgelt und bei der Behandlung der Probleme von Arbeitnehmern in atypischer

Beschäftigung gespielt haben, manchmal zusammen mit anderen Institutionen.⁵ Im Vordergrund stand die Finanzkrise, die die Notwendigkeit betrieblicher Anpassungen verstärkt und diese gleichzeitig beschleunigt hat. In Anbetracht der gewaltigen Auswirkungen, die derartige ständige Anpassungen auf die Belegschaften, die Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt haben können, haben sich die Untersuchungen auf die Flankierung solcher Anpassungen durch geeignete Formen des sozialen Dialogs auf allen Ebenen konzentriert, indem effektive Antworten auf die Herausforderungen durch diesen externen Druck herausgestellt wurden. Das Amt untersucht auch Tendenzen bei den Arbeitsbeziehungen mit dem Schwergewicht auf Afrika (2010-11) und Asien und dem Pazifik (2012-13). Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden als Arbeitspapiere und in Form von Sammelbänden veröffentlicht.⁶

279. Seit 2008 entwickelt das Amt eine Datenbank mit Indikatoren für den sozialen Dialog.⁷ Sie gibt einen Überblick über die Gewerkschaften in IAO-Mitgliedstaaten, einschließlich der neuesten verfügbaren Mitgliederzahlen (für 82 Länder), der Gewerkschaftsdichte (85) und der Erfassung durch Kollektivverhandlungen (69).

280. Das ITC-ILO hat Toolkits entwickelt und Schulungen durchgeführt in Bereichen wie Prävention und Beilegung von Streitigkeiten. Im Zeitraum 2007-11 hat es 83 Ausbildungsmaßnahmen durchgeführt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem sozialen Dialog, dem Arbeitsrecht und der Arbeitsverwaltung/Arbeitsaufsicht standen, mit 2.093 Teilnehmern.

281. Dreigliedrigen Mitgliedsgruppen wurde eine spezielle Arbeitsschulung auf sektoraler Ebene vermittelt, mit dem Schwergewicht auf den gefährlichsten Sektoren, nämlich Landwirtschaft, Baugewerbe, Fischerei und Bergbau. Im laufenden Biennium wurden Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Aserbaidschan, Kenia und Paraguay in Arbeitsschutz ausgebildet. Im Fall des Bergbaus wurden dreigliedrige regionale und subregionale Arbeitsschutz-Workshops für ausgewählte asiatische Länder (Mongolei, 2009), für lateinamerikanische Länder (Peru, 2011) und für subsaharische afrikanische Länder (Vereinigte Republik Tansania, 2012) veranstaltet.

282. Im Zeitraum 2010-12 wurden Schulungsprogramme für Kollektivverhandlungen und Konfliktbeilegung regional und national durchgeführt. In Kambodscha führten Schulungen zu Kollektivverhandlungen und von der IAO unterstützte Verbesserungen bei der Bestimmung der repräsentativsten Gewerkschaft für Kollektivverhandlungszwecke im Zeitraum 2009-10 zu einer erheblichen Zunahme der Kollektivvereinbarungen in der Bekleidungsindustrie. Sie führten auch zu einer Vereinbarung, welche zunächst 2011 in Kraft trat, und dann wieder von Oktober 2012 bis Oktober 2014, die zu einem dramatischen Rückgang der Streiks in diesem Industriezweig beitrug.

283. Ähnliche Schulungen wurden durchgeführt zur Prävention von HIV und Aids, zur Förderung des Arbeitsschutzes und zur Durchsetzung der Arbeitsaufsicht im Bauwesen, im Bildungswesen, in Gesundheitsdiensten, bei der Bahn und im Transportwesen sowie im Bergbau. Das Amt schulte öffentliche zweigliedrige Mitgliedsgruppen aus Bosnien und Herzegowina, Botsuana, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und den Philippinen unter Verwendung des IAA-Handbuchs *Manual on collective bargai-*

⁵ IAA und die Weltbank: *Inventory of policy responses to the financial and economic crisis: A joint synthesis report* (Genf/Washington, 2012).

⁶ DIALOGUE Publications, IAA, www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/lang--en/index.htm [aufgerufen am 8. Nov. 2012].

⁷ DIALOGUE Data, IAA, www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang--en/index.htm [aufgerufen am 8. Nov. 2012].

ning and dispute resolution in the public service (2011). Seit 2010 sind Leitfäden, Handbücher und Ausbildungsmodule zum Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, zu Arbeitskonfliktbeilegungssystemen, Einrichtungen für den nationalen dreigliedrigen sozialen Dialog; Kompetenzen für gemeinsame Verhandlungen von Gewerkschaften und Betriebsleitungen; und Schlichtungs- und Vermittlungsfähigkeiten erstellt worden.

284. Fachberatungsdienste haben zur Einrichtung oder Stärkung von Streitbeilegungssystemen in mehreren Ländern beigetragen, darunter Bosnien und Herzegowina, Demokratische Republik Kongo, Kambodscha, Kolumbien (Kasten 3.1), Swasiland und Vereinigte Republik Tansania. In Simbabwe wurden die Kollektivverhandlungsmechanismen im öffentlichen Sektor mit Unterstützung der IAO reformiert mit dem Ziel, im Jahr 2009 einen Kollektivverhandlungsrat für den öffentlichen Dienst einzurichten; im Jahr 2010 wurde technische Unterstützung bei der Ausarbeitung einer Verfassung für den Rat und bei Gesetzesreformen zur Harmonisierung der öffentlichen und privaten Arbeitsbeziehungssysteme geleistet.⁸ In Madagaskar und Togo unterstützte das Amt die Entwicklung von Kollektivverhandlungen in Freihandelszonen durch Fachberatungsdienste und Kapazitätsaufbau.

285. In Swasiland wurden Schulungen für die Königliche Swasiländische Polizei zu den Grundsätzen des sozialen Dialogs, der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen durchgeführt, die zur Ausarbeitung des Entwurfs eines Verhaltenskodex für die Rolle der Polizei und der Sozialpartner bei Arbeitskonflikten und Streiks führten. In Bosnien und Herzegowina wurde nach einem vom Amt geförderten subregionalen Kapazitätsaufbau der Entwurf eines Gesetzes über die friedliche Beilegung von Arbeitskonflikten vom Parlament der Republika Srpska angenommen, und die 2010 eingerichtete Agentur für die friedliche Beilegung von Arbeitskonflikten profitierte von Ausbildungslehrgängen mit dem Ziel, die Kenntnis der internationalen Arbeitsnormen und Vermittlungsverfahren zu verbessern. Die Fallmanagementfähigkeit der Agentur wurde gestärkt, und obwohl die Zahl der an sie verwiesenen Konflikte sich verdoppelte, stieg ihre Erfolgsquote⁹ von 25 Prozent im Jahr 2010 auf 47 Prozent im Jahr 2011. Ähnliche positive Ergebnisse wurden in Montenegro erzielt, wo die IAO technische Unterstützung bei der Ausarbeitung des Gesetzes über die gütliche Beilegung von Arbeitskonflikten bot.

Kasten 3.1
Dreigliedrige Schlichtung von Arbeitskonflikten über das Recht der Vereinigungsfreiheit in Kolumbien

Der im Jahr 2000 ins Leben gerufene Sonderausschuss für den Umgang mit Konflikten, die an die IAO verwiesen werden (CETCOIT), ist ein dreigliedriges Gremium, das für die Behandlung von Arbeitskonflikten im Zusammenhang mit dem Recht der Vereinigungsfreiheit in Kolumbien zuständig ist. Bei ihm sind Behauptungen schwerer Verletzungen von Gewerkschaftsrechten eingegangen.

Im Jahr 2008 nahm die IAO ihre Zusammenarbeit mit dem CETCOIT auf, um seine operative Kapazität zu stärken. Gestützt auf eine Bewertung der institutionellen Kapazität des CETCOIT förderte das Amt dann dreigliedrige Vereinbarungen für die Annahme von praktischen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsweise und des Einflusses des CETCOIT. Es wurde eine dreigliedrige Vereinbarung über die Ernennung eines ehemaligen Richters und des Präsidenten des Verfassungsgerichts von Kolumbien als Schlicht-

⁸ Im August 2010 eingeleitet als Folgemaßnahme zum Untersuchungsausschuss für die Durchführung des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949.

⁹ Zahl der von der Agentur geförderten Regelungen von den insgesamt bearbeiteten Fällen.

ter und die Annahme von klaren Arbeitsverfahren und Zulassungsanforderungen für vor das CETCOIT gebrachte Fälle erzielt.

Die positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen waren rasch ersichtlich, als in weniger als einem Monat drei schwerwiegende und lang andauernde Fälle beigelegt werden konnten. Eine 2012 durchgeführte unabhängige Evaluierung des Projekts betrachtete die dem CETCOIT gewährte Unterstützung als eine der wesentlichen Erfolge des Projekts bei der Schaffung von Vertrauen und der Einrichtung eines dreigliedrigen Dialogs in dem Land. Im November 2012 unterstrich der IAA-Verwaltungsrat die Ergebnisse des Projekts als Teil der Umsetzung der Dreigliedrigen Vereinbarung über Vereinigungsfreiheit und Demokratie in Kolumbien.

3.4. Arbeitsrechtsreformen

286. Das Amt entsprach Ersuchen von Regierungen und manchmal von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden um Unterstützung bei Arbeitsrechtsreformen. Unter Berücksichtigung der Art der Ersuchen, des Umfangs der geplanten Revision, der Dringlichkeit und der Kapazität des betreffenden Staates wurde das Amt wie folgt tätig:

Kommentare zu den Entwürfen von Gesetzen oder Vorschriften

287. Das Amt erteilte Politikberatung, um sicherzustellen, dass die geplante Reform ihr Ziel erreichen, mit den internationalen Arbeitsnormen in Einklang stehen (insbesondere den Kernarbeitsnormen und denjenigen, die der Staat ratifiziert hat) und den heutigen Praktiken im Bereich der Ausarbeitung von Politik und Gesetzgebung entsprechen würde. In den letzten Jahren sind mehr und mehr Ersuchen um Beratungsdienste an das Amt herangetragen worden. Es arbeitet an Gesetzesentwürfen und Reformprozessen in Kambodscha, Liberia, Nepal, der Russischen Föderation, im südlichen Sudan, in der Ukraine und Vietnam mit und hat 59 Ländern Kommentare zu Gesetzesentwürfen und sonstige Fachberatung zur Verfügung gestellt. Es hat auch an Politikdebatten teilgenommen und ein technisches IAA-Memorandum mit Kommentaren vorgelegt.

Unterstützung bei der Einleitung und Führung des Gesetzreformprozesses

288. Dies umfasste die Ausarbeitung der Richtlinien und wesentlichen Politikfragen, die Art und Weise, wie die Sozialpartner angehört und beteiligt werden, das Verfahren für die Formulierung und Annahme eines Rechtstextes und die Ausarbeitung der Rechtsvorschriften. In der laufenden Zweijahresperiode stellt das Amt 12 Ländern den gesamten Katalog arbeitsrechtlicher Beratungsdienste zur Verfügung (Afghanistan, Demokratische Volksrepublik Laos, Haiti, Kiribati, Malediven, Mongolei, Nepal, Papua-Neuguinea, Sambia, Samoa, Vanuatu und Vietnam).

289. Das Amt hat seinen Ansatz bei der Unterstützung von Arbeitsrechtsreformen in am wenigsten entwickelten Ländern und Transformationsländern verfeinert, insbesondere jenen, die einen Bürgerkrieg oder eine Krise hinter sich haben. In solchen Fällen legt das Amt das Schwergewicht jetzt auf den Kapazitätsaufbau für alle Mitgliedsgruppen und unterstützt staatliche Maßnahmen zur Anhörung der Sozialpartner. Das Amt hat sich auch darum bemüht, Vertretern aus Ländern, in denen es intensiv tätig ist, zur Teilnahme an dem jährlichen Ausbildungslehrgang über partizipatorische Arbeitsgesetzgebungsverfahren im ITC-ILO zu veranlassen.

Sonstige Bereiche

290. Das Amt unterhält die Datenbank für Beschäftigungsschutzgesetze (EPLex). Diese enthält Informationen über die Kündigungsgesetze von 95 Ländern, die die wesentlichen

Themen abdecken, gestützt auf eine Evaluierung von mehr als 50 Variablen.¹⁰ EPLex-Daten dienen der vergleichenden arbeitsrechtlichen Beratung von Mitgliedstaaten und als Grundlage für von der IAO und anderen Organisationen wie der OECD durchgeführte Untersuchungen. Die Datenbank wird regelmäßig aktualisiert. Das Amt arbeitet derzeit an der Entwicklung einer Methode für die quantitative Analyse der EPLex-Daten, um die vorhandenen qualitativen Untersuchungen zu ergänzen.

291. Das Amt hat Untersuchungen über den Beitrag des Arbeitsrechts zur Linderung von Armut in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in Zusammenarbeit mit dem Centre for Business Research der Universität Cambridge (Vereinigtes Königreich) und der Monash University (Australien) eingeleitet. Diese Untersuchungen werden eine erste Version einer analytischen Vorlage (template) zur Bewertung der Eignung der vorgeschlagenen Arbeitsrechtsreformen für die nationalen Gegebenheiten erproben. Die endgültige Version wird einen qualitativen Analyserahmen bieten und könnte als Grundlage für die Entwicklung von operativen Instrumenten dienen, die die Dienstleistungen des Amtes auf dem Gebiet der Arbeitsrechtsreform verbessern werden.

292. Das Amt führt auch Untersuchungen zur Rechtsvergleichung und Praxis in den Bereichen atypische Beschäftigung, Zeitarbeit und private Arbeitsvermittler durch. Die Mitgliedsgruppen ersuchen das Amt mehr und mehr um Unterstützung zu diesen Fragen, was sowohl die zunehmende Verbreitung dieser Arten von Beschäftigung und Arbeitsvermittlern als auch die komplizierten Fragen widerspiegelt, die in diesem Zusammenhang entstehen, insbesondere bei der Regelung des Arbeitsverhältnisses.

3.5. Nationaler dreigliedriger sozialer Dialog

293. Die IAO unterstützt die Mitgliedsgruppen im Hinblick auf die Stärkung der Institutionen und Mechanismen für den sozialen Dialog im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen, insbesondere dem Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976. Die Haupttätigkeiten umfassen Fachberatung, Kapazitätsaufbau und Wissensaustausch.

294. Seit 2008 führt das Amt Kapazitätsaufbau und Beratungsdienste durch im Hinblick auf die Einrichtung, verbesserte Arbeitsweise oder Wiederbelebung von dreigliedrigen Institutionen und Mechanismen in den Mitgliedstaaten und verbesserte Dienstleistungen für die Mitglieder (einschließlich der Erarbeitung von Krisenreaktionen) sowie die innerstaatliche Beschäftigungs- und Rentenreformpolitik. Zu den Ländern und Gebieten gehören Armenien, die besetzten palästinensischen Gebiete, China, die Demokratische Republik Kongo, die Demokratische Volksrepublik Laos, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, El Salvador, Grenada, Marokko, Saint Vincent und die Grenadinen, Serbien, Simbabwe, Südafrika, Swasiland, Tschad, Uganda und die Vereinigte Republik Tansania.

295. Im Anschluss an den arabischen Frühling brachte das Amt eine Reihe von Tätigkeiten auf den Weg zur Unterstützung von Ägypten, Oman, Marokko und Tunesien, um die Institutionen für den dreigliedrigen sozialen Dialog zu stärken mit dem Ziel, Konflikte zu verringern und die sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit den politischen Umwälzungen zu bewältigen. Am 14. Januar 2013 wurde nach technischer Unterstützung durch das Amt ein tunesischer dreigliedriger Sozial-

¹⁰ Employment Protection Legislation database (EPLex), IAA, DIALOGUE, www.ilo.org/dyn/epllex/termmain.home [aufgerufen am 9. Nov. 2012].

vertrag unterzeichnet. Die Unterzeichnung fiel mit dem zweiten Jahrestag des Beginns des arabischen Frühlings zusammen.

296. Durch Fachberatungsdienste wurde auch die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 144 durch Honduras und die Demokratische Volksrepublik Laos erleichtert.

297. Ein bedeutendes Sozialdialogprojekt, PRODIAP (*Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique Francophone*), wurde im Zeitraum 1996-2010 in Afrika durchgeführt, das dazu beitrug, in mehr als 20 Ländern den sozialen Dialog zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu fördern und Sozialkonflikte zu vermeiden. Im Rahmen des Projekts wurden Systeme für den sozialen Dialog und dreigliedrige Zusammenarbeit untersucht, um Verbesserungen, Veränderungen und Verstärkungen vorzunehmen, wo diese als notwendig erachtet wurden. PRODIAP konzentrierte sich auch auf institutionelle und organisatorische Aspekte von Mechanismen für dreigliedrige Beratungen und Verhandlungen, stärkte die Forschungstätigkeiten und schuf ein Netzwerk von afrikanischen Praktikern und Experten für sozialen Dialog. Das Projekt förderte einen Trend auf dem Kontinent zur Aushandlung von dreigliedrigen „Sozialpakten“ oder „Partnerschaftsvereinbarungen“.

298. Durch die Beratungsdienste der IAO wurde auch die Dreigliedrigkeit in den Arbeitsverwaltungen entsprechend dem Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978, gefördert. So brachte das Amt in Afghanistan, Namibia, Südafrika und Sri Lanka Diskussionen über die besten Methoden für die Institutionalisierung des dreigliedrigen Dialogs zur Durchsetzung der Arbeitsnormen in Gang. In Aruba, Belize, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (Kasten 3.2), Indien, Indonesien, der Republik Moldau, Südafrika und der Ukraine trugen Beratungsdienste der IAO dazu bei, die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsverwaltung und den Sozialpartnern zu intensivieren. In Indonesien half die IAO bei der Entwicklung von Beratungen zwischen dem Arbeitsministerium und den Sozialpartnern und den öffentlichen Arbeitsaufsichtsstellen. In Jordanien wurden die nationale Arbeitsaufsichtspolitik und die Strategie zur Durchsetzung der Arbeitsaufsicht in Absprache mit u.a. den Sozialpartnern überarbeitet und aktualisiert. Manchmal ist die sektorale Dimension in diese Tätigkeit integriert worden (Kasten 3.3).

Kasten 3.2
Wiederbelebung der Dreigliedrigkeit in
Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

Im August 2010 nahm der Wirtschafts- und Sozialrat seine Tätigkeit in neuer Zusammensetzung und nach einer neuen Regelung auf. An beiden Ergebnissen war die technische Unterstützung der IAO maßgeblich beteiligt.

Im Anschluss an anwaltschaftliche Tätigkeit und Beratung seitens des Amtes wurde das Arbeitsbeziehungsgesetz 2009 novelliert und um neue Kriterien für die Repräsentativität der Sozialpartner neben einem transparenten Zulassungsverfahren erweitert. Über ein Projekt der technischen Zusammenarbeit leistete die IAO technische Unterstützung, die zur Anerkennung von zwei repräsentativen Gewerkschaften und eines Arbeitgeberverbands führten. Die Zusammensetzung des neuen Wirtschafts- und Sozialrats spiegelt die derzeitigen Arbeitsbeziehungen besser wider.

Die IAO unterstützte die Verhandlungen über die neue dreigliedrige Vereinbarung zur Regelung des Aufbaus und der Funktionsweise des Wirtschafts- und Sozialrats durch Rechtsberatungsdienste. Die Vereinbarung, die 2010 vom Premierminister und von den Präsidenten der maßgebenden Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände auf nationaler Ebene unterzeichnet wurde, sieht eine erweiterte Rolle des Wirtschafts- und Sozialrats im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen sowie die Verpflichtung der Regierung vor, die Auffassung des Wirtschafts- und Sozialrats zu einem breiten Spektrum von Fragen im Zusammenhang mit Arbeit, Beschäftigung und sozioökonomischer

Entwicklung einzuholen und Informationen über die Folgemaßnahmen zu den Auffassungen, Empfehlungen und Vorschlägen des Wirtschafts- und Sozialrats vorzulegen.

Seit August 2010 tritt der Wirtschafts- und Sozialrat regelmäßig alle zwei Monate zusammen. Im September 2011 einigte er sich auf einen nationalen Mindestlohn, der vom Parlament erstmals in 20 Jahren gesetzlich verankert wurde.

Kasten 3.3 **Sektoraler sozialer Dialog**

Die IAO unterstützt die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei der Bewältigung von Herausforderungen in spezifischen Sektoren, auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Das Amt trägt dem Bedarf an neuen Formen des sektorbasierten sozialen Dialogs und innovativer sektorspezifischer Maßnahmen Rechnung, die sich aus den raschen Veränderungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen einer sich globalisierenden Wirtschaft auf die Arbeitsorganisation und die Arbeitsbeziehungen ergeben.

Im Mittelpunkt der Maßnahmen stehen die Förderung der Entwicklung von Mechanismen für den sektoralen sozialen Dialog, Beschäftigungsförderung und Qualifikationsentwicklung, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes sowie die Förderung von Gleichstellung und Inklusion, um nur einige Themen zu nennen. Im Rahmen des supranationalen sektoralen sozialen Dialogs sind in letzter Zeit neu aufgekommene Fragen wie neue Formen der Beschäftigung und Arbeitsregelungen, die wachsende Rolle der multinationalen Unternehmen und die Reorganisation der Produktion durch globale Lieferketten, der künftige Qualifikationsbedarf und die Auswirkungen der Krise behandelt worden.

Auf IAA-Sektortagungen formulieren und fördern die Mitgliedsgruppen gemeinsam auf globaler Ebene sektorspezifische Politikempfehlungen, die als Grundlage für die Politikentwicklung und Maßnahmen dienen. Das IAA hat 15 Sektortagungen einberufen, die sich mit vorrangigen Bedürfnissen befasst haben, die von den Mitgliedsgruppen für ihre jeweiligen Sektoren ermittelt worden waren. Im gleichen Zeitraum wurden sechs neue sektorale Instrumente, darunter Leitlinien, Richtlinienensammlungen und Handbücher, von dreigliedrigen oder zweigliedrigen Experten aus den betreffenden Sektoren verabschiedet, die praktische Orientierungshilfe für die Agenda für menschenwürdige Arbeit in diesen Sektoren bieten sollen.

Viele dieser Instrumente ergänzen eine Fülle von sektorspezifischen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO. Zwischen 2008 und 2011 ratifizierten 47 Mitgliedstaaten 19 sektorale Übereinkommen. Auf regionaler und nationaler Ebene fördert die IAO die Ratifizierung und Umsetzung von sektoralen Normen, bietet technische Unterstützung für die Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an die Normen und verfolgt die Umsetzung von sektorspezifischen Empfehlungen von Konferenzen und anderen Tagungen.

3.6. Grenzüberschreitender sozialer Dialog

299. Auf der internationalen Ebene zeichnet sich ein sozialer Dialog ab, der auf verschiedenen Instrumenten und Initiativen beruht, die internationale Arbeitsnormen fördern.¹¹ Diese bilden die Bausteine eines sich herausbildenden grenzüberschreitenden sozialen Dialogs und in einigen Fällen eines Rahmens für die Arbeitsbeziehungen.

300. Das Amt arbeitet mit MNU und GUFs über die sektoralen Beiräte zusammen, die aus Mitgliedern des IGB, der IOE, der einschlägigen GUFs, den Sektorpartnern der IOE und staatlichen Regionalkoordinatoren bestehen. An den sektoralen Tagungen und Diskussionen nehmen zunehmend Vertreter von MNU teil, da der soziale Dialog auf glo-

¹¹ Wie internationale Rahmenvereinbarungen, Zertifizierungssysteme in Handelsabkommen, der Globale Pakt der UN, die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* und die UN-Leitgrundsätze für Unternehmen und Menschenrechte, ISO 26000.

baler sektoraler Ebene in einigen Industriezweigen, insbesondere Öl und Gas und Chemikalien, an Reife gewinnt und da die Beziehung zwischen der IOE (die in der Regel nationale Spitzenverbände der Arbeitgeber vertritt) und den MNUs gestärkt wird. Neben den Sektortagungen intensiviert sich die Zusammenarbeit des Amtes mit den GUFs aufgrund von Ersuchen um Fachberatungsdienste und Kapazitätsaufbau ihrer Mitgliedsverbände, bei denen es sich um nationale „Spitzen“gewerkschaften handelt.

301. Die jüngste Entscheidung des IAA-Verwaltungsrats, die Einrichtungen des IAA für Konsultationen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf der Grundlage der MNU-Erklärung zur Verfügung zu stellen, ist ein Beispiel für die stärkere Einbindung der MNUs und GUFs in die Arbeit des Amtes.¹²

302. Das Programm für bessere Arbeit – eines der größten Projekte der technischen Zusammenarbeit der IAO – nutzt den sozialen Dialog, um Fragen der Arbeitsbedingungen und der Produktivität in globalen Lieferketten anzugehen (siehe Kapitel 2, Kasten 2.17). Das Programm sorgt für ein Zusammenwirken von internationalen Einkäufern und lokalen Fabriken und bindet die Regierungen, die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber auf nationaler und betrieblicher Ebene ein. Es nimmt Bewertungen der Einhaltung der nationalen Arbeitsgesetze und der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit durch Fabriken vor und berichtet in transparenter und leicht zugänglicher Weise über die Ergebnisse. Auf der Grundlage der Bewertungen können die Einkäufer zusammen mit den Zulieferern Mängel beheben oder im Fall einer fortgesetzten Nichteinhaltung der Vorschriften die Zulieferer wechseln und die Aufträge an Fabriken vergeben, die die Vorschriften einhalten. Das Programm für bessere Arbeit arbeitet zusammen mit Fabriken und Arbeitnehmern an Verbesserungsplänen und führt dann eine kontinuierliche Überwachung durch, um deren Umsetzung zu überprüfen. Es bietet auch Schulungen für Führungskräfte, Aufsichtspersonen und Arbeitnehmer in Fragen an, die für diese von Interesse sind. Diese Tätigkeiten sind mit koordinierten Maßnahmen verschiedener Teams im Amt verbunden (Kasten 3.4).

Kasten 3.4
Koordinierte Maßnahmen des IAA in Bezug
auf den sozialen Dialog in Vietnam

Das Arbeitsrechtsteam des Amtes hat die vielschichtigen laufenden Arbeitsrechtsreformen in Vietnam mit Beiträgen verschiedener Abteilungen des Amtes unterstützt, um sicherzustellen, dass die neue Gesetzgebung des Landes im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen steht und gleichzeitig einen soliden Rahmen für den Arbeitnehmerschutz, harmonische Arbeitsbeziehungen und eine effektive Arbeitsverwaltung in Zeiten eines raschen Wachstums und starker Investitionen im Land bietet.

Im Zuge dieser Arbeitsrechtsreformen führte das Arbeitsverwaltungsteam des Amtes eine Bedarfsbewertung des Arbeitsaufsichtssystems von Vietnam durch, dem im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Überwachung und Durchsetzung der Gesetze eine Schlüsselrolle zufällt. Derzeit wird in Zusammenarbeit mit der Regierung ein Arbeitsprogramm ausgearbeitet, um einige der Empfehlungen der Bewertung umzusetzen und die Leistungsfähigkeit des Arbeitsaufsichtssystems stetig zu verbessern, damit es den Mitgliedsgruppen wirksame Dienste leistet und die Einhaltung der Rechtsgrundsätze am Arbeitsplatz unterstützt.

Ergänzend zur Tätigkeit des staatlichen Arbeitsaufsichtssystems ist das Programm für bessere Arbeit seit Juni 2009 im Bekleidungssektor in Vietnam aktiv, um die Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene bei den Zulieferern von multinationalen Bekleidungsherstellern zu verbessern. Das Programm bietet einen Mechanismus für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden

¹² IAA: *Report of the tripartite ad hoc working group on the follow-up mechanism of the MNE Declaration*, Verwaltungsrat, 313. Tagung, Genf, März 2012, GB.313/POL/9 (Rev.).

und internationalen Einkäufern. Dies umfasst Unterstützung für die staatliche Arbeitsaufsicht durch gemeinsame Planungs- und Schulungstätigkeiten für Arbeitsaufsichtsbeamte und den Informationsaustausch über betriebliche Praktiken. Das Programm unterstützt auch die Rolle der Sozialpartner, damit sie als wirksamere Fürsprecher für verbesserte Arbeitsbedingungen und höhere Produktivität in bestimmten Betrieben und im Sektor als Ganzes fungieren. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Tätigkeit ist die betriebliche Schulung von Gewerkschaftsvertretern in Bereichen wie Konfliktbeilegung und Verhandlungsgeschick. Die durch das Programm für bessere Arbeit erworbenen Erfahrungen lieferten dem IAA Fallstudien, die in dem Prozess der Arbeitsrechtsreform verwendet wurden.

Damit die Sozialpartner in Vietnam ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können, ist die Entwicklung der Fähigkeiten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Land von entscheidender Bedeutung. Die Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und das Team des Amtes für Arbeitsbeziehungen arbeiten mit den Mitgliedsverbänden in Vietnam zusammen, um die Kollektivverhandlungsfähigkeiten, die Kenntnis des Arbeitsrechts, die Leitung ihrer jeweiligen Organisationen und den sozialen Dialog und die Anhörung allgemein zu verbessern.

303. Mitte 2012 nahmen 700 Fabriken mit über 750.000 Beschäftigten an Programmen für bessere Arbeit teil. In den letzten drei Jahren sind in mehr als 1.600 Fabriken Bewertungen durchgeführt worden, und durchschnittlich 70 Prozent der Fabriken setzen Pläne für bessere Arbeit um, um die Einhaltung der Arbeitsnormen und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Bedeutende Verbesserungen sind in Ländern zu verzeichnen, die mehr als einmal bewertet worden sind. In Jordanien beispielsweise zeigt ein Vergleich zwischen den Ausgangsdaten und den jüngsten Bewertungsberichten, dass sich die Einhaltung um 47 Prozent in Bezug auf Disziplin und Konflikte und um 19 Prozent in Bezug auf die Zahlung von Mindestlöhnen verbessert hat. Beim Zwang hat die Nichteinhaltung um 38 Prozent abgenommen. In Haiti hat sich die Einhaltung der Normen um 25 Prozent bei der Verringerung von Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses und der politischen Meinung und um 45 Prozent in Bezug auf gewerkschaftliche Tätigkeiten verbessert.

304. Im Verlauf der letzten zehn Jahre hat die IAO Kompetenz bei der Unterstützung der Arbeit von Mitgliedsgruppen durch TBVs erworben, insbesondere durch Untersuchungen und Datenerhebung sowie das Zusammenwirken mit den Unterzeichnerparteien. Sie hat auch mehrere Arbeitspapiere und Bücher herausgegeben,¹³ hat starke Netzwerke mit Wissenschaftlern und Forschern aus führenden Institutionen wie Eurofound aufgebaut; mit der Europäischen Kommission beim Aufbau einer Datenbank für TBVs zusammengearbeitet¹⁴ und an dreigliedrigen Sachverständigentagungen der EU¹⁵ und an Forschungs- und Kapazitätsaufbau-Workshops für Unternehmen teilgenommen, die anfangen, sich im Rahmen von TNVs zu engagieren.¹⁶

¹³ K. Papadakis (Hrsg.): *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Genf/New York, IAA/Palgrave Macmillan, 2011).

¹⁴ Database on transnational company agreements, Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en> [aufgerufen am 12. Dez. 2012].

¹⁵ Europäische Kommission: *Experts group meeting reports (2009-11) on transnational company agreements*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214> [aufgerufen am 12. Dez. 2012].

¹⁶ Learning Employers Network, ITC-ILO, <http://lempnet.itcilo.org/en/tcas> [aufgerufen am 9. Nov. 2012].

3.7. Generelle Berücksichtigung des Sozialdialogmodells: Bemühungen um Kohärenz in internationalen Organisationen

3.7.1. Multilaterale Organisationen

305. Die IAO ist das am weitesten fortgeschrittene und institutionalisierte globale Forum für den sozialen Dialog, das eine einzigartige Plattform für die dreigliedrige Zusammenarbeit bietet. Sie wird von den anderen internationalen Organisationen als die einzige legitime Quelle und Hüterin der internationalen Arbeitsnormen anerkannt. Da die UN sich in den letzten Jahren um eine bessere systemweite Kohärenz bemüht hat, hatte die IAO bessere Möglichkeiten, die Konzepte des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit in die Arbeit anderer UN-Organisationen zu integrieren, insbesondere auf nationaler Ebene. Dies geschieht in der Regel durch die Aushandlung und Umsetzung von UN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen (UNDAFs), die strategische Programmrahmen festlegen und Einblick in die Fortschritte, Ergebnisse und Ziele von Ländern gewähren. Die vier strategischen Ziele der IAO, die Agenda für menschenwürdige Arbeit und das übergreifende Element der Geschlechtergleichstellung sind zunehmend in UNDAFs integriert worden.

306. Eine Analyse der 25 im Jahr 2011 unterzeichneten UNDAF-Dokumente zeigt, dass 97 Prozent mindestens drei der strategischen Ziele der IAO integriert haben gegenüber 75 Prozent im Jahr 2010. Nahezu 60 Prozent der jüngsten UNDAFs enthalten alle vier strategischen Ziele der IAO.

307. Die IAO hat technische Unterstützung zur Einbeziehung der Sozialpartner in UNDAF-Konsultationen geboten und technische Hilfe geleistet, um ihre Rolle bei der Formulierung der nationalen Entwicklungsprogrammrahmen und -pläne, mit denen die UN-Programme verzahnt werden sollen, zu stärken. Das Amt hat Informationsmaterial, das für die UN-Reform für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände relevant ist,¹⁷ sowie regional Kapazitätsaufbauprogramme ausgearbeitet.¹⁸ Die UN-Landesteams werden bei der Anwendung des Toolkit on Mainstreaming Employment and Decent Work (Toolkit für die generelle Berücksichtigung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit) der UN (vom Koordinierungsrat der Leiter der UN-Organisationen im Jahr 2008 angenommen) unterstützt. Der Toolkit ist ein wesentlicher Einstieg für die Sozialpartner, da er die spezifische Rolle der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände im Rahmen der analytischen und Programmplanungsarbeit der UN-Organisationen anerkennt.

308. Die IAO hat andere internationale Organisationen im Rahmen ihrer allgemeineren Tätigkeit zur Förderung von Politikkohärenz zwischen internationalen Organisationen zur Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern ermutigt. Beispiele sind die UN über die Arbeitsgruppe für Arbeitsfragen ihres Globalen Pakts, die von der IOE und vom IGB geleitet wird; der interinstitutionelle Roundtable für CSR, an dem die IOE und der IGB beteiligt sind. Das Büro des Globalen Pakts hat vor kurzem alle seine lokalen Netzwerke gebeten, auf die nationalen Arbeitnehmerverbände zuzugehen, um die Möglichkeiten für

¹⁷ *UN reform and worker's organizations*, Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) und Hauptabteilung für Partnerschaften und Entwicklungszusammenarbeit (PARDEV), IAA, 2009, www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS_113742/lang--en/index.htm [aufgerufen am 11. Dez. 2012]; *United Nations reform and the International Labour Organization*, IAA, PARDEV, 2009, www.ilo.org/pardev/partnerships-and-relations/un-system/WCMS_173313/lang--en/index.htm [aufgerufen am 9. Nov. 2012].

¹⁸ IAA: *ILO capacity building programme: Working with UN workers and employers contribution to achieving decent work in a changing regional environment*, Workshop (Colombo, 2011). www.ilo.org/colombo/whatwedo/events/WCMS_164577/lang--en/index.htm [aufgerufen am 9. Nov. 2012].

einen Dialog zwischen den Mitgliedern der lokalen Netzwerke zu verbessern, insbesondere über die die Arbeit betreffenden Grundsätze des Globalen Pakts.

309. Die IAO hat sich aktiv für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele eingesetzt, insbesondere das erste Ziel der Beseitigung von extremer Armut und Hunger bis 2015. Auf der politischen Ebene hat das Amt eine sehr wichtige Rolle gespielt, indem es dafür gesorgt hat, dass menschenwürdige Arbeit zu einem zentralen Element der Entwicklungspolitik geworden ist. Als Folge davon wurde 2008 eine neue Zielvorgabe unter das erste Ziel aufgenommen, nämlich den Fortschritt bei der Verwirklichung von voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, zu erfassen.

310. Die Initiative für den sozialen Basisschutz, einschließlich der Annahme der Empfehlung Nr. 202 betreffend den sozialen Basisschutz durch die IAK, stellt einen wesentlichen Beitrag der IAO dar, der die Länder dringend auffordert, in die Linderung von Armut, Inklusion und Bemühungen zur Bewältigung der Risiken, mit denen verletzte Haushalte und Gruppen konfrontiert sind, zu investieren, um zu einer sozial nachhaltigen Entwicklung beizutragen.

311. Die globale Finanzkrise hat der IAO Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen und anderen wirtschaftlichen Institutionen verschafft, um mehr Politikkohärenz im sozialen Dialog anzustreben. Die Möglichkeiten sind oft durch die G20 geboten worden.¹⁹ Im Anschluss an ein Ersuchen der G20 auf dem Londoner Gipfel (April 2009) beispielsweise, dem zufolge die IAO gebeten wurde, „mit anderen einschlägigen Organisationen zusammenzuarbeiten, um die getroffenen Maßnahmen und die in Zukunft erforderlichen Maßnahmen zu bewerten“, um die Beschäftigungsauswirkungen der Finanzkrise anzugehen, führten die IAO und die Weltbank eine Erhebung über die politischen Reaktionen der Regierungen der G20 auf die Krise durch. Die Erhebung beruhte auf dem Aufbau des Globalen Beschäftigungspakts und stellte eine Liste von staatlichen Maßnahmen während der Krise zusammen, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog.²⁰

312. Die G20 baten die IAO auch, in Partnerschaft mit anderen Organisationen und mit den Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine Ausbildungsstrategie zu entwickeln und ihnen zur Prüfung vorzulegen. Die daraus hervorgegangene G20-Ausbildungsstrategie²¹ erläutert, wie eine starke Partnerschaft zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein wesentliches Merkmal einer effektiven und dauerhaften Brücke zwischen der Welt des Lernens und der Welt der Arbeit darstellt. Die Strategie unterstreicht auch die Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter an der Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung von Qualifizierungsmaßnahmen. Die Regierungen von Bangladesch, Benin, Haiti und Malawi haben sich bereit erklärt, als Pilotländer für die Erprobung der Strategie zu fungieren, unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung der Sozialpartner.

313. Die IAO begrüßte die Veröffentlichung des *World Development Report 2013* der Weltbank mit dem Titel „Jobs“²², der die Analysen und politischen Empfehlungen der

¹⁹ G. Köhler: *The challenges of Delivering as One: Overcoming fragmentation and moving towards policy coherence* (Genf, IAA, 2011).

²⁰ Die IAO und die Weltbank: *Inventory of policy responses to the financial and economic crises: A joint synthesis report* (Genf/Washington, 2012).

²¹ IAA: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth: A G20 training strategy* (Genf, 2010).

²² Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, 2012).

Organisation zur Beschäftigung und Entwicklung aktualisiert. Der Bericht nahm verschiedene Beiträge von IAA-Experten zur Kenntnis.

314. Mit der Definition der Arbeitsplätze als „Tätigkeiten, die Einkommen schaffen ... ohne die Menschenrechte zu verletzen“ (Weltentwicklungsbericht, Seite 4) anerkannte der Bericht das durch die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit festgesetzte Sockelniveau, einschließlich derjenigen, die die Mitsprache und Beteiligung der Arbeitnehmer betreffen. Ausgehend von einer ausgewogenen Überprüfung des zur Arbeitsmarktgesetzgebung und -politik vorliegenden Materials ging der Bericht weit über frühere Positionen der Weltbank zur Arbeitsmarktflexibilität hinaus (Weltentwicklungsbericht, insbesondere in Kapitel 8). Er entwickelte das Konzept eines „Plateau-effekts“, bei dem genügend Raum für Regierungen und Gesellschaften bleibt, über das gewünschte Arbeitnehmerschutz- und Regulierungsniveau zu entscheiden, und erkannte an, dass der soziale Zusammenhalt ein wichtiges Entwicklungsziel darstellt. Mit diesen Überlegungen macht der Bericht den Weg frei für die Weltbank, sich an der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit auszurichten und somit die Politikkohärenz zu stärken. Die Behandlung der Vereinigungsfreiheit und die Rolle der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im nationalen sozialen Dialog kamen jedoch zu kurz, insbesondere in Bezug auf die Beteiligung an politischen Entscheidungen in Krisenzeiten, um Fairness, Einbindung, sozialen Zusammenhalt und soziale Stabilität sicherzustellen, wenn harte wirtschaftliche und soziale Entscheidungen getroffen werden müssen.²³

315. Die oben erwähnten Fortschritte bei der Politikkohärenz werden zwar begrüßt, sie haben sich aber nicht immer in Politikkohärenz vor Ort niedergeschlagen. In Rumänien beispielsweise konnten sich die IAO und der Internationale Währungsfonds nicht auf eine gemeinsame Plattform für Empfehlungen zur Arbeitnehmerschutzgesetzgebung, zu Mindestlöhnen und zur Rolle des sozialen Dialogs und der Kollektivverhandlungen während der Zeit der Austerität einigen. Die IAO-Aufsichtsorgane äußerten Vorbehalte zu den Auswirkungen der Sparmaßnahmen, die Griechenland getroffen hatte, um die von der „Troika“ (siehe Kapitel 2, Abschnitt 2.4.2) vorgeschriebenen Bedingungen zu erfüllen, auf etliche von Griechenland ratifizierte IAO-Übereinkommen.

316. Im Jahr 2005 kam eine unabhängige Evaluierung der IAO-Strategie in Bezug auf den sozialen Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung zu dem Ergebnis, dass die IAO zwar als die kompetente und maßgebende internationale Organisation im Bereich des sozialen Dialogs anerkannt werde, dass sie aber „der zunehmenden Konkurrenz“ seitens anderer internationaler Organisationen bei Arbeitsrechtsreformen und in Bereichen wie Kollektivverhandlungen und Arbeitsbeziehungen ausgesetzt sei.²⁴ Zwar sind seitdem Fortschritte zu verzeichnen gewesen, diese Bedenken treffen aber immer noch zu.

317. Bisweilen ist der Gedanke der Gründung eines interinstitutionellen wirtschaftlichen und sozialen Sicherheitsrats, der Weisungsbefugnis gegenüber allen UN-Organisationen, den Bretton-Woods-Institutionen und der Welthandelsorganisation haben würde, zur

²³ *ILO (Office) comments on the World Bank's World Development Report 2013: Jobs* 2. Nov. 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/statement/wcms_192350.pdf [aufgerufen am 9. Nov. 2012]; eine ähnliche Weiterentwicklung der Politik ist bei der OECD festgestellt worden. Der *OECD Employment Outlook 2012* äußerte Unterstützung für koordinierte Kollektivverhandlungen bei der Lohnfestsetzung als Mittel, das „sowohl zu einer guten strukturellen Leistung als auch zur Arbeitsmarktflexibilität“ sowie zum „Erzielen niedriger Raten struktureller Arbeitslosigkeit und zur Abschwächung der unmittelbaren Auswirkungen von Erschütterungen auf die Beschäftigung beiträgt, indem Lohn- und/oder Arbeitszeitanpassungen erleichtert werden“; OECD: *OECD Employment Outlook 2012* (Paris, 2012), http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en [aufgerufen am 9. Nov. 2012].

²⁴ IAA: *Independent evaluation of the InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration*, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Nov. 2005, GB.294/PFA/8/1.

Sprache gebracht worden als ein Mittel, um die Kohärenz zu verbessern und schwere Krisen zu vermeiden.²⁵ Eine solche Weltbehörde ist als ein neues wirtschaftspolitisches Entscheidungsorgan ins Auge gefasst worden, das die gleiche Auswirkung auf globale wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten haben würde wie der UN-Sicherheitsrat in Friedens- und Sicherheitsangelegenheiten.

3.7.2. Regionale Organisationen und Initiativen

318. Die Zusammenarbeit zwischen der IAO und regionalen Organisationen ist in den letzten Jahren im Zuge der zunehmenden und in einigen Fällen verstärkten regionalen Integrationsinitiativen umfassend ausgebaut worden.²⁶

319. Die EU-IAO-Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Dialogs ist über die jährlichen Tagungen auf hoher Ebene zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen auswärtigen Dienst und der IAO verstärkt worden. Ein Schwerpunktbereich der Tätigkeit ist der Kapazitätsaufbau für die Sozialpartner aus EU-Erweiterungsländern und aus Mitgliedstaaten, die 2004 und 2007 beigetreten sind, um sie zur Teilnahme am sozialen EU-Dialog zu befähigen. Dies war verbunden mit Schulungen durch das ITC-ILO; Untersuchungen und Analysen zu Fragen wie Arbeitsbedingungen und Löhne im privaten und öffentlichen Sektor; und Bestandsaufnahmen des nationalen sozialen Dialogs in den neuen Mitgliedstaaten.

320. Die IAO ist regelmäßig auf den Sitzungen der Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog auf europäischer Ebene vertreten, während die Europäische Kommission an den Sektortagungen der IAO teilnimmt.

321. 2012 begann die Europäische Kommission mit der Finanzierung eines dreijährigen ITC-ILO-Projekts über die Auswirkungen der Krise und der Austerität auf das Arbeitsrecht, die Arbeitsbeziehungen und den sozialen Dialog in neun Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Bulgarien, Griechenland, Irland, Italien, Polen, Portugal, Slowakei, Spanien und Tschechische Republik).

322. Seit 2012 nimmt die IAO auf Einladung der Task Force für Griechenland der Europäischen Kommission an den regelmäßigen Konsultationstreffen auf hoher Ebene in Brüssel teil. Ziel der Task Force ist es, Griechenland bei der Verwendung von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds zur Förderung von Beschäftigung und Investitionen und zur Verbesserung der Regierungsführung zu helfen.

323. Die IAO ist auch an Initiativen für den sozialen Dialog als Teil der auswärtigen Dimension der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik beteiligt. Die IAO arbeitet mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen, die mit diesem Ausschuss zusammenarbeiten, und mit den EU-Sozialpartnern zusammen, um nationale Arbeitsbeiräte oder Wirtschafts- und Sozialräte in Nordafrika und im Mittleren Osten auf den Weg zu bringen.

324. Die Zusammenarbeit der IAO mit der Organisation Amerikanischer Staaten hat seit 2005 an Schwung gewonnen, als eine Vereinbarung über gemeinsame Tätigkeiten zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit auf regionaler und nationaler Ebene unterzeichnet wurde. Die IAO gewährt der Interamerikanischen Konferenz der Arbeitsmi-

²⁵ Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (Genf, IAA, 2004), Abs. 530; IGB: *Decisions adopted by the 2nd ITUC World Congress – Vancouver, 21-25 June 2010* (Brüssel, 2010), http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/CONGRESS_Decisions_EN.pdf [aufgerufen am 17. Dez. 2012].

²⁶ IAA: *The ILO and the EU, partners for decent work and social justice. Impact of ten years of cooperation* (Brüssel, 2012).

nister Unterstützung, auf der der Beratende Fachausschuss der Arbeitgeber für Arbeitsangelegenheiten und der Gewerkschaftliche Fachbeirat die Arbeitgeber und Arbeitnehmer Gesamtamerikas vertreten. Dies hat 2011 zu einer gemeinsamen Erklärung zur Jugendbeschäftigung geführt, die von der Konferenz der Arbeitsminister und vom Inter-amerikanischen Gipfel der Präsidenten als Sprungbrett für die Politikentwicklung anerkannt wurde.

325. Es sind mehrfach Anstrengungen zur Förderung des sozialen Dialogs und zur Stärkung der dreigliedrigen Foren und Institutionen auf regionaler und subregionaler Ebene in Lateinamerika unternommen worden. Programme sind in Zentralamerika und der Dominikanischen Republik (2008-12); Argentinien, Chile, Ecuador, Guatemala, Panama und Peru (2009-12); und davor in Indien, Dem Plurinationalen Staat Bolivien, Brasilien, Ecuador, Mexiko und Peru (2004-07) durchgeführt worden.

326. Dreigliedrige Tagungen der Regierungen und Sozialpartner der ASEAN sind unter der Schirmherrschaft der IAO veranstaltet worden, darunter eine dreigliedrige Tagung zur Erörterung von ASEAN-weiten Entwicklungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen.

327. Die IAO hat mehrere Bestrebungen zur Entwicklung von subregionalen Sozialdialogstrukturen in Afrika unterstützt, wie das Sozialdialogforum der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten und den Dreigliedrigen Ausschuss für den sozialen Dialog innerhalb der Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft. PRODIAF-Tätigkeiten (Abschnitt 3.4) haben seit 1996 entscheidend zu diesen Bemühungen beigetragen. Das Amt hat auch die Annahme von Aktionsplänen zur Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit und zur Ratifizierung der ordnungspolitischen Übereinkommen der IAO unterstützt, beispielsweise innerhalb der SADC und der Ostafrikanischen Gemeinschaft. Die IAO hat die Sekretariate dieser Strukturen sowie ihre Mitgliedstaaten fachlich und finanziell unterstützt. Mit Unterstützung des Amtes hat die Afrikanische Union einen Prozess zur Annahme der Richtlinien für die Förderung und Stärkung des sozialen Dialogs in Afrika und eine Produktivitätsagenda für Afrika, die im sozialen Dialog verankert ist, auf den Weg gebracht.

328. Eine regionale Agenda zur Förderung des sozialen Dialogs in den arabischen Staaten wurde während des Arabischen Beschäftigungsforums, das im Oktober 2009 von der Arabischen Arbeitsorganisation und der IAO im Libanon veranstaltet wurde, ins Werk gesetzt. Auf einem Forum für einen Beschäftigungspakt für Erholung und Wachstum kamen die Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände aus allen 22 Mitgliedstaaten der Arabischen Liga zusammen, um eine auf menschenwürdiger Arbeit beruhende Antwort auf die Wirtschafts- und Finanzkrise auszuarbeiten. Es schloss mit einer Arabischen Aktionsagenda für Beschäftigung, die auf dem Globalen Beschäftigungspakt der IAO (Juni 2009) und den Entschließungen des Arabischen Wirtschafts-, Entwicklungs- und Sozialgipfels (Januar 2009) beruhte. Eine regionale Folgekonferenz über den sozialen Dialog in den arabischen Staaten fand im Dezember 2010 in Marokko statt. Alle Veranstaltungen – die dem arabischen Frühling vorausgingen – wiesen auf die Notwendigkeit hin, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit und den Kollektivverhandlungen zu überwinden und unabhängige, demokratische und transparente Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in den arabischen Staaten zu unterstützen.

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

329. Das strategische Ziel der IAO zur Förderung der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs ist sowohl ein Ziel an sich als auch ein Mittel zur Erreichung der anderen drei strategischen Ziele der IAO: Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit; Schaffung von mehr Möglichkeiten für Frauen und Männer, menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen zu erlangen; und Verbesserung des Erfassungsbereichs und der Effektivität des sozialen Schutzes für alle.

Kasten 3.5 IAO-Normensetzung und sozialer Dialog

Die normensetzenden Tätigkeiten spielen bei der Förderung des sozialen Dialogs eine unschätzbare Rolle, weil der soziale Dialog, wie in Kapitel 1 gezeigt, in allen internationalen Arbeitsnormen verankert ist.

Die jüngsten Instrumente, die für den sozialen Dialog besonders relevant sind, sind das Seearbeitsübereinkommen, 2006, das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, das Übereinkommen (Nr. 188) über die Arbeit in der Fischerei, 2007, das Übereinkommen Nr. 189 und ihre zugehörigen Empfehlungen sowie die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002, die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, und die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012.

Seit 2008 laufen 13 Projekte (darunter zwei von globalem Ausmaß) zur Förderung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (in Ägypten, Bangladesch, Georgien, Jordanien, Malediven, Marokko, Myanmar, Philippinen, Sri Lanka und Ukraine), und zwei sind abgeschlossen worden (Kolumbien und Vereinigte Republik Tansania).

Derzeit laufen globale Kampagnen zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der acht grundlegenden Übereinkommen und der vier ordnungspolitischen Übereinkommen sowie der Arbeitsschutzübereinkommen, das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, und das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, das Seearbeitsübereinkommen, 2006, und das Übereinkommen Nr. 188.

3.8.1. Sozialer Dialog und die Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Die Herausforderungen für die Vereinigungsfreiheit in Ausfuhr-Freizonen angehen

330. Seit 2008 führt das Amt Forschungs-, Kapazitätsaufbau- und Wissensaustausch-Tätigkeiten zu Ausfuhr-Freizonen mit starken Sozialdialogkomponenten sowie technische Zusammenarbeit durch (Kasten 3.6).²⁷ Die Forschungstätigkeiten dienen der Beschaffung von quantitativen und qualitativen Informationen über die Praktiken im Bereich der Arbeitsbeziehungen in Ausfuhr-Freizonen. Die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit des Amtes haben hauptsächlich das Vereinigungsrecht in Ausfuhr-Freizonen gefördert.

²⁷ IAA: Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz, Vorschläge für die Tagesordnung der 102. Tagung (2013) der Konferenz, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Nov. 2012, GB.309/2/2, Anhang II.

331. Es ist ein Handbuch für Vereinigungsfreiheit für Frauen in Ausfuhr-Freizonen, die die Mehrheit der Arbeitskräfte stellen, erstellt worden, um Gewerkschaften über die Rechte von Frauen zu informieren und sie für Tätigkeiten zu gewinnen, durch die Vereinigungsfreiheit und Organising als wesentliche Mittel zur Verbesserung der Rechte und der Arbeitsbedingungen von Frauen gefördert werden.²⁸ Leitlinien zu Vereinigungsfreiheit und dem Recht zu Kollektivverhandlungen in Ausfuhr-Freizonen, die der Verbesserung des gesetzlichen und institutionellen Rahmens zur Verwirklichung dieser Rechte und der Fähigkeit der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, sie anzuwenden, dienen sollen, werden zur Zeit entwickelt und einer Piloterprobung unterzogen. Ein Online-Leitfaden mit wesentlichen Informationen über Ausfuhr-Freizonen ist vom IAA-Büro für Bibliotheks- und Informationsdienste (INFORM) entwickelt worden und wird von diesem unterhalten.²⁹

Kasten 3.6
Sozialer Dialog und Arbeitnehmerrechte
in sri-lankischen Ausfuhr-Freizonen

Die Ausfuhr-Freizonen in Sri-Lanka beschäftigen nahezu 130.000 Menschen in mehr als 280 Betrieben. Die Investitionsbehörde betreibt 12 Freizonen, die mit der von modernen Industriezweigen benötigten Infrastruktur ausgestattet sind.

Im Jahr 2009 brachte die IAO ein Projekt der technischen Zusammenarbeit für die Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in Sri Lanka auf den Weg. Das Projekt hat den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen geholfen, auf dem Weg zu einer besseren Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften in den Ausfuhr-Freizonen bedeutende Fortschritte zu erzielen.

Als erstes schulte das Projekt 4.200 Führungskräfte und Beschäftigte von Ausfuhr-Freizonen in grundlegenden Rechten bei der Arbeit und unterstützte den Arbeitgeberverband bei der Schaffung eines Humanressourcennetzwerks, das in weniger als einem Jahr 400 Mitglieder erreichte. Mit technischer Unterstützung des Projekts nahmen die dreigliedrigen Mitgliedsverbände auch eine Reihe von rechtlichen und praktischen Maßnahmen zur Ausübung und Einhaltung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit an, einschließlich der Rechte im Bereich der Vereinigungsfreiheit. Dies führte zur Einrichtung von gewerkschaftlichen Unterstützungszentren in den Ausfuhr-Freizonen, wo Arbeitnehmer und ihre Vertreter sich treffen und ihre Tätigkeiten durchführen können. Die Zentren befinden sich in den drei größeren Zonen Sri Lankas, wo 61 Prozent der Beschäftigten, überwiegend junge Frauen, konzentriert sind.

Es wurde eine dreigliedrige Vereinbarung über die Erhöhung der Geldstrafen für unfaire Arbeitspraktiken geschlossen, und das Arbeitsministerium gab ein Rundschreiben heraus, um die Durchführung des Gesetzes über die Abhaltung von Referenden zu verbessern. Das Projekt hat auch das Ministerium bei seinen Bemühungen um die Stärkung seiner Arbeitsaufsichts- und Vollzugsdienste unterstützt.

Die Arbeitsaufsichtsbehörde ist durch die Annahme der ersten Arbeitsaufsichtspolitik des Landes und die Entwicklung eines modernen rechnergestützten Arbeitsaufsichtssystems, das alle Provinzen erfasst, modernisiert worden. Es wurden auch moderne Instrumente für Inspektionsbesuche, die Überwachung und die Berichterstattung über die Befunde erstellt, und insgesamt 120 Arbeitsaufsichtsbeamte wurden in effektiven Aufsichtsmethoden und -kompetenzen ausgebildet. Im Jahr 2011 fanden 194 angekündigte und 535 nicht angekündigte Inspektionsbesuche statt, bei denen nach Angaben der Regierung 338 Verstöße festgestellt wurden. Die Auswirkungen aller dieser Maßnahmen werden im ersten jährlichen Inspektionsbericht Sri Lankas, der 2013 veröffentlicht werden soll, ihren Niederschlag finden.

²⁸ A. Sukthankar und R. Gopalakrishnan: *Freedom of association for women workers in EPZs: A manual*, Working Paper (Genf, IAA, 2012).

²⁹ *Resource guide on export processing zones (EPZs)*, IAA, INFORM, www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/epz.htm [aufgerufen am 9. Nov. 2012].

Kinderarbeit

332. Das Amt hat sich bemüht, den sozialen Dialog und ein besseres Verständnis der Arbeitsbeziehungen in seine Maßnahmen und Tätigkeiten im Bereich der Kinderarbeit zu integrieren, beispielsweise im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit in Angola, Argentinien, Chile, Indien, Indonesien, Malawi, Panama, Sambia, Simbabwe und Südafrika. „Neue Generation“-Projekte sind mit den Sozialpartnern entwickelt worden oder sehen deren enge Einbindung vor, um die nationale Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit zu stärken. Beispiele sind Projekte zur Beseitigung der Kinderarbeit im Kakaosektor in Côte d'Ivoire und Ghana und zur Einrichtung von Koordinierungsausschüssen unter Gewerkschaften zur Bekämpfung der Kinderarbeit in Kambodscha. Mehrere Ausbildungsleitfäden und Kapazitätsaufbau-Tätigkeiten für die Sozialpartner sind zusammen mit der IOE und dem IGB entwickelt worden.

Den sozialen Dialog nutzen, um die Gleichstellung der indigenen Völker zu fördern

333. Das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, ist von 22 Ländern ratifiziert worden. Die IAO-Aufsichtsorgane haben die Durchführung des Übereinkommens mit Hilfe verschiedener Mittel überwacht und gesteuert, darunter die regelmäßige Prüfung der Berichte der betroffenen Regierungen. Zu diesem Zweck haben etliche IAO-Mitgliedsgruppen den Organisationen eingeborener und in Stämmen lebender Völker dabei geholfen, konkrete Fragen den IAO-Aufsichtsorganen zur Kenntnis zu bringen. Ein Programm³⁰ leistet allen Stakeholdern technische Unterstützung mit dem Ziel, Lücken in der Umsetzung durch die Entwicklung von Kapazität und durch Sensibilisierungsmaterial anzugehen, wie ein Leitfaden aus dem Jahr 2009,³¹ der Regierungen, eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden ein praktisches Instrument zur Verwirklichung der Rechte von indigenen Völkern auf der Grundlage der Erfahrungen, bewährten Praktiken und gewonnenen Erkenntnisse an die Hand gibt. Die Website PRO-169 bietet Zugriff auf eine „Toolbox“, die es Ausbildern ermöglicht, Lehrgänge für lokale Aktivisten und kommunale Führer in den Rechten eingeborener und in Stämmen lebender Völker zu entwickeln.

3.8.2. Sozialer Dialog und sozialer Schutz für alle

334. Die Empfehlung Nr. 202 betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, spiegelt deutlich die Zusammenhänge zwischen sozialem Schutz und sozialem Dialog wider, einmal wegen des dreigliedrigen und partizipatorischen Prozesses ihrer Annahme und zum anderen, weil die Entwicklung von Systemen für Sozialleistungen sich auf anhaltende Formen des sozialen Dialogs stützen wird. Das Konzept des sozialen Basisschutzes betont nicht nur einen Lebenszyklus-Ansatz zur Bekämpfung von Armut und Verletzlichkeit, sondern auch einen Ansatz, der auf nationaler Ebene bestimmt werden sollte. Bei beiden Aspekten besteht die Notwendigkeit eines umfassenden sozialen Dialogs nicht nur unter den traditionellen Sozialpartnern, die weiterhin im Mittelpunkt stehen sollten, sondern auch unter anderen Stakeholdern wie NGOs, Genossenschaften und Mikroversicherer.

³⁰ *Programme to promote ILO Convention No. 169 (PRO 169). Training tool box*, <http://pro169.org/> [aufgerufen am 16. Dez. 2012].

³¹ IAA: *Indigenous and tribal peoples' rights in practice: A guide to ILO Convention No. 169* (Genf, 2009), http://pro169.org/res/materials/en/general_resources/IpsRightsInPractice-singlepages.pdf [aufgerufen am 16. Dez. 2012]

Arbeit und Familie

335. Das Amt hat weiterhin Tätigkeiten im Rahmen des Übereinkommens (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, durchgeführt, das großes Gewicht auf die Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden an der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie legt. Eine umfassende IAO-Untersuchung über betriebliche Lösungen für die Kinderbetreuung sowie ein gemeinsamer IAA/UNDP- Bericht³² bieten Beispiele und bewährte Praktiken aus dem sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen.³³ Mit IAO-Unterstützung unterbreiteten Gewerkschaften in der Dominikanischen Republik, Indien, Indonesien, Malaysia und Thailand ihren Regierungen Politikvorschläge zur Stärkung des Mutterschutzes und brachten Kampagnen zur Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, auf den Weg.

Arbeitszeit

336. Das Amt berät Länder bei der Förderung des sozialen Dialogs über Arbeitszeitanpassungen als Maßnahmen zur Bewältigung der Krise, z. B. in Chile. Das Amt unterstützt auch die Mitgliedsgruppen mit Wissen und technischem Rat bei der Entwicklung von innovativen betrieblichen Vereinbarungen über die Arbeitszeit, wie in Bulgarien und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Außerdem werden auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Arbeitszeitregelungen derzeit Arbeiten durchgeführt, um die Wissensgrundlagen über die Struktur und Auswirkungen von Arbeitszeitregelungen in verschiedenen Sektoren zu erweitern, wobei das Schwergewicht auf den Gesundheitsdiensten liegt. Ziel ist es, den Mitgliedsgruppen praktische Orientierungshilfe zur Entwicklung von Arbeitszeitregelungen zu bieten, die die familiären Erfordernisse der Beschäftigten mit den betrieblichen Leistungsanforderungen in Einklang bringen.

Mindestlöhne

337. In vielen Ländern ist die Festsetzung von Mindestlöhnen ein wesentlicher Bestandteil des sozialen Dialogs. Das Amt hat für den Kapazitätsaufbau spezieller dreigliedriger Gremien im Bereich der Mindestlohnfestsetzung gesorgt. Im Rahmen eines breiter angelegten IAO-Projekts zur Stärkung des sozialen Dialogs in Zentralamerika und der Dominikanischen Republik hat das Amt die Kapazität der costaricanischen Mitgliedsgruppen im Bereich der Mindestlohnfestsetzung gestärkt, einschließlich der Mitglieder des Consejo Nacional de Salarios, der dreigliedrigen Lohnbehörde, die für die Festsetzung von Mindestlöhnen nach Sektor und Beruf zuständig ist. Ziel ähnlicher Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau waren im Jahr 2012 der Lohnbeirat von Lesotho und die Lohnkommission für Hausangestellte in Namibia. In den Philippinen und in Vietnam sind intensive Arbeiten zur Mindestlohnreform durchgeführt worden.

Arbeitsschutz

338. Das Amt fördert weiterhin den sozialen Dialog als festen Bestandteil der Entwicklung von Rechtsrahmen und nationalen Programmen und Systemen für den Arbeitsschutz, auch durch die Entwicklung von nationalen Arbeitsschutzprofilen, die Einrichtung von nationalen dreigliedrigen Gremien³⁴ (in vielen Industrieländern eine übliche

³² IAO/UNDP: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago, 2009).

³³ C. Hein und N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Genf, IAA, 2010).

³⁴ 2009-12: Ägypten, Albanien, Aserbaidshan, Bangladesch, Brasilien, Dominikanische Republik, Fidschi, Indonesien, Irak, Kambodscha, Kamerun, Libanon, Malawi, Mauritius, Nicaragua, Sambia, Seychellen, Sierra Leone

Praxis), die Annahme oder Novellierung der nationalen Arbeitsschutzgesetze und die Annahme von nationalen Arbeitsschutzprogrammen. Erfolge beim Arbeitsschutz, wie die Ratifizierung und Durchführung des IAO-Übereinkommens Nr. 187, haben auch zur Stärkung des dreigliedrigen und zweigliedrigen sozialen Dialogs beigetragen. Beispiele für Länder, in denen Fortschritte erzielt wurden, sind Brasilien und Uruguay, die dreigliedrige sektorale Ausschüsse für Arbeitsschutzfragen in Industriezweigen wie Bauwesen, Chemikalien, Bekleidung, Metallurgie und Öl und Gas sowie im ländlichen und im Gesundheitssektor gefördert haben.

HIV und Aids

339. Die Empfehlung Nr. 200 betreffend HIV und Aids stützte sich sowohl während des Prozesses ihrer Annahme als auch im Hinblick auf ihre Umsetzung auf nationaler Ebene stark auf den sozialen Dialog. Die Tätigkeit des Amtes in diesem Bereich beruht auf einem multisektoralen Ansatz mit dem Ziel, die Sozialpartner und andere in Frage kommende Akteure wie zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit HIV lebende Menschen vertreten, einzubinden. Das Amt hat Fachberatung und Kapazitätsaufbau auf Landesebene durchgeführt, um die aktive Mitarbeit der Sozialpartner in den für die Koordinierung von HIV und Aids-Maßnahmen verantwortlichen Gremien sicherzustellen, damit die in der Arbeitswelt getroffenen Maßnahmen fester Bestandteil der nationalen Antwort auf die HIV-Epidemie sind. Im Jahr 2011 unterstützte das Amt die Mitwirkung in den vom Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria eingerichteten Länderkoordinierungsmechanismen durch Arbeitsministerien in 43, Arbeitgeberverbände in 40 und Arbeitnehmerverbände in 21 Mitgliedstaaten.

Hausangestellte

340. Das Übereinkommen Nr. 189 und seine ergänzende Empfehlung (Nr. 201) betreffend Hausangestellte, 2011, fördern den sozialen Dialog auf zweierlei Weise. Erstens fördern sie das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen für Hausangestellte; zweitens betonen sie die Notwendigkeit von Beratungen mit den repräsentativen Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber bei der praktischen Umsetzung der wesentlichen Bestimmungen der Instrumente. Die IAO bietet Unterstützung zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 189, beispielsweise Uruguay und den Philippinen, die ersten beiden Mitglieder, die das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, ratifiziert haben,³⁵ und trug zur Einrichtung von institutionellen Rahmen für den sozialen Dialog über hauswirtschaftliche Arbeit bei, wodurch die kollektive Organisation und Vertretung in diesem Sektor unterstützt wurde (siehe Kapitel 2, Kasten 2.17).

Wanderarbeitnehmer

341. Das Amt fördert die Nutzung des sozialen Dialogs bei der Unterstützung von Ländern zur Entwicklung ihrer nationalen Arbeitsmigrationspolitiken und -gesetze durch breite partizipatorische Prozesse. Ziel ist es, eine bessere Steuerung der Arbeitsmigration und eine bessere Regulierung der Anwerbung und des Schutzes der Wanderarbeitnehmer zu erreichen. Unterstützt wurden u.a. Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kambodscha und Südafrika. Ähnliche Unterstützung bietet das Amt regionalen Integrationsgemeinschaften, insbesondere zur Verbesserung und Umsetzung von regionalen Arbeitsmigra-

und Tadschikistan; vor 2009: El Salvador, Estland, Indonesien, Kroatien, Malaysia, Mongolei, Pakistan, Panama, Thailand, Uruguay und Vietnam.

³⁵ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hatten drei Länder das Übereinkommen Nr. 189 ratifiziert (Mauritius, Philippinen und Uruguay).

tionsprotokollen und zur Ausarbeitung von Grundsätzen für subregionale Maßnahmen zur sozialen Sicherung von Wanderarbeitnehmern. Zu solchen Organen gehören der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, das dreigliedrige ASEAN-Forum für Wanderarbeitnehmer, die Ostafrikanische Gemeinschaft und die SADC. Das SADC-Programm für menschenwürdige Arbeit hat die Arbeitsmigration als regionale Frage in den Vordergrund gestellt und entwickelt zurzeit einen Aktionsplan zur Migration für die Region.

3.8.3. Sozialer Dialog, um für alle Frauen und Männer mehr Möglichkeiten zu schaffen, menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen zu erlangen

Beschäftigungspolitische Maßnahmen

342. Die IAO fördert den sozialen Dialog als Teil der Gestaltung der Wirtschaftspolitik im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 122. Sie unterstützt den sozialen Dialog als Mittel zur Integration der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit in die nationalen Strategien zur Verringerung von Armut und die nationalen Entwicklungsrahmen, indem sie sich für die Beteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an der Formulierung von sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen einsetzt (beispielsweise in Benin, Burkina Faso, Kamerun, Mali, Togo – auch durch das APERP-Projekt (*Appui à la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté*). Der soziale Dialog spielt auch eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung der IAO zur Formulierung nationaler beschäftigungspolitischer Maßnahmen.

343. Die IAO hat die Kapazitäten von interministeriellen und dreigliedrigen Ausschüssen gestärkt, um sicherzustellen, dass der soziale Dialog in jedem Stadium der Formulierung der nationalen Beschäftigungspolitik präsent ist, von der Situationsanalyse als Grundlage für politische Entscheidungen bis zur Validierung der Umsetzung der Politik und ihrer Evaluierung. Die IAO ist bemüht sicherzustellen, dass der soziale Dialog über die Arbeitsministerien hinausgeht und auch die Wirtschafts- und Planungsministerien und die Fachministerien einbezieht, die eine Schlüsselrolle bei der Schaffung von Beschäftigung spielen.

Multinationale Unternehmen

344. Die MNU-Erklärung der IAO fördert den sozialen Dialog als wesentliches Mittel zur Erreichung ihres Hauptziels, nämlich „den positiven Beitrag, den multinationale Unternehmen zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt leisten können, zu fördern und die Schwierigkeiten, zu denen es durch ihre verschiedenen Tätigkeiten kommen kann, zu vermindern und zu beheben“. Die Tätigkeiten des Amtes im Zusammenhang mit der MNU-Erklärung ermutigen die Unternehmen, im Benehmen mit der Regierung und den nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden den Dialog über die Maximierung der Beschäftigungsauswirkungen von ausländischen Direktinvestitionen, insbesondere unter Jugendlichen, zu fördern (wie in Argentinien, Aserbaidschan, Côte d'Ivoire und Liberia).

Kleine und mittlere Unternehmen

345. Das IAA-Ausbildungsprogramm für den Erhalt von wettbewerbsfähigen und verantwortungsbewussten Unternehmen (SCORE), das KMUs bei der Steigerung ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit bei gleichzeitiger Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Umweltpraktiken unterstützt hat, stützt sich auf den betrieblichen Dialog durch die Bildung von gemeinsamen Teams für betriebliche Verbesserungen.

346. Das System des IAA zur Messung und Verbesserung der Produktivität (SYMAPRO) zielt auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit, Qualität und Arbeitsbedingungen durch die Einbeziehung und durch das Engagement der Mitarbeiter und der Führungskräfte der mittleren und höheren Ebene. Integrierte Leistungsindikatoren ergeben sich aus dem sozialen Dialog und gehen sowohl die betrieblichen Abläufe als auch die Arbeitsbedingungen an. In Mexiko ist SYMAPRO in Kollektivvereinbarungen auf Sektorebene verankert worden. Seit der Unterzeichnung der Arbeitsmodernisierungsvereinbarung der Zuckerindustrie durch die Sozialpartner im Jahr 2007 haben alle zwei Monate stattfindende dreigliedrige Netzwerktreffen zum Austausch von Erfahrungen mit der Umsetzung dazu beigetragen, Konflikte in einem Sektor zu vermeiden, in dem es in früheren Jahrzehnten jedes Jahr zu Streiks gekommen war. SYMAPRO ist auch mit Erfolg in Kollektivvereinbarungen auf bundesstaatlicher Ebene (einschließlich mehrerer Industriezweige in Sonora) und Unternehmensebene (Tourismus in Nuevo Vallarta) einbezogen worden.

Grüne Arbeitsplätze

347. Im Jahr 2007 brachte die IAO zusammen mit dem UN-Umweltprogramm, dem IGB und der IOE die Initiative Grüne Arbeitsplätze auf den Weg. Der erste Bericht des Programms³⁶ anerkennt den sozialen Dialog als ein grundlegendes Mittel zur Integration von sozialen Auswirkungen in Umweltpolitiken und -programme. Auf der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung im Jahr 2012 (Rio+20) unterstrich die IAO den sozialen Dialog als Teil des Rahmens für einen ausgewogenen und sozialverträglichen Übergang zu kohlenstoffemissionsarmen Volkswirtschaften. Das Amt hat staatliche Initiativen zur Lösung von Fragen im Zusammenhang mit grünen Arbeitsplätzen und dem Klimawandel durch sozialen Dialog unterstützt, einschließlich der Multi-Stakeholder-Taskforce für grüne Arbeitsplätze und Klimawandel, die 2009 in Indien eingesetzt worden ist.

Ländliche Wirtschaft

348. Im Anschluss an die allgemeine Aussprache über die ländliche Beschäftigung auf der IAK 2008³⁷ und die Erörterung einer ländlichen Strategie auf der Verwaltungsratstagung im März 2011 hat das Amt Kapazitätsaufbau betrieben, um den sozialen Dialog in ländlichen Gebieten zu fördern. Ein Projekt in Tamil Nadu, Indien, beispielsweise hat es der Landarbeitergewerkschaft ermöglicht, in den letzten Jahren mehr als 170.000 Arbeitskräfte zu rekrutieren (Kasten 2.4 oben). Der IAO-Ansatz zur lokalen Wirtschaftsentwicklung, der seit Ende der 1990er Jahre in mehr als 36 Ländern angewendet worden ist, fördert die Schaffung von Foren, denen die Kommunalverwaltung, lokale Gewerkschaftszweige, Arbeitgeberverbände und andere Organisationen von Erwerbstätigen wie Genossenschaften, Kleingewerbeverbände und Frauengruppen angehören, um zusammen eine gemeinsame Entwicklungsstrategie für Kommunen zu entwerfen und umzusetzen. Der soziale Dialog ist auch Bestandteil des Projekts PROMER II, das die Gründung von Kleinst- und Kleinunternehmen durch einen integrierten Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit in acht ländlichen Gebieten Senegals unterstützt. Das Projekt hilft Organisationen dabei, ihre Fähigkeit zu entwickeln, Dienstleistungen zu erbringen, um die Gründung von Kleinst- und Kleinunternehmen zu unterstützen (und damit Mitglieder zu gewinnen) und in einen Dialog mit den Kommunalbehörden einzutreten; fördert die gewerkschaftliche Präsenz, insbesondere in Bezug auf Arbeitnehmerrechte und Arbeits-

³⁶ UN Environment Programme: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008).

³⁷ IAA: *Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

bedingungen; und hat dreigliedrige Konsultationsrahmen in 15 Wertschöpfungsketten eingerichtet. Im Rahmen anderer Arbeiten wurden Instrumente entwickelt, um die Verringerung von Armut durch Tourismus in ländlichen Gebieten³⁸ und Vereinigungsfreiheit für Landarbeiterinnen anzugehen.³⁹

Genossenschaften

349. Viele IAO-Projekte der technischen Zusammenarbeit in Afrika und Lateinamerika haben gezeigt, dass soziale und solidarische Wirtschaftsorganisationen und Genossenschaften eine wichtige Rolle in den lokalen Entwicklungsstrategien im Einklang mit der Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften spielen können. Die Erfahrung der IAO mit SYNDICOOP in Afrika (insbesondere Kenia, Ruanda, Südafrika, Vereinigte Republik Tansania und Uganda) zeigt, dass die teilnehmenden gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen Organisationen von der strategischen Allianz zwischen ihnen profitiert haben, die zu gestärkten Organisationen, verbesserten Dienstleistungen für die Mitglieder und einer einheitlichen Stimme in wichtigen Prozessen des sozialen Dialogs wie der Entwicklung von Strategien zur Verringerung von Armut geführt hat. Das Amt hat ein Handbuch mit dem Titel „Let's organize!“ für Gewerkschaften und Genossenschaften zur Organisation von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft erstellt.⁴⁰ Das Amt organisiert gemeinsame Veranstaltungen mit anderen UN-Organisationen (wie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen), um das Bewusstsein zu schärfen und ein förderliches Umfeld zu schaffen für die Entwicklung von Genossenschaften und Bauernverbänden.

3.8.4. Generelle Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Stimme von Frauen

350. Im Einklang mit der EntschlieÙung der IAK über die Gleichstellung der Geschlechter von 2009⁴¹ hat das Amt Ersuchen entsprochen, die Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt durch Kapazitätsaufbau, Fachberatungsdienste und Forschung voranzutreiben. Die Maßnahmen zielten auf die Stärkung des Engagements und der Stimme der Frauen durch die Organisation von Frauen in Ausfuhr-Freizonen und ländlichen Gebieten; durch die Einbindung von mehr Frauen in Institutionen des sozialen Dialogs; durch die Unterstützung von Frauen beim Aufstieg in Entscheidungspositionen in Gewerkschaften; durch die Befähigung von Frauen, eine größere Rolle in Kollektivverhandlungen zu übernehmen; durch die Schließung der geschlechtsspezifischen Lohnlücken; durch die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienpflichten; durch die Bekämpfung von auf dem Geschlecht beruhender Gewalt am Arbeitsplatz; und durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten von Frauen. Das Amt hat auch Gesetzestexte überprüft, um die Anwendung der internationalen Arbeitsnormen zu verbessern und die Geschlechtersensibilität der Arbeitsgesetzgebung und der Durchsetzungsrahmen zu stärken.⁴²

³⁸ IAA: *Toolkit on poverty reduction through tourism*, 2011, http://www.ilo.org/sector/Resources/training-materials/WCMS_162289/lang--en/index.htm [aufgerufen am 11. Dez. 2012].

³⁹ R. Gopalakrishnan und A. Sukthakar: *Freedom of association for women rural workers: A manual* (Genf, IAA, 2012).

⁴⁰ S. Smith: *Let's organize: A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy* (Genf, IAA, IGB und IBFG, 2006).

⁴¹ IAO: *EntschlieÙung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

⁴² IAA: *Gender equality and social dialogue: An annotated bibliography* (Genf, 2012).

351. Zu den jüngsten Kapazitätsaufbau-Tätigkeiten zählten Ausbildungsmodule für Arbeitsaufsicht und Geschlechtergleichstellung und ein Workshop für Arbeitsrichter zur Durchführung der IAO-Übereinkommen über die Gleichstellung der Geschlechter. Die Richter kamen aus Botsuana, Malawi, Nigeria, Sambia und Südafrika.

352. Die Förderung der Geschlechtergleichstellung, die wirtschaftliche Stärkung der Frauen und die Vertretung von Frauen am Arbeitsplatz sind integriert worden durch Projekte zur Förderung der Vereinigungsfreiheit (El Salvador, Indonesien, Jordanien, Philippinen und Südafrika); die Stärkung der Fähigkeiten der Arbeitsaufsichtsbehörden (Indonesien, Jordanien, Libanon, Oman, Südafrika und Ukraine); Kapazitätsaufbau für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände (Bangladesch, Benin, Der Plurinationale Staat Bolivien, Kambodscha, Kolumbien, Mali, Marokko, Nepal, Niger, Pakistan, Philippinen, Sambia, Senegal, Togo und Länder in Zentraleuropa); und die Entwicklung von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit (Indonesien).⁴³

3.9. Sozialer Dialog im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und der technischen Zusammenarbeit

353. Die Maßnahmen der IAO im Bereich des sozialen Dialogs werden hauptsächlich über DWCPs und Projekte der technischen Zusammenarbeit durchgeführt. Kasten 3.7 gibt einen allgemeinen Überblick über die Arten von Finanzierung, durch die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem sozialen Dialog unterstützt werden.

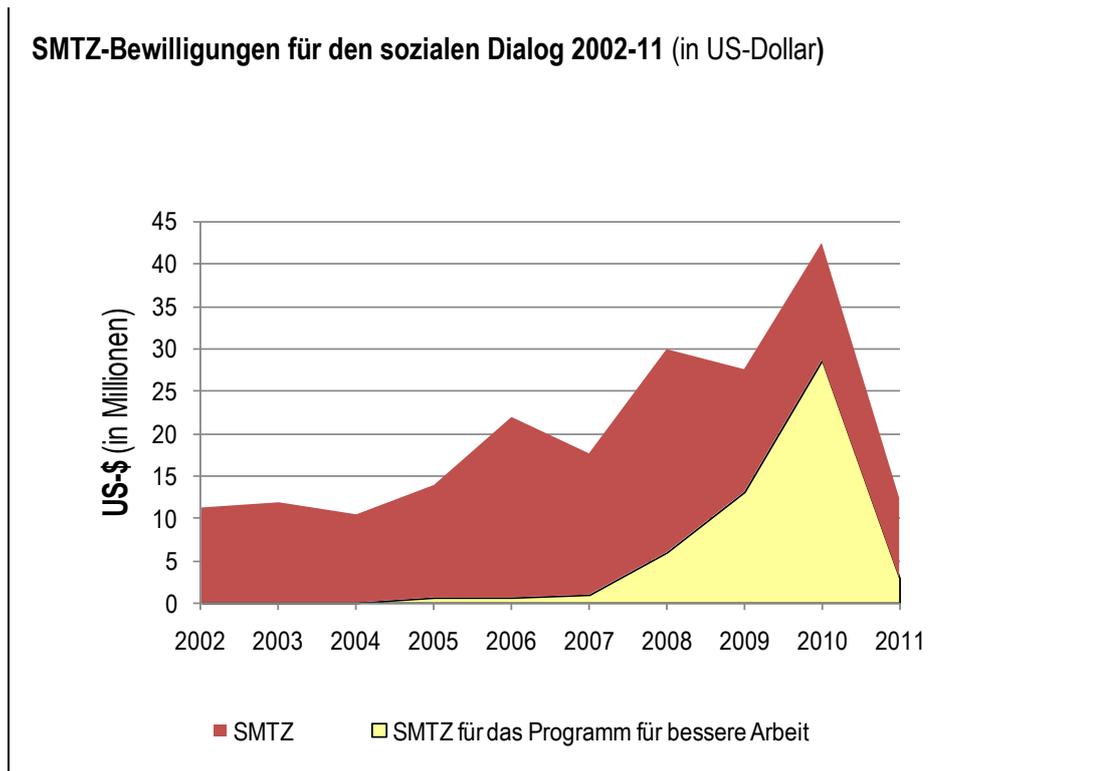
Kasten 3.7 Finanzierung von Tätigkeiten im Bereich des sozialen Dialogs

Im Zweijahreszeitraum 2010-11 wurden für das strategische Ziel des sozialen Dialogs Mittel aus allen Quellen bereitgestellt, nämlich dem ordentlichen Haushalt (die zweithöchste Zuweisung nach der Beschäftigung), dem Zusatzkonto des ordentlichen Haushalts und den Sondermitteln für technische Zusammenarbeit (SMTZ) in unterschiedlichem Ausmaß.

Während die meisten Arbeitgeber- und Arbeitnehmertätigkeiten aus dem ordentlichen Haushalt finanziert wurden (91 Prozent bzw. 87 Prozent) waren die anderen Tätigkeiten weitgehend von SMTZ-Quellen abhängig. Auf letztere entfielen mehr als ein Viertel der Mittel für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsrecht und der Arbeitsverwaltung und mehr als ein Drittel der Mittel für den sozialen Dialog und Arbeitsbeziehungen sowie sektorspezifische Tätigkeiten. Die verbleibenden Ausgaben wurden aus dem Zusatzkonto des ordentlichen Haushalts bestritten.

Die SMTZ-Mittel für den sozialen Dialog sind von Jahr zu Jahr gestiegen oder zurückgegangen ohne eine klare Tendenz, da sie im wesentlichen an die Entwicklung des Programms für bessere Arbeit gekoppelt sind. Die SMTZ-Gesamtmittel, die vom Amt dem strategischen Ziel des sozialen Dialogs im Zeitraum 2002-12 zugewiesen worden sind, beliefen sich durchschnittlich auf 6 Prozent (mit einigen Spitzenwerten, wie beispielsweise 16 Prozent im Jahr 2010, aufgrund von Zuweisungen des Programms für bessere Arbeit), womit es das strategische Ziel ist, das am geringsten aus SMTZ-Mitteln finanziert wird.

⁴³ IAA: *ILO Gender News*, Nr. 19 (Genf, IAA, Nov. 2012).



354. Die IAO richtete im Jahr 2005 DWCPs als das Hauptinstrument für ihre Unterstützung der Länder ein. Sie stellen gemeinsame Anstrengungen der nationalen dreigliedrigen Mitgliedsgruppen dar, um die Agenda für menschenwürdige Arbeit voranzubringen. Seit ihrer Einführung sind in allen Regionen rund 100 DWCPs gestaltet worden.

355. DWCPs verfolgen zwei grundlegende Ziele. Erstens fördern sie menschenwürdige Arbeit als wesentliche Komponente der nationalen Entwicklungsstrategien. Zweitens organisieren sie das Wissen, die Instrumente, die anwaltschaftliche Tätigkeit und die Zusammenarbeit der IAO im Dienst der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in einem ergebnisorientierten Rahmen zur Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit in den Bereichen, in denen die Organisation über einen komparativen Vorteil verfügt. DWCPs sind auch der eigenständige Beitrag der IAO zu den UN-Landesprogrammen und stellen ein Hauptinstrument für die Integration der aus dem ordentlichen Haushalt und aus Sondermitteln finanzierten technischen Zusammenarbeit dar.

356. Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog sind für die Planung und Durchführung eines in sich geschlossenen und integrierten IAO-Programms zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen in den Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung. Jedes DWCP beruht auf einigen wenigen von den Sozialpartnern festgelegten Prioritäten und Ergebnissen. Durch die Ausarbeitung eines DWCP führen die nationalen Mitgliedsgruppen gemeinsam Situations- und Bedarfsanalysen durch und legen die Prioritäten für die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit in ihrem Land fest. Die Mitgliedsgruppen sind in den meisten Fällen sowohl Nutznießer als auch Träger des Programms. Die DWCPs erkennen den sozialen Dialog sowohl als ein erwünschtes Ergebnis als auch ein Mittel zur Erhöhung der Chance an, in allen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen greifbare und dauerhafte Ergebnisse zu erzielen.

357. Eine für diesen Bericht durchgeführte Schreibtischüberprüfung von 30 DWCPs für 14 Länder in fünf Regionen ⁴⁴ zeigt, dass ein Vergleich der DWCPs der ersten Generation mit den DWCPs der zweiten oder sogar dritten Generation erhebliche Fortschritte in den meisten Ländern ungeachtet der Region in vier für den sozialen Dialog relevanten Bereichen erkennen lässt: Qualität der Bewertung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und ihrer Bedürfnisse im Entwurfsstadium von DWCPs (insbesondere in Bosnien und Herzegowina, Jordanien, Kambodscha, Lesotho, Mali und Republik Moldau); Programm-Eigenverantwortung und Beteiligung/Engagement der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen im DWCP-Zyklus – d.h. Gestaltung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung (insbesondere in Albanien, Argentinien, Äthiopien, Bosnien und Herzegowina, Burkina Faso und Kambodscha); Integration des technischen und institutionellen Kapazitätsaufbaus der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in das Programm (insbesondere in Argentinien, Äthiopien, Bangladesch, Bosnien und Herzegowina, Indonesien, Jordanien, Lesotho und Mali); und Integration der Förderung der Praktiken, Mechanismen und/oder rechtlichen Rahmen für den sozialen Dialog (insbesondere in Argentinien, Kambodscha, Lesotho, Mali und der Republik Moldau).

358. Diese Überprüfung lässt auf eine zunehmende Anerkennung der Bedeutung des sozialen Dialogs in DWCPs schließen. Sie belegt auch, dass der soziale Dialog und die Dreigliedrigkeit in vielen Ländern durch die Institutionalisierung der Einbindung der Mitgliedsgruppen in die Konsultations- und Umsetzungsphasen der DWCPs Fortschritte machen.

⁴⁴ Albanien, Argentinien, Äthiopien, Bangladesch, Bosnien und Herzegowina, Burkina Faso, Indonesien, Jordanien, Kambodscha, Lesotho, Mali, Republik Moldau, Senegal und Simbabwe.

Kapitel 4

Wesentliche Feststellungen, gewonnene Erkenntnisse und mögliches künftiges Vorgehen

359. Zieht man die in den Kapiteln 1, 2 und 3 dargelegten Informationen in Betracht, so ergeben sich eine Reihe von wesentlichen Feststellungen und Lehren hinsichtlich der Bedürfnisse und Herausforderungen, vor die die Mitgliedsgruppen gestellt sind, und hinsichtlich möglicher Wege, wie die IAO ihre Bemühungen um die Förderung des sozialen Dialogs als bevorzugter ordnungspolitischer Ansatz, um menschenwürdige Arbeit für alle zu verwirklichen, stärken kann. Das vorliegende Kapitel präsentiert diese Feststellungen als Beitrag zu der Diskussion auf der internationalen Arbeitskonferenz über das weitere Vorgehen.

360. Wirksame Maßnahmen der IAO hängen von Reaktionsfähigkeit, nationalem Engagement und Nachhaltigkeit ab. Die Förderung des sozialen Dialogs und solider Arbeitsbeziehungen und der Aufbau der notwendigen Institutionen erfordern nachhaltige Anstrengungen statt Ad-hoc-Initiativen. Das Amt sollte weiterhin hochwertige und zeitgerechte Beiträge zur Stärkung dieser Institutionen leisten und Praktiken fördern, die den nationalen und regionalen Gegebenheiten entsprechen und angepasst sind und gleichzeitig mit den einschlägigen internationalen Arbeitsnormen in Einklang stehen. Ein rasches Eingehen auf Ersuchen um Unterstützung, wie im Kontext des arabischen Frühlings und in der Phase der Austerität in Europa, ist von entscheidender Bedeutung, um die Chancen für einen sozialen Dialog zu nutzen und ihn zu verteidigen, wenn er gefährdet ist. Ein starkes staatliches Engagement ist eine notwendige Voraussetzung für anhaltende Fortschritte beim sozialen Dialog auf Landesebene, und die Einbindung und Stärkung der Arbeitgeberverbände und Arbeitnehmerverbände sind wesentliche Komponenten der Nachhaltigkeit.

361. Eine auf Vertrauen gegründete Dreigliedrigkeit ist unerlässlich. Der dreigliedrige soziale Dialog kann dazu beitragen, für Kohärenz zwischen zweigliedrigen und dreigliedrigen Institutionen des sozialen Dialogs zu sorgen. In Anbetracht des derzeitigen Hanges zur Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen auf die betriebliche Ebene in einigen Ländern und in einem durch die zunehmende Segmentierung der Arbeitsmärkte gekennzeichneten Umfeld kann der dreigliedrige soziale Dialog Raum für die Sozialpartner zum Austausch von Informationen, zur Gestaltung von Strategien und zur Koordinierung ihrer Maßnahmen schaffen. Die Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in dreigliedrige Prozesse bei Fragen, in denen sie gemeinsame Wertvorstellungen haben können, wie Nichtdiskriminierung, HIV und Aids, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Behinderung, hat dazu beigetragen, das Vertrauen zwischen den Sozialpartnern und ihre Beziehung zu den Regierungen zu verbessern und den Weg für einen sozialen Dialog in anderen Bereichen zu ebnen.

362. Dafür sorgen, dass der soziale Dialog alle einbezieht. Die dreigliedrigen Akteure müssen dafür sorgen, dass der soziale Dialog alle einbezieht, diejenigen in atypischer

Beschäftigung, KMUs, die ländliche Wirtschaft, Wanderarbeitnehmer und andere verletzte und nicht organisierte Gruppen. Dies kann die Stärkung der Fähigkeiten der Sozialpartner auf verschiedenen Ebenen erfordern, um sie in die Lage zu versetzen, ihre verschiedenen potentiellen Mitglieder zu organisieren. Solche aufsuchende (outreach) und Organising-Tätigkeiten können ein erster Schritt zur Erweiterung des Umfangs des Dialogs und von Verhandlungen sein. In einigen Fällen wird ein inklusiverer sozialer Dialog gesetzliche Änderungen oder institutionelle Neuerungen erforderlich machen, um Schutzlücken in der Arbeitsgesetzgebung oder in internationalen Arbeitsnormen zu schließen. Auch die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsaufsicht müssen bei der fortschreitenden Einbeziehung der informellen Wirtschaft und der verletzlichen Arbeitnehmer in den Schutz des Arbeitsrechts eine entscheidende Rolle spielen.

363. Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen sind nach wie vor eine große Herausforderung. Ohne Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen wird der soziale Dialog geschwächt, und sein potentieller Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung und zu Krisenmaßnahmen wird untergraben. Der soziale Dialog als partizipatorischer Ansatz stellt einen grundlegenden Beitrag zu demokratischer Regierungsführung, Transparenz und sozialer Gerechtigkeit dar, und Mitgliedstaaten, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können von einem erweiterten Einsatz von Prozessen des Dialogs profitieren. Das Amt hat die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei ihren Bemühungen um die Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und eines dreigliedrigen sozialen Dialogs wie auch bei der Förderung der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden und ordnungspolitischen Übereinkommen der IAO konsequent unterstützt. Die IAK könnte aber vielleicht die Regierungen dazu ermutigen, ihr Engagement für den sozialen Dialog zu verstärken; die Sozialpartner dazu, ihre Bemühungen um Dialog und Verhandlungen als bevorzugte Methode zur Vertretung ihrer unterschiedlichen Interessen zu verstärken; und das Amt dazu, seine Fähigkeit zu verbessern, gezielten Kapazitätsaufbau, fundierte grundsatzpolitische Beratung und anwaltschaftliche Tätigkeit durchzuführen.

364. Die abnehmende Lohnquote in den meisten Ländern und deren Auswirkung auf Wachstum und Gerechtigkeit erfordern die Aufmerksamkeit der IAO. Die IAO könnte den abnehmenden Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen angehen, indem sie den Mitgliedsgruppen hilft, die Institutionen für die Lohnfestsetzung, insbesondere die Mindestlohnfestsetzung und Kollektivverhandlungen, zu stärken und geeignete unterstützende und förderliche Umfelder für mehr inklusive Arbeitsmarktergebnisse zu entwickeln, einschließlich Maßnahmen wie die aktive Koordinierung von Kollektivvereinbarungen oder der Einsatz von Mechanismen, die die Vorteile von Kollektivvereinbarungen auf die Betriebe in ganzen Sektoren ausdehnen.¹ Die IAO könnte sich auf frühere Studien zur Analyse der Ursachen der abnehmenden Lohnquote stützen und wirksame Maßnahmen ermitteln, um Institutionen aufzubauen (oder die Aushöhlung von Institutionen in Volkswirtschaften mit hohem Einkommen umkehren), die zu gerechten Einkommensstrukturen beitragen. Die Organisation könnte technische Unterstützung für den Kapazitätsaufbau sowohl in Entwicklungsländern als auch in Ländern mit hohem Einkommen bieten, um solche Systeme und Institutionen zu stärken.

365. Ein „Wettlauf zur Mitte“ kann eine neue Herausforderung darstellen. In einigen europäischen und anderen Ländern mit hohem Einkommen ist eine Schwächung der Institutionen des sozialen Dialogs zu verzeichnen, da Spar- und andere Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise ohne einen sozialen Dialog durchgesetzt werden und bisweilen

¹ IAA: *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth* (Genf, 2012), S. 63; IAA: *Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Genf, 2008), S. 59-60.

die Kollektivverhandlungsprozesse, die über Generationen eingerichtet worden sind, ausdrücklich unterlaufen. Dagegen sind in anderen Teilen der Welt bedeutende Fortschritte erzielt worden, indem ein sozialer Dialog schrittweise durch gesetzliche und institutionelle Rahmen und Prozesse eingerichtet worden ist. Insbesondere in Asien und Lateinamerika sind der soziale Dialog und Kollektivverhandlungen als Teil der Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung gestärkt worden. Diese divergierenden Trends könnten de facto zu einer Konvergenz hin zu Sozialdialog- und Kollektivverhandlungssystemen führen, die weniger ambitiös und produktiv sind als die früheren, in Ländern mit hohem Einkommen im 20. Jahrhundert eingerichteten Modelle. Die IAO und die Mitgliedsgruppen sollten die Notwendigkeit prüfen, die Aushöhlung dieser Institutionen in Ländern mit hohem Einkommen umzukehren, und gleichzeitig ihre volle Unterstützung zur Stärkung dieser Institutionen in Entwicklungs- und Schwellenländern anbieten.

366. Die organisatorische Transformation wirkt sich auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer aus. Wirtschaftliche, soziale und politische Prozesse, die durch die Globalisierung und die globale Krise geprägt werden, haben eine Umwandlung der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zur Folge. Auf der Arbeitgeberseite scheinen die Mitglieder ein Interesse daran zu haben, zu repräsentativen Unternehmensorganisationen mit einer breiten Agenda überzugehen. Auf der Arbeitnehmerseite ist eine der Prioritäten die Notwendigkeit, einheitliche Gewerkschaftsagenden auf mehreren Ebenen zu fördern und die übermäßige Zersplitterung zu bekämpfen, durch die die Stimme und der Einfluss der Arbeitnehmer in manchen Ländern geschwächt werden. Um diesem sich rasch verändernden Umfeld gerecht zu werden, muss das Amt die Veränderungen in der Vertretung sowie die damit zusammenhängenden Strategien, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände festlegen oder in Zukunft verfolgen können, gestützt auf Untersuchungen und einen grundsatzpolitischen Dialog besser verstehen und analysieren.

367. Die Unterstützung von Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsdiensten und die Schaffung von starken Arbeitsgerichten können einen Tugendkreis der Regelinhaltung hervorrufen. Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften, einschließlich der Arbeitsaufsicht und geeigneter Durchsetzungsmechanismen, tragen dazu bei, die Rechte der Arbeitnehmer zu gewährleisten, die Achtung des Rechts am Arbeitsplatz zu fördern, gleiche Startbedingungen für Arbeitgeber zu schaffen, die sich an die Vorschriften halten, und eine abschreckende Wirkung zu entfalten, die einen Tugendkreis aus Abschreckung und Regelbefolgung hervorrufen kann. Auch eine wirksame Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht kann bei der fortschreitenden Einbeziehung von Firmen in der informellen Wirtschaft und der Erfassung von verletzlichen Arbeitnehmern durch den arbeitsrechtlichen Schutz eine Rolle spielen. Die Institutionen zur Durchsetzung des Arbeitsrechts spielen ebenfalls eine wichtige Rolle, indem sie sicherstellen, dass Krisen- und Sparmaßnahmen den sozialen Dialog und die Arbeitnehmerrechte nicht schwächen. In einigen Ländern muss das Justizsystem gestärkt werden, um für eine wirksame Arbeitsaufsicht und Durchsetzung zu sorgen. Der Aufbau eines starken Arbeitsgerichtssystems ist ein Bereich, in dem Leitlinien der IAO in Form einer internationalen Arbeitsnorm ins Auge gefasst werden könnten, eine Möglichkeit, die in den jüngsten Verwaltungsratsdiskussionen über die Tagesordnung späterer IAK-Tagungen zur Sprache gebracht worden ist.

368. Sinnvolle Beteiligung des Amtes an Arbeitsrechtsreformen. Stärkere Ergebnisse lassen sich erzielen, wenn das Amt nicht nur schriftliche Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben abgibt, sondern wenn es sich auch an nationalen Politikdiskussionen beteiligt. Nachhaltige Unterstützung und technische Hilfe für Arbeitsrechtsreformen können gewöhnlich nur im Rahmen breiterer Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit geleistet werden. Die Arbeit des Amtes ist effektiver, wenn ein sozialer Dialog bereits

gut etabliert ist, was bedeutet, dass parallel zur Unterstützung von Arbeitsrechtsreformen auch die Fähigkeiten der Sozialpartner verbessert werden müssen. Außerdem erfordert eine effektive Unterstützung des Amtes für Arbeitsrechtsreformen eine weitreichende Kenntnis des politischen Umfelds und damit eine enge Zusammenarbeit mit der Regierung und den Sozialpartnern auf nationaler Ebene sowie eine enge Koordinierung auf der Ebene des Amtes zwischen Abteilungen mit einer Vielfalt von technischen Fachbereichen.

369. Die Kollektivverhandlungsagenda muss erweitert werden, um den Spielraum für gewinnbringende Ergebnisse zu vergrößern. Ein nationaler und sektoraler zwei- und dreigliedriger sozialer Dialog ist wichtig, da er positive Entwicklungen in den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern fördert und gleichzeitig Kollektivverhandlungen und die betriebliche Zusammenarbeit erleichtert. Neben den Löhnen können andere Themen wie Arbeitsorganisation, Berufsausbildung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Qualifikationsentwicklung und betriebliche Leistungsfähigkeit die Sozialpartner in die Lage versetzen, integrative Vereinbarungen auszuhandeln, die die Interessen der Unternehmen mit denjenigen der Arbeitnehmer verbinden. Dies ist besonders wichtig in Krisen- und Sparzeiten.

370. Die betriebliche Zusammenarbeit in Form von Unterrichtung und Anhörung kann ein wesentliches Instrument zur Vorwegnahme und Bewältigung von Veränderungen sein, die die Bedürfnisse der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer angehen. Neuere Entwicklungen in den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf Sektor- und Unternehmensebene, darunter neue Formen der Konsensschaffung durch Unterrichtung und Anhörung, haben sich als nützlich erwiesen, um die Auswirkungen der Krise abzumildern. Nachhaltige Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen haben sich als die beiden verbindenden Themen herauskristallisiert, bei denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zusammenarbeiten konnten, insbesondere im Kontext von Unternehmensumstrukturierungen und fiskalischen Herausforderungen. Aktualisierte internationale Leitlinien zur betrieblichen Zusammenarbeit in Form von Unterrichtung und Anhörung könnten nützlich sein. Gemäß den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe Cartier² würde die Aufnahme dieser Frage als Normensetzungsgegenstand in die Tagesordnung einer künftigen IAK den Mitgliedsgruppen eine Gelegenheit bieten, über Mittel und Wege zur Verbesserung des sozialen Dialogs als Instrument für eine effektive Bewältigung von Veränderungen nachzudenken. Es könnte eine Konsolidierung und Aktualisierung der damit zusammenhängenden IAO-Instrumente nach sich ziehen, d.h. der Empfehlung (Nr. 94) betreffend die Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952, der Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, und der Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikationen im Betrieb, 1967. Es würden Garantien benötigt, um sicherzustellen, dass eine solche Zusammenarbeit nicht an die Stelle von Kollektivverhandlungen als der hauptsächlich freiwilligen Methode zur Regelung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen tritt im Einklang mit den Normen und Grundsätzen der IAO.

371. Wirksame Mechanismen für die Beilegung von Arbeitskonflikten, wie Vermittlung, Schlichtung, freiwillige Schiedsverfahren und richterliche Entscheidung, sind notwendige Ergänzungen zu Kollektivverhandlungen und zum Arbeitsrecht. Solche Verfahren und Mechanismen bilden ein wichtiges Fundament für stabile und pro-

² Die Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen („Arbeitsgruppe Cartier“) wurde im Jahr 2002 u.a. damit beauftragt, eine fallweise Prüfung aller internationalen Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen durchzuführen; IAA: *Conventions in need of revision (second stage)*, Verwaltungsrat, 267. Tagung, Genf, Nov. 1996, GB.267/LILS/WP/PRS/2.

duktive Arbeitsbeziehungen und die Einhaltung der Arbeitsgesetze. Da die Arbeitsgerichtsbarkeit mancher Länder mit einer zunehmenden Zahl von Fällen konfrontiert ist, liegt auf der Hand, dass die Vermeidung von Arbeitskonflikten am Arbeitsplatz durch Zusammenarbeit, Kommunikation und Verfahren für die Beilegung von Beschwerden sowie der Zugang zu raschen und kostengünstigen Schlichtungs-, Schieds- oder Urteilsverfahren wichtige Voraussetzungen für gut funktionierende Arbeitsmärkte sind. Es besteht eine zunehmende Notwendigkeit, die Systeme als Ganzes zu prüfen, und das Amt muss erforderlichenfalls bei systemischen Veränderungen mithelfen, um für gut funktionierende Institutionen und Praktiken zu sorgen. Dies kann innerhalb der Arbeitsverwaltung oder einer unabhängigen gesetzlichen Institution geschehen. Untersuchungen und der Informationsaustausch über nationale Erfahrungen und Innovationen können es anderen Ländern ermöglichen, beim Aufbau effektiver Systeme für die Beilegung von Arbeitskonflikten Etappen zu überspringen. Die Möglichkeit einer allgemeinen Aussprache über diese Frage ist in den jüngsten Verwaltungsratsdiskussionen über künftige IAK-Tagesordnungen zur Sprache gebracht worden.

372. Grenzüberschreitender sozialer Dialog, globale Lieferketten und freiwillige Initiativen. Die zunehmende Verwendung des Konzepts des sozialen Dialogs in globalen Lieferketten, beispielsweise durch private Zertifizierungsorganisationen und MNUs, weist auf die Notwendigkeit verstärkter IAO-Maßnahmen im Bereich der Sensibilisierung, des Kapazitätsaufbaus und der Forschung hin, um politische Kohärenz und eine ordnungsgemäße Verwendung des Konzepts des sozialen Dialogs in diesen neuen Arenen sicherzustellen. In käuferbestimmten, arbeitsintensiven globalen Lieferketten, wie im Textil- und Bekleidungssektor, zeugen die Erfahrungen des Programms für bessere Arbeit und dessen starke Sozialdialogkomponenten auf lokaler und grenzüberschreitender Ebene von dem Mehrwert von IAO-Maßnahmen in globalen Lieferketten. Die Ausweitung der Tätigkeit des Amtes auf andere käuferbestimmte globale Lieferketten könnte zu weiteren Durchbrüchen bei der Schaffung institutioneller Räume für sozialen Dialog und Arbeitsbeziehungen führen. Seitens der herstellerbestimmten, kapitalintensiven Industrien wie der Chemie- und Automobilindustrie mit ihrem relativ hohen Grad der gewerkschaftlichen Organisierung sind eine Reihe von transnationalen Betriebsvereinbarungen (TBVs) zwischen GUFs und MNUs geschlossen worden. TBVs haben sich als nützliches Instrument zur Förderung der Vereinigungsfreiheit und zur Organisierung von Arbeitnehmern entlang den Wertschöpfungsketten von MNUs erwiesen. Die IAO könnte Instrumente entwickeln und den globalen, regionalen und lokalen Akteuren, die an solchen Initiativen beteiligt sind, Unterstützung bieten, wobei die Arbeitsnormen der IAO und die MNU-Erklärung als Maßstäbe herangezogen werden könnten.

373. Förderung der Dreigliedrigkeit auf supranationaler zwischenstaatlicher Ebene. Das zunehmende Interesse am sozialen Dialog und die wachsende Einbeziehung dieses Konzepts in die Agenden von bilateralen, regionalen und multilateralen Regierungsabkommen (EU, MERCOSUR, NAFTA, Freihandelsabkommen EU-Südkorea, SADC usw.) stellen eine weitere Möglichkeit für die IAO dar, ihre einzigartige, spezialisierte Rolle und ihr einzigartiges Sachwissen zur Verfügung zu stellen. Die IAO könnte dazu ermutigt werden, Mitgliedsgruppen, die sich auf supranationaler Ebene engagieren, weitere Unterstützung zu bieten, um die Schaffung oder Ausweitung von Dreigliedrigkeit in dem neuen internationalen Kontext zu unterstützen und ihre Beziehungen zu den entsprechenden supranationalen Gebilden zu verstärken.

374. Kohärenz bei der Verwendung des sozialen Dialogs durch internationale Organisationen auf der Grundlage von IAO-Normen und -grundsätzen sicherstellen. Andere internationale Organisationen interessieren und engagieren sich mehr und mehr für den sozialen Dialog und Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen. Trotz

der erzielten Fortschritte sind die von einigen internationalen Institutionen befürworteten Politiken nach wie vor nicht mit den Normen und Werten der IAO vereinbar. Aber die zunehmende Integration dieser Fragen in die Agenden von bilateralen, regionalen und multilateralen Organisationen stellt jedoch eine Gelegenheit für die IAO dar, ihre einzigartige und spezialisierte Rolle zu bekräftigen. Die IAK könnte die Möglichkeit einer IAO-Norm für die Definition des sozialen Dialogs auf allen Ebenen ins Auge fassen, um für politische Kohärenz im internationalen System zu sorgen.

375. Bedeutende Wissenslücken schließen. Im Bereich der Arbeitsverwaltung muss das Amt seine Wissensgrundlagen erweitern über die Schnittstelle zwischen öffentlicher Aufsicht und privaten Überwachungsinitiativen; die Messung und Förderung der Leistungsfähigkeit der von den Arbeitsverwaltungen gebotenen Dienste; effektive Ansätze für Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsdienste für Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft; und die statistische Methodologie für eine bessere Erhebung von Arbeitsaufsichtsdaten. Sie muss auch einen Dialog mit Regierungen führen, die innovative Strategien in die Wege geleitet haben, um aus ihren Bemühungen zu lernen, neue und sich abzeichnende Fragen im Zusammenhang mit der Erfassung durch die Arbeitsgesetze und ihrer Einhaltung in sich wandelnden Volkswirtschaften anzugehen. Das Amt muss Netzwerke aufbauen und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Institutionen und mit wissenschaftlichen Einrichtungen fördern. Aus der Sicht der Arbeitgeberverbände sollte das Amt in seiner Forschungs- und Kapazitätsaufbautätigkeit den Fokus auf die Bedeutung des sozialen Dialogs im Kontext der Unternehmenswerte legen, einschließlich der Nachhaltigkeit und Entwicklung von Unternehmen, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Unternehmensverantwortung. Aus der Sicht der Arbeitnehmerverbände besteht die Notwendigkeit fundierter Untersuchungen und anwaltschaftlicher Tätigkeiten über die Auswirkung von Krisen, das Arbeitsverhältnis, EPZ, verletzte Gruppen, die informelle Wirtschaft, Wanderarbeitnehmer, grenzüberschreitende Arbeitsbeziehungen und Geschlechterfragen. Durch systematische IAA-Untersuchungen und eine periodische Veröffentlichung im Bereich des sozialen Dialogs könnten Forschungslücken angegangen und andere IAA-Veröffentlichungen in bedeutenden Interessenbereichen, wie Löhne und Beschäftigung, ergänzt werden.

Kapitel 5

Für die Konferenz im Hinblick auf die Annahme eines Aktionsplans zum sozialen Dialog vorgeschlagene Diskussionspunkte

376. Das Ziel dieser wiederkehrenden Diskussion zum sozialen Dialog ist, die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der Mitglieder der IAO besser zu verstehen und ihnen mit allen der Organisation zur Verfügung stehenden Aktionsmitteln wirksamer gerecht zu werden.¹ Die Ergebnisse der Diskussion sollten die IAO veranlassen, ihre Prioritäten entsprechend anzupassen, und bei Programm-, Haushalts- und anderen Leitungsentscheidungen als Informationsgrundlage dienen. Die Diskussion sollte zur Annahme eines Aktionsplans zum sozialen Dialog führen und dabei Praktiken berücksichtigen, die in nationalen Kontexten bei der Stärkung des sozialen Dialogs und bei Maßnahmen zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele und der Beseitigung von Armut erfolgreich gewesen sind. Der von der gegenwärtigen Tagung der Konferenz ausgehende Aktionsplan würde sich auf den verbleibenden Teil des laufenden Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens der IAO für 2010-15 und darüber hinaus erstrecken.²

Punkt Nr. 1: Sozialer Dialog im Kontext von Krisen und Übergängen

377. Die globale Krise und politische Übergänge bieten Chancen und schaffen Herausforderungen für den sozialen Dialog in privaten wie in öffentlichen Sektoren.

- Wie kann die IAO dazu beitragen, den Einsatz von Institutionen des sozialen Dialogs sowie Vereinigungsfreiheit, das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen zu gewährleisten und zu fördern, insbesondere im Kontext einer Austeritätspolitik und der Maßnahmen gegen die Krise?
- Welche institutionellen Vorkehrungen und sonstigen Maßnahmen wären erforderlich, um sicherzustellen, dass sozialer Dialog in all seinen Formen, einschließlich von Kollektivverhandlungen, für Unternehmen und Arbeitnehmer zu fairen Lösungen führt?

¹ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008, Teil 2(A) i).

² Hier ist daran zu erinnern, dass für die wiederkehrenden Diskussionen über die vier strategischen Ziele ein Siebenjahreszyklus festgelegt wurde und dass sozialer Dialog in diesem Siebenjahreszeitraum einmal behandelt werden sollte.

Punkt Nr. 2: Stärkung von sozialem Dialog und Mechanismen zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten

378. Durch die Globalisierung, Arbeitsmarktreformen, hohe Arbeitslosigkeit, das sich wandelnde Arbeitsverhältnis und andere Veränderungen in der Welt der Arbeit sind für den sozialen Dialog in vielen Ländern neue Herausforderungen entstanden.

- Welche Maßnahmen könnten ergriffen werden, um die Unterstützung für alle Formen des sozialen Dialogs zu stärken und Mechanismen zur Verhütung und Beilegung von sozialen Konflikten und Arbeitskämpfen zu modernisieren?
- Sollen Leitlinien der IAO, auch in Form internationaler Arbeitsnormen, vorgesehen werden in Bereichen wie: a) Unterrichtung und Befragung zur Anpassung an Wandel und zu seiner Antizipation und Bewältigung; b) Mechanismen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, z. B. Mediation, Schlichtung und freiwillige Schiedsverfahren, als notwendige Ergänzungen zum Arbeitsrecht und zu Kollektivverhandlungen; sowie c) Institutionen und Rechtsinstanzen, insbesondere Arbeitsgerichte, verantwortlich für die Einhaltung der Arbeitsgesetzgebung?

Punkt Nr. 3: Aufnahme von mehr Sektoren, Unternehmen und Arbeitnehmern in Mechanismen des sozialen Dialogs

379. In bedeutenden Teilen der Wirtschaft, z. B. in der informellen und in der ländlichen Wirtschaft, in KMUs und in Wirtschaftsbereichen, in denen atypische Formen der Beschäftigung vorherrschen, ist der soziale Dialog schwach oder nicht vorhanden. Eingedenk dessen, dass die Rechte der Arbeitnehmer zu schützen sind und gleichzeitig die Existenzfähigkeit von Unternehmen sichergestellt werden muss:

- Wie kann der soziale Dialog inklusiver gestaltet werden? Und wie können die Sozialpartner auf unterschiedlichen Ebenen besser schutzbedürftige und nichtorganisierte Arbeitnehmer und Unternehmen repräsentieren?
- Welche Unterstützung könnte Arbeitsverwaltungs- und -aufsichtssystemen gewährt werden, um den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft zu erleichtern, indem der Schutz des Arbeitsrechts auf schutzbedürftige Arbeitnehmer ausgedehnt wird?

Punkt Nr. 4: Sozialer Dialog, Globalisierung und globale Versorgungsketten

380. Die Organisation der Produktion in globalen Versorgungsketten, einschließlich von Ausfuhrfreizonen, hat Auswirkungen auf den sozialen Dialog und so stellt sich die Frage eines möglichen Handelns der IAO auf der Grundlage der Internationalen Arbeitsnormen und der MNU-Erklärung.

- Welche Maßnahmen können als Antwort auf solche Herausforderungen in Betracht gezogen werden, auch im Rahmen eines grenzüberschreitenden sozialen Dialogs?
- Wie sollte die IAO die Umsetzung der Erklärung für soziale Gerechtigkeit weiterführen, in der die IAO aufgerufen wird zur „Entwicklung neuer Partnerschaften mit nichtstaatlichen Instanzen und wirtschaftlichen Akteuren, z. B. multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften, die global auf sektoraler Ebene tätig sind, um

die Wirksamkeit der operativen Programme und Tätigkeiten der IAO zu verbessern
...“³?

Punkt Nr. 5: Politikkohärenz

381. Regierungen nehmen immer öfter Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Institutionen und Verfahren des sozialen Dialogs in bilaterale und regionale Handels- und Integrationsvereinbarungen auf, während sich internationale Organisationen verstärkt mit diesen Fragen befassen.

- Wie sollte die IAO sicherstellen, dass sich auf den sozialen Dialog beziehende Maßnahmen und Aktionen anderer internationaler Institutionen und Integrationsvereinbarungen mit den Normen und Werten der IAO vereinbar sind, um so Politikkohärenz zu fördern?
- Wie kann die IAO innerhalb ihres Mandats auf Ebene der regionalen Integration, der UN und innerhalb bilateraler und multilateraler zwischenstaatlicher Vereinbarungen sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit unterstützen und fördern?

³ Teil 2(A) v) der Erklärung.