

Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, 2016

Bericht VI

Förderung sozialer Gerechtigkeit

*Überprüfung der Wirkung der Erklärung der IAO über
soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*

Sechster Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-729727-1 (print)
ISBN 978-92-2-729728-8 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2016

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 und digitale Produkte des IAA können bei größeren Buchhandlungen und über digitale Vertriebsplattformen bezogen oder direkt bei ilo@turpin-distribution.com bestellt werden. Für weitere Informationen besuchen Sie unsere Website: www.ilo.org/publns oder kontaktieren Sie ilopubs@ilo.org.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungsverzeichnis.....	v
Einleitung	1
Kapitel 1. Ein globaler Kontext im Wandel	5
1.1. Die Wirtschafts- und Finanzkrise.....	5
1.2. Die Welt der Arbeit.....	7
1.3. Entwicklungsherausforderungen und -chancen.....	10
Kapitel 2. Maßnahmen der Mitglieder	13
2.1. Allgemeine Kenntnis der Erklärung und Ansätze für ihre Umsetzung.....	15
2.1.1. Kenntnis und Verständnis der Erklärung allgemein.....	15
2.1.2. Ansätze für die Umsetzung der Erklärung.....	15
2.2. Umsetzung auf der Ebene der Länder.....	16
2.2.1. Nationale Politiken, Pläne und Strategien	17
2.2.2. Geeignete Indikatoren und Statistiken	18
2.2.3. Ratifizierung und Umsetzung internationaler Arbeitsnormen.....	19
2.2.4. Förderung nachhaltiger Unternehmen	20
2.2.5. Koordinierung durch sozialen Dialog und andere Mittel	21
2.3. Umsetzung durch Koordinierung zwischen den Mitgliedern	22
2.3.1. Austausch guter Praxis.....	22
2.3.2. Entwicklungszusammenarbeit.....	23
2.3.3. Handels- und Investitionsabkommen	25
2.3.4. Koordinierung auf regionaler Ebene.....	26
2.3.5. Regionale Migrationsabkommen.....	27
2.3.6. Koordinierung auf multilateraler Ebene	28
2.4. Beobachtungen und Herausforderungen.....	29
Kapitel 3. Maßnahmen der Organisation.....	33
3.1. Die Bedürfnisse und Gegebenheiten der IAO-Mitglieder durch wiederkehrende Diskussionen besser verstehen und darauf eingehen	33
3.1.1. Modalitäten	35
3.1.2. Wiederkehrende Diskussionen als Wissens- und Steuerungsinstrument	36

3.2.	Bestmöglichen Nutzen aus dem einzigartigen Vorteil der dreigliedrigen Struktur und des Normensystems der IAO ziehen	41
3.2.1.	Verbesserung der Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz	41
3.2.2.	Stärkung der Normen als Mittel zur Verwirklichung aller strategischen Ziele	43
3.3.	Einen stärker integrierten Ansatz innerhalb der IAO fördern.....	45
3.3.1.	Effiziente und effektive Arbeit im Amt.....	45
3.3.2.	Forschung und Wissensaufbau für politische und anwaltschaftliche Arbeit	46
3.3.3.	Technische Zusammenarbeit und sachkundige Beratung	48
3.4.	Bemerkungen und Herausforderungen	56
Kapitel 4.	Aktivitäten von und mit internationalen und regionalen Organisationen	61
4.1.	Internationale Organisationen	61
4.1.1.	System der Vereinten Nationen	61
4.1.2.	Zusammenarbeit mit globalen Wirtschaftsinstitutionen.....	65
4.2.	Regionale Organisationen.....	68
4.3.	Zusammenarbeit der IAO mit Staatengruppen	70
4.4.	Nichtstaatliche Akteure.....	72
4.5.	Bemerkungen und Herausforderungen	75
Kapitel 5.	Das volle Potential der Erklärung verwirklichen	79
5.1.	Erkenntnisse über die Wirkung der Erklärung und künftige Herausforderungen	79
5.2.	Die IAO fit machen für das zweite Jahrhundert ihres Bestehens	81
5.2.1.	Konkrete Aktionsbereiche zur Verbesserung der Umsetzung der Erklärung.....	81
5.2.2.	Das universelle Streben nach sozialer Gerechtigkeit verwirklichen	83

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asiatische Entwicklungsbank
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
APEC	Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft
ASEAN	Verband Südostasiatischer Staaten
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRICS	Brasilien, Russische Föderation, Indien, China und Südafrika
CARICOM	Karibische Gemeinschaft
CEB	Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen
DWCP	Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
G7	Gruppe der Sieben
G8	Gruppe der Acht
G15	Gruppe der Fünfzehn
G20	Gruppe der Zwanzig
G77	Gruppe der 77
GB	Verwaltungsrat
GPRA	Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
HZK	Haushalts-Zusatzkonto
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
ICLS	Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IOE	Internationale Arbeitgeberorganisation
ISO	Internationale Organisation für Normung

IWF	Internationaler Währungsfonds
JIU	Gemeinsame Inspektionsstelle der Vereinten Nationen
MERCOSUR	Gemeinsamen Markt des südlichen Teils Südamerikas
MEZ	Millenniums-Entwicklungsziel
MNU	Multinationales Unternehmen
NGO	Nichtstaatliche Organisation
OAS	Organisation der amerikanischen Staaten
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPP	Kaufkraftparität
RIAL	Interamerikanisches Netzwerk für Arbeitsverwaltung
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung
SMTZ	Sondermittel für technische Zusammenarbeit
SRM	Normenüberprüfungsmechanismus
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
WBG	Weltbankgruppe
WEF	Weltwirtschaftsforum
WTO	Welthandelsorganisation

Einleitung

1. Die Verabschiedung der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (Erklärung) im Jahr 2008 war Ausdruck eines umfassenden Konsenses dahingehend, dass im Zuge des tiefgreifenden Umbruchs in der Welt der Arbeit die Unterstützung der IAO erforderlich sei, um ein besseres und gerechteres Ergebnis für alle zu erzielen. Die Erklärung institutionalisiert das Konzept der menschenwürdigen Arbeit und sieht einen integrierten Ansatz zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit auf der Grundlage von vier miteinander verbundenen „strategischen Zielen“ vor, die sich aus dem Verfassungsauftrag der IAO ergeben: Beschäftigungsförderung, sozialer Schutz, sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit sowie grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Diese Ziele sollen gemeinsam mit den Querschnittsthemen der Geschlechtergleichstellung und der Nichtdiskriminierung verfolgt werden.

2. Sowohl die Organisation als auch ihre Mitglieder¹ verpflichten sich in der Erklärung, einen integrierten Ansatz zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit und zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit zu verfolgen.² Dieser Ansatz hebt auf die Notwendigkeit ab, auf nationaler und regionaler Ebene sowie im multilateralen System menschenwürdige Arbeit und Beschäftigung in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu rücken. Für die Mitglieder beinhaltet diese Verpflichtung, die strategischen Ziele auf nationaler Ebene und in Zusammenarbeit untereinander auf integrierte Weise zu verfolgen. Die Verpflichtung der Organisation besteht darin, die Mitglieder in ihren Bemühungen zu begleiten und zu unterstützen, indem sie ihre Kapazitäten stärkt, ihre Handlungsinstrumente koordiniert und ihre operative Wirksamkeit sowie die Effektivität ihrer politischen Maßnahmen im multilateralen System verbessert.

3. Wie in den Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgesehen, hat der Verwaltungsrat im März 2014 beschlossen, die Evaluierung der Wirkung der Erklärung in die Tagesordnung der 105. Tagung der Konferenz aufzunehmen.³ Entsprechend den Folgemaßnahmen wird erwartet, dass die Konferenz vorrangig untersucht, inwieweit die Erklärung dazu beigetragen hat, die Ziele und Zwecke der IAO durch die integrierte Verfolgung der strategischen Ziele unter den Mitgliedern zu fördern. Daneben sollten auch die in der

¹ Im Sinne des vorliegenden Berichts bezieht sich „Mitglieder“ auf Staaten, die die Verpflichtungen aus der Verfassung der IAO übernommen haben. Die Mitglieder der IAO stützen sich bei ihrer Tätigkeit auf dreigliedrige Mitgliedsgruppen, die die Regierungen, die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber vertreten.

² Der integrierte Ansatz beinhaltet die universelle Förderung der vier strategischen Ziele, den unteilbaren, zusammenhängenden und sich gegenseitig stützenden Charakter der strategischen Ziele, die Anerkennung der Umsetzung durch die Mitglieder im Licht der nationalen Gegebenheiten und Umstände und der Bedürfnisse und Prioritäten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Interdependenz, Solidarität und Zusammenarbeit aller Mitglieder und die Grundsätze und Bestimmungen der internationalen Arbeitsnormen. *Erklärung*, Teil 1.

³ IAA: *Minutes of the 320th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Genf, März 2014, GB.320/PV, Abs. 351.

gemeinsam mit der Erklärung verabschiedeten EntschlieÙung⁴ aufgeführten konkreten Schritte für die institutionelle Weiterverfolgung in die Evaluierung aufgenommen werden.

4. Entsprechend der Erklärung wird die Konferenz im Licht ihrer Evaluierung voraussichtlich Schlussfolgerungen darüber ziehen, ob weitere Evaluierungen wünschenswert oder andere entsprechende Vorgehensweisen zweckmäßig wären, um das volle Potential der Erklärung zu verwirklichen. Darüber hinaus liegt der Zeitpunkt der Evaluierung durch die Konferenz günstig, um sie in die Aktivitäten zum hundertjährigen Jubiläum der IAO, in den Strategischen Plan 2018-21 und in die Folgemaßnahmen zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung einfließen zu lassen.

5. Der vorliegende Bericht wurde in Übereinstimmung mit den vom Verwaltungsrat vorgelegten Leitlinien und Orientierungshilfen⁵ und unter Berücksichtigung der in informellen dreigliedrigen Konsultationen geäußerten Meinungen sowie der von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in Vertretung von über 100 Mitgliedern auf einen Fragebogen erhaltenen Antworten erstellt. Er ist wie folgt untergliedert:

- Kapitel 1 geht kurz auf den sich wandelnden globalen wirtschaftlichen und sozialen Kontext ein, im Rahmen dessen die Mitglieder und die Organisation Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung getroffen haben.
- Kapitel 2 beschäftigt sich mit den von den Mitgliedern einzeln und in Zusammenarbeit untereinander ergriffenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erklärung.
- In Kapitel 3 stehen jene Maßnahmen im Mittelpunkt, die von der Organisation getroffen wurden, um mithilfe wiederkehrender Diskussionen die Bedürfnisse der Mitglieder zu ermitteln und diesen gerecht zu werden, die Verwaltungsführung der IAO zu verbessern und den integrierten Ansatz in ihrer Arbeit umzusetzen.
- Kapitel 4 befasst sich mit den Aktivitäten interessierter internationaler und regionaler Organisationen sowie anderer internationaler Akteure im Zusammenhang mit der Erklärung sowie mit der Zusammenarbeit zwischen diesen und der IAO.
- Kapitel 5 enthält Bemerkungen zu Erkenntnissen über die Gesamtwirkung der Erklärung. Darin werden Fragen zur Prüfung durch die Konferenz im Rahmen ihrer Evaluierung der Wirkung der Erklärung skizziert und mögliche Orientierungshilfen für zukünftige Maßnahmen aufgezeigt.

6. Die im Bericht enthaltenen Informationen und Analysen beruhen im Wesentlichen auf den Antworten zu dem vom Amt erarbeiteten Fragebogen, auf den Erfahrungen eines breiten Spektrums von Bediensteten der IAO, auf Berichten, Beschlüssen und verwandten Dokumenten der IAO, auf statistischen und sonstigen Datenbanken und auf einschlägigen Evaluierungen der IAO und internen institutionellen Überprüfungen.⁶ Daneben stützt sich der Bericht auch auf diesbezügliche offizielle EntschlieÙungen und Berichte der Vereinten Nationen und anderer internationaler und regionaler Organisationen sowie auf Konsultationen mit den Mitgliedern der Sekretariate verschiedener internationaler

⁴ IAA: *EntschlieÙung über die Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

⁵ Orientierungshilfen gingen von der 320., 322., 323. und 325. Tagung des Verwaltungsrats aus. Siehe GB.323/INS/3 und GB.325/INS/3.

⁶ Die für den vorliegenden Bericht im Einzelnen verwendeten Quellen finden sich unter: www.ilo.org/sjd2008.

und sonstiger Organisationen ⁷ hinsichtlich des Beitrags der einzelnen Organisationen zum integrierten Ansatz und in Bezug auf eventuelle zukünftige Schritte in Richtung auf multilaterale Politikkohärenz.

⁷ Kommission der Afrikanischen Union (AU), Europäische Kommission, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), Interamerikanische Entwicklungsbank, Internationale Finanz-Corporation, Internationaler Währungsfonds (IWF), Internationale Organisation für Migration, Internationales Handelszentrum, Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS, Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen, Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen, Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, Umweltprogramm der Vereinten Nationen, Globaler Pakt der Vereinten Nationen, Hochrangiger Ausschuss der Vereinten Nationen für Programmfragen, Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung, Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen, Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung, Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB), Welternährungsprogramm, Weltbankgruppe, Weltgesundheitsorganisation und Welthandelsorganisation (WTO).

Kapitel 1

Ein globaler Kontext im Wandel

7. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit wurde zu einer Zeit verabschiedet, als weit verbreitete Unsicherheit in der Welt der Arbeit, wachsende Sorge über die Auswirkungen der Globalisierung und die Einsicht in die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit internationaler Organisationen in diesen Fragen herrschte.

8. Die Annahme der Erklärung drei Monate vor dem Ausbruch der globalen Finanzkrise zum Jahresende 2008 erwies sich in vielfacher Hinsicht als vorteilhaft. Die Erklärung, in der die Werte der IAO in Form des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit bekräftigt wurden und die Forderung nach größerer grundsatzpolitischer Kohärenz erging, wurde zur Grundlage des Globalen Beschäftigungspakts, den die Konferenz im Juni 2009 als Reaktion auf die Krise annahm.¹ Der Pakt wurde später von dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC)², der Gruppe der Acht (G8)³, der Gruppe der Zwanzig (G20)⁴, dem Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) und anderen internationalen und regionalen Organisationen gebilligt (siehe Kapitel 4).

9. Bei der Bewertung der Wirkung der Erklärung durch die Konferenz müssen zwangsläufig die Folgen der Krise und die Reaktion darauf sowie andere wichtige globale Entwicklungen und Veränderungen berücksichtigt werden, die die Welt der Arbeit seit 2008 geprägt haben, u.a. Klimawandel, Bevölkerungswachstum, Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, Natur- und vom Menschen verursachte Katastrophen, beispiellose Bevölkerungsbewegungen und die rasante Entwicklung der Informationsströme und -technologien.

1.1. Die Wirtschafts- und Finanzkrise

10. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die Ende 2008 ausbrach, traf Industrie- wie Entwicklungsländer. Die größte weltweite Rezession seit der Weltwirtschaftskrise der

¹ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

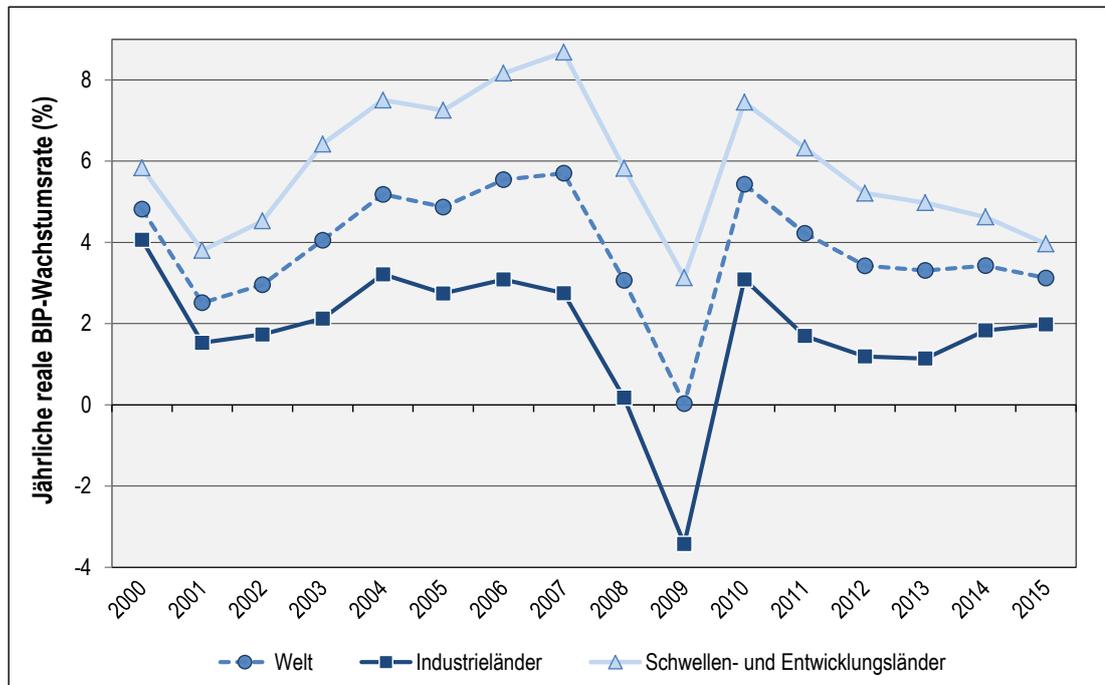
² ECOSOC: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, Resolution 2009/5. In der Resolution wird den Mitgliedstaaten nahegelegt, bei ihren Plänen zur Förderung des Wiederaufschwungs nach der Krise umfassend auf den Pakt zurückzugreifen.

³ Im Juli 2009 erklärten die G8-Führer, dass der Globale Beschäftigungspakt „wichtig“ sei, „um weltweit auf die Krise zu reagieren und die soziale Dimension der Globalisierung voranzubringen“: *Gemeinsame Verantwortung für eine nachhaltige Zukunft*, G8-Gipfelerklärung, L'Aquila, Juli 2009, Abs. 37.

⁴ Im Nov. 2009 begrüßten die G20-Führer den Globalen Beschäftigungspakt als „beschäftigungsorientierten Rahmen für künftiges wirtschaftliches Wachstum“: *Erklärung der Staats- und Regierungschefs: Gipfeltreffen in Pittsburgh*, Abs. 46.

1930er Jahre brachte letztlich einige europäische Volkswirtschaften an den Rand der Zahlungsunfähigkeit und löste die Befürchtung aus, dass auch der Euro zusammenbrechen könnte. Zudem sahen sich zahlreiche Entwicklungsländer aufgrund des Anstiegs der Rohstoffpreise um 50 Prozent zwischen 2005 und 2008 einer Lebensmittelkrise gegenüber.⁵

Abbildung 1.1. Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (2000-15)



Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF): *World Economic Outlook database*, Okt. 2015.

11. Das globale jährliche BIP-Wachstum, das im Zeitraum 2000-07 um durchschnittlich 4,5 Prozent gestiegen war, wuchs in der Zeit nach der Krise, also zwischen 2009 und 2015, im Durchschnitt nur noch um 3,3 Prozent. Am stärksten waren die Industrieländer betroffen, wo das jährliche BIP-Wachstum von 2,7 Prozent auf 1,1 Prozent zurückging. Auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern verlangsamte sich das Wachstum nach der Krise gegenüber dem Vorkrisenniveau von durchschnittlich 6,5 auf 5,1 Prozent. Die Konjunkturschwäche in den Industrieländern hat weiter auf die Schwellen- und Entwicklungsländer übergreifen, wo die durchschnittlichen BIP-Wachstumsraten in den vergangenen sechs Jahren um mehr als 3 Prozent sanken und 2015 nur noch 4 Prozent betragen.⁶

12. Zunächst stimmten die Regierungen ihre haushaltspolitischen Maßnahmen untereinander ab, um den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise entgegenzuwirken und entsprechend der Forderung im Globalen Beschäftigungspakt ein alle Menschen einbeziehendes Wachstum zu fördern. In bestimmten Ländern, die mit inte-

⁵ IWF: *World Economic Outlook database*, Okt. 2015.

⁶ Volkswirtschaften der BRICS-Länder (Brasilien, Russische Föderation, Indien, China und Südafrika) verzeichneten eine – relativ gesehen – deutlichere Abschwächung, und ihr durchschnittliches Investitionswachstum blieb im Zeitraum 2010-14 um 4,5 Prozentpunkte unter dem Vorkrisenstand. Weltbank: *World Development Indicators database*.

grierten politischen Maßnahmen reagierten, wirkte sich die Krise weniger stark aus.⁷ Krisenbedingt traten in einigen Volkswirtschaften jedoch auch tiefer liegende Probleme zutage, und einige Industrieländer gingen von Konjunkturprogrammen zur Haushaltskonsolidierung über. Ausgabenkürzungen in allen großen Volkswirtschaften führten bis 2011 zu einer gesamtwirtschaftlichen Nachfragerücke, Ungewissheit bei Verbrauchern und Unternehmen sowie niedrigen Investitionen. Wichtige Indikatoren wie das durchschnittliche Wachstum des privaten Verbrauchs und der Investitionen haben noch nicht wieder ihr Vorkrisenniveau erreicht.⁸ Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen sind aufgrund ihrer niedrigeren Produktivität und höherer Hürden beim Zugang zu Finanzmitteln oft besonders benachteiligt und leiden zugleich weiter unter einer schwachen Nachfrage.

13. Die Schaffung von Arbeitsplätzen stagnierte nach der Krise erheblich, und erst in letzter Zeit ist in einigen Volkswirtschaften wieder eine Erholung zu beobachten. 2015 gab es weltweit 197 Millionen Arbeitslose und damit 27 Millionen mehr als vor der Krise.⁹ Die Jugendarbeitslosigkeit ist in vielen Ländern mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenquote, und die Erwerbsquote von Frauen liegt nach wie vor um 26 Prozent unter der von Männern.¹⁰

14. Die Reallöhne gingen 2008 und 2009 weltweit deutlich zurück, erholten sich 2010 geringfügig und sinken seitdem.¹¹ Auch wenn die Trends unterschiedlich verlaufen, ist in den meisten Industrieländern sowie in vielen Entwicklungsländern eine Zunahme der Ungleichheit zu verzeichnen. Dies wird mit beträchtlicher Sorge gesehen, da Ungleichheit eine zersetzende Wirkung auf den sozialen und politischen Zusammenhalt haben kann und zudem immer mehr Forschungsergebnisse erkennen lassen, dass ein hohes Maß an Ungleichheit möglicherweise zu einem langsameren und weniger nachhaltigen Wirtschaftswachstum führt.¹²

1.2. Die Welt der Arbeit

15. Vor dem Hintergrund der krisen- und erholungsbedingten zyklischen Veränderungen vollziehen sich in der Welt der Arbeit weiter tiefgreifende strukturelle Umwälzungen, die durch die Effekte von Triebkräften wie der demografischen Entwicklung, neuen Technologien, der Arbeitsorganisation und neuen Produktionsverfahren hervorgerufen werden.

16. Die demografischen Merkmale der Erwerbsbevölkerung, die sich aus dem raschen Bevölkerungszuwachs in weiten Teilen Afrikas und der nahezu vollständigen Stagnation des demografischen Wachstums und der Alterung der Bevölkerung in anderen Entwick-

⁷ Etwa in Australien und Brasilien, wo konkrete Schritte unternommen wurden, das Haushaltseinkommen durch verbesserte Sozialhilfeprogramme entweder aufrechtzuerhalten oder zu steigern. IAA: *World of Work Report: The global jobs crisis and beyond* (Genf, 2009), S. ix.

⁸ Die durchschnittlichen Wachstumsraten der Nachkrisenzeit (2008-13) liegen nach wie vor um 1,5 bzw. 2,4 Prozentpunkte unter den Werten vor der Krise (2000-07). Weltbank: *World Development Indicators database*.

⁹ IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends 2016* (Genf, 2016), S. 3.

¹⁰ Ebd., S. 25.

¹¹ IAA: *Global Wage Report 2014/2015: Wage and income inequality* (Genf, 2014), S. 5.

¹² IAA, IWF, OECD und Weltbankgruppe: *Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, impacts and causes* (Genf, 2015), S. 2.

lungs- und Industrieländern ergeben, bewirken derzeit einen Wandel der Arbeitswelt.¹³ Die Welt steht vor der gewaltigen Herausforderung, bis 2030 600 Millionen neue Arbeitsplätze, mehrheitlich in den Entwicklungsländern, zu schaffen, um zum Beschäftigungsniveau der Vorkrisenzeit zurückzukehren, 40 Millionen jungen Frauen und Männern, die jedes Jahr neu auf den Arbeitsmarkt drängen, einen Arbeitsplatz zu bieten und die Erwerbsbeteiligung von Frauen entsprechend den international vereinbarten Zielvorgaben zu steigern.¹⁴

17. Der Wandel der Erwerbswelt ist auch eine Folge des rasanten technologischen Fortschritts. Durch Mikrocomputertechnik und Informationstechnologien, Neuerungen in der Robotik, Software- und künstliche Intelligenz und die Verfügbarkeit zahlloser Internetdienste hat sich die Art und Weise der Produktion und Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen verändert. Diese Innovationen haben zu einer stärkeren Verflechtung zwischen dem produzierenden Gewerbe, der Landwirtschaft und der Dienstleistungsbranche beigetragen und wirken sich zwangsläufig auf die Organisation der Arbeit aus.

18. Während Routinetätigkeiten verschwinden, entstehen in Entwicklungs- wie Industrieländern neue Arbeitsplätze in der Wissensökonomie, der ökologischen Wirtschaft und der Pflege- und Betreuungswirtschaft. Nach Schätzungen der IAO könnten bei einer Umstellung auf ein ökologischeres Wirtschaften in den kommenden Jahrzehnten weltweit 15 bis 60 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden.¹⁵ Internetfähige mobile und selbständige Arbeitsformen erleichtern zwar die Abstimmung zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und bieten Flexibilität, sind allerdings auch mit Herausforderungen verbunden, was die Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen betrifft. Derartige Vorkehrungen können dann, wenn sie nicht in formellen Verträgen geregelt werden, mit übermäßig langen Arbeitszeiten und einer geringen sozialen Absicherung verbunden sein. Aufgrund des dezentralen Charakters dieser Arbeitsplätze ist es derzeit für die Arbeitnehmer schwieriger, sich zu organisieren und ihr Recht auf Kollektivverhandlungen auszuüben. Beispielsweise wirft die so genannte „Crowd-Arbeit“,¹⁶ die Arbeitnehmern weltweit Beschäftigungsmöglichkeiten im Internet bietet, Probleme in Bezug auf Arbeitsrecht und Arbeitnehmerschutz auf.

19. Neue Produktionsverfahren haben die Herausbildung globaler Lieferketten mit tieferen Ebenen und größerer Reichweite begünstigt, die nun eine gängige Organisationsmethode für Investitionen und die Produktion in der globalen Wirtschaft darstellen. Dadurch wurden Chancen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eröffnet und Arbeitsplätze geschaffen, die zahlreichen Beschäftigten den Einstieg in den formellen Arbeitsmarkt ermöglichen und in vielen Ländern einen Weg aus der Armut bieten. Zudem konnten die in globale Lieferketten eingebundenen Unternehmen dadurch höhere Produktivitätssteigerungen erzielen. Es gibt jedoch auch Anzeichen dafür, dass globale

¹³ IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends 2015* (Genf, 2015), S. 57-59.

¹⁴ IAA: *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis* (Genf, 2012), S. 9.

¹⁵ IAA: *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Genf, 2012), S. viii.

¹⁶ „Crowd-Arbeit“ wird über Online-Plattformen von Gruppen einzelner Beschäftigter durchgeführt, die auf Auftragsangebote im Internet reagieren. Der Standort von „Crowd-Arbeitern“ spielt keine Rolle, solange sie über einen Internetanschluss verfügen. Siehe IAA: *Regulating work in the "gig economy"*, 2015: iloblog.org/2015/07/10/regulating-work-in-the-gig-economy.

Lieferketten verschiedene Aspekte der Arbeitsplatzqualität beeinflussen können, etwa das Lohnniveau oder die Art der Arbeitsverträge.¹⁷

20. Jüngste Analysen der IAO lassen deutliche Verschiebungen bei atypischen Arbeitsformen erkennen. Tendenziell sinkt die Zahl der Lohn- und Gehaltsempfänger in der Mehrzahl der Industrieländer, steigt jedoch in den Schwellen- und Entwicklungsländern weiter an, wenn auch langsamer.¹⁸ Insbesondere in den Entwicklungsländern bietet eine Tätigkeit als Lohn- und Gehaltsempfänger Chancen für eine Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten und die Integration von Frauen, Jugendlichen und anderen Arbeitnehmergruppen, die eher von Defiziten in Bezug auf eine menschenwürdige Arbeit betroffen sind, in den Arbeitsmarkt. Allerdings geht aus den Daten auch hervor, dass weltweit nahezu jeder zweite Lohn- und Gehaltsempfänger keinen unbefristeten Arbeitsvertrag hat, was sich auf Arbeitnehmerrechte, Einkommenssicherheit, Lohn- und Einkommensunterschiede, die soziale Absicherung und den allgemeineren sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt auswirkt.¹⁹ Beschäftigte ohne feste Verträge sind zudem häufig anfälliger als Arbeitnehmer in traditionellen Beschäftigungsverhältnissen und Sicherheits- und Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz stärker ausgesetzt und müssen häufiger ein geringeres Entgelt hinnehmen.²⁰

21. Trotz der neuen und unwälzenden Herausforderungen und Chancen, die sich in der Welt der Arbeit derzeit abzeichnen, machen die 2,3 Millionen Erwerbstätigen, die jedes Jahr infolge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sterben,²¹ die 21 Millionen Opfer von Zwangsarbeit²² und die 168 Millionen Kinder, die Kinderarbeit verrichten,²³ erneut und eindringlich die anhaltenden Defizite bei der menschenwürdigen Arbeit deutlich. Dazu zählen die Verweigerung der Rechte am Arbeitsplatz, der Mangel an ausreichenden hochwertigen Beschäftigungsmöglichkeiten, ein unzureichender sozialer Schutz und das Fehlen eines sozialen Dialogs, insbesondere in der informellen Wirtschaft, die Arbeitgeber für mehr als die Hälfte der globalen Erwerbsbevölkerung ist.

22. Die Veränderungen hinsichtlich der Beschaffenheit und Organisation von Produktion und Arbeit sowie die hartnäckigen Defizite bei der menschenwürdigen Arbeit lassen Herausforderungen in Bezug auf die Steuerung und Regelung der Erwerbstätigkeit entstehen. Trotz des Trends zur Deregulierung, der in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Ländern festzustellen war, werden die internationalen Arbeitsnormen immer mehr als

¹⁷ IAA: *World Employment and Social Outlook: The changing nature of jobs* (Genf, 2015), S. 140. Die Auswirkungen globaler Lieferketten auf die Arbeitswelt sind Gegenstand einer allgemeinen Aussprache auf dieser Konferenz.

¹⁸ Ebd., S. 13. Der Anteil der Lohn- und Gehaltsempfänger an den Beschäftigten wächst in einigen Regionen wie Afrika südlich der Sahara und Südasien, wo er etwa 20 Prozent beträgt. Die restlichen Beschäftigten gehen atypischen Arbeitsformen nach.

¹⁹ Ebd. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen sind nahezu 72 bzw. 87 Prozent der Lohn- und Gehaltsempfänger nicht fest angestellt. Dagegen ist ihr Anteil in den Ländern mit hohem Einkommen mit 25 Prozent niedriger, jedoch seit 2004 infolge der Herausbildung einer neuen Kategorie von Arbeitnehmern ohne Vertrag leicht gestiegen.

²⁰ So werden Zeitarbeiter oft nicht angemessen in Sicherheits- und Gesundheitsfragen geschult oder über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt. United States Department of Labor: www.osha.gov/temp_workers/.

²¹ IAA: *Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit: Unsere Vision: Prävention nachhaltig gestalten*, XX. Weltkongress für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014, Globales Forum Prävention, 24.-27. Aug. 2014, Frankfurt, Deutschland (Genf, 2014).

²² IAA: *ILO global estimate of forced labour: Results and methodology* (Genf, 2012), S. 13.

²³ IAA: *Making progress against child labour: Global estimates and trends 2000-2012* (Genf, 2013), S. 1.

zentrale Elemente regionaler und subregionaler Integrationsprozesse anerkannt und auf verschiedenen Stufen in Handelsabkommen aufgenommen. Parallel dazu steigt mit der wachsenden Zahl und Größe multinationaler Unternehmen (MNU) die Zahl privater Compliance-Initiativen, auch in Bezug auf die soziale Verantwortung der Unternehmen, sowie der ausgehandelten Vereinbarungen, die MNU und Arbeitnehmervertreter über die gesamte Lieferkette hinweg zum Dialog anregen.

23. Will man sich mit diesen Umbrüchen in der Arbeitswelt auseinandersetzen, ist eine zukunftsorientierte Betrachtung aller Aspekte der menschenwürdigen Arbeit erforderlich. Dazu gehört auch die Frage, welche Bedeutung der Arbeit in unserem Leben und unserer Gesellschaft zukommt und wie sie sich wandelt, wo Arbeitsplätze geschaffen werden, welche Faktoren für die Organisation der Arbeit und der Produktion maßgeblich sind und was sie für die menschenwürdige Arbeit bedeuten und welche Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und Regulierungsbehörden möglicherweise notwendig sind, um die sich verändernde Arbeitswelt zu steuern. Ein ständiger Dialog mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und verschiedensten Akteuren im Rahmen der Initiative zur Zukunft der Arbeit wird Gelegenheit bieten, diese Fragen zu untersuchen, und letztlich Impulse für eine zu diesem Thema eingesetzte hochrangige Kommission und die Erörterung auf der Konferenz 2019 liefern.²⁴

1.3. Entwicklungsherausforderungen und -chancen

24. Wie die Vereinten Nationen unterstrichen haben, leben Milliarden von Frauen und Männern nach wie vor in Armut, und ein Leben in Würde wird ihnen verwehrt. Dazu zählen über 327 Millionen erwerbstätige Frauen und Männer, die in extremer Armut, und 967 Millionen Beschäftigte, die in mäßiger Armut oder knapp über der Armutsgrenze leben.²⁵ Die Ungleichheiten innerhalb der Länder und zwischen ihnen nehmen zu, wobei enorme Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht bestehen. Geschlechterungleichheit stellt nach wie vor eine der größten Herausforderungen dar, was sich etwa am geschlechtsspezifischen Lohngefälle zeigt, das unverändert rund 20 Prozent beträgt.²⁶ Weltweite Gesundheitsgefahren, häufiger auftretende und an Intensität zunehmende Naturkatastrophen, eskalierende Konflikte, gewalttätiger Extremismus, Terrorismus und damit zusammenhängende humanitäre Krisen und die Vertreibung von Menschen drohen einen Großteil der in den letzten Jahrzehnten erzielten Entwicklungsfortschritte zunichte zu machen. Die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und die nachteiligen Auswirkungen der Umweltzerstörung haben eine immer länger werdende Liste sich verschärfender Menschheitsprobleme zur Folge. Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen, und seine nachteiligen Auswirkungen untergraben die Fähigkeit aller Länder, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

²⁴ IAA: *Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO: Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement*, Bericht I(A), Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013; und *Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit*, Bericht I, Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015.

²⁵ IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends 2016* (Genf, 2016), S. 19. Definitionsgemäß leben Menschen in extremer Armut, wenn sie erwerbstätig sind, aber mit täglich weniger als 1,90 US-Dollar nach der Kaufkraftparität (PPP) auskommen müssen, während das täglich verfügbare Einkommen bei Erwerbstätigen in mäßiger Armut 1,90 bis 3,10 US-Dollar (in PPP) und bei knapp über der Armutsgrenze lebenden Erwerbstätigen 3,10 bis 5 US-Dollar (in PPP) beträgt.

²⁶ IAA: *Equal pay: An introductory guide* (Genf, 2013), S. 12.

25. Trotz dieser Herausforderungen ist die Welt bei der Bekämpfung der extremen Armut und des Hungers, der Verwirklichung der allgemeinen Schulbildung und der Geschlechtergleichheit und der Verbesserung der Überlebenschancen und Gesundheit von Kindern vorangekommen. Viele der im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) aufgestellten Zielvorgaben wurden vollständig oder teilweise erreicht, darunter die Zielvorgabe 1.A, die extreme Armut zu halbieren. Millionen von Kindern, die mit hoher Wahrscheinlichkeit ihren fünften Geburtstag nicht erleben sollten, haben diese kritischen Jahre überwunden, und noch mehr Kinder konnten eine Schule besuchen. Auch wenn die Werte je nach Region und Land schwanken, hat jedes dritte Entwicklungsland die Geschlechterparität bei der Grundschulbildung verwirklicht. Die Inzidenz vermeidbarer Krankheiten ist rückläufig. Die Ausbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien und die globale Vernetzung sowie wissenschaftliche und technische Neuerungen in so unterschiedlichen Bereichen wie Medizin und Energie bieten ein großes Potenzial für die Beschleunigung des menschlichen Fortschritts, die Überbrückung der digitalen Kluft und den Aufbau von Wissensgesellschaften. Im Dezember 2015 schlossen 195 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf der Klimakonferenz in Paris ein historisches Abkommen mit dem Ziel, den Klimawandel zu bekämpfen sowie Maßnahmen und Investitionen zugunsten einer kohlenstoffarmen, widerstandsfähigen und nachhaltigen Zukunft anzustoßen.²⁷

26. Die Fortschritte bei der Verwirklichung der MDGs sind jedoch ungleich verteilt. Weniger erfolgreich waren insbesondere Afrika, die am wenigsten entwickelten Länder, die Binnenstaaten und die kleinen Inselentwicklungsländer sowie die fragilen Staaten. Einige MDGs wurden nicht erreicht, insbesondere was die Gesundheit von Müttern, Neugeborenen und Kindern betrifft. Die Zielvorgabe 1 b) „Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle verwirklichen, einschließlich Frauen und Jugendlichen“, die am unmittelbarsten an den Grundsätzen der Erklärung ausgerichtet ist, liegt nach wie vor in weiter Ferne. Wie die Vereinten Nationen unlängst schlussfolgerten, muss noch viel getan werden, „um die Produktivität zu steigern, einen nachhaltigen Strukturwandel zu fördern und die Sozialschutzsysteme für die ärmsten und schwächsten Erwerbstätigen und ihre Familien auszubauen“.²⁸

27. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet erneut Gelegenheit, bis 2030 die Armut zu beenden, Ungleichheit und Ungerechtigkeit zu bekämpfen und dem Klimawandel zu begegnen. Die 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) gehen über die MDGs hinaus und beruhen auf denselben, einen tiefgreifenden Wandel bewirkenden Grundsätzen wie die Erklärung. Die Agenda 2030 ist universell, auf Rechte gegründet und geschlechtssensibel und beruht auf der Erkenntnis, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – die ökonomische, ökologische und soziale – auf integrierte Weise, politisch kohärenter und im Rahmen von Multi-Stakeholder-Partnerschaften angegangen werden müssen. Das Ziel 8 lautet „Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für

²⁷ In dem Abkommen werden insbesondere die Erfordernisse eines gerechten Übergangs für die Erwerbsbevölkerung und der Schaffung menschenwürdiger Arbeit und qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze im Einklang mit den auf nationaler Ebene festgelegten Entwicklungsprioritäten hervorgehoben. *Adoption of the Paris Agreement*, Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Konferenz der Vertragsparteien, Paris, 30. Nov.-11. Dez. 2015, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

²⁸ Vereinte Nationen: *The Millennium Development Goals Report 2015* (New York, 2015).

alle fördern“, und die menschenwürdige Arbeit ist zudem umfassend in einige der anderen globalen Ziele und Zielvorgaben integriert.²⁹

28. Im Zusammenhang mit der Agenda 2030 wurde im Juli 2015 die Aktionsagenda von Addis Abeba über Entwicklungsfinanzierung angenommen, in der zur Mobilisierung inländischer öffentlicher Mittel, zu inländischen und internationalen privatwirtschaftlichen Aktivitäten und Finanzen und zu einer internationalen Entwicklungszusammenarbeit aufgerufen wird.³⁰ Ferner schlossen die Vereinten Nationen unlängst eine Reihe zwischenstaatlicher Dialoge und interinstitutioneller Beratungen ab, die sicherstellen sollten, dass die Organisation „dafür gerüstet ist“, die Länder bei der Umsetzung der Agenda 2030 zu unterstützen, wobei sie auf der Reforminitiative „Einheit in der Aktion“ zur Förderung größerer Kohärenz und operativer Wirksamkeit, insbesondere auf nationaler Ebene, aufbaut. Bei den Dialogen ging es darum, die Finanzierungsbasis und Fragmentierung der Vereinten Nationen, ihre Lenkungsstruktur und Kernaufgaben und die Herausforderung, die normativen, normensetzenden und operativen Aspekte ihrer Arbeit zugunsten von Entwicklung, Frieden, Menschenrechten und humanitärer Hilfe zu verknüpfen, einer umfassenderen Betrachtung zu unterziehen. Dabei wurde hervorgehoben, dass das System der Vereinten Nationen in vielfacher Hinsicht an einem Scheideweg steht, weshalb es für die Mitgliedsgruppen und das Amt noch wichtiger ist, auf zwischenstaatlicher und interinstitutioneller Ebene eine Debatte zu führen, um sicherzustellen, dass die Ziele und Grundsätze der Erklärung gut verstanden und bei der Umsetzung der Agenda 2030 angemessen angewendet werden.

29. Die zentrale Stellung der menschenwürdigen Arbeit in der Agenda 2030 hat weitreichende Konsequenzen für die Ziele der Erklärung. Es ist davon auszugehen, dass die IAO und ihre Mitglieder aufgefordert werden, bei der Umsetzung der Agenda 2030 eine umfassende und aktive Rolle zu übernehmen, u.a. durch die aktive Einbindung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und Unterstützung der nationalen Strategien zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung. Daher ist es umso notwendiger, die Mitgliedsgruppen durch die weitere Stärkung der Fähigkeiten der IAO, die verbesserte Koordinierung ihrer Aktionsmittel und die Stärkung ihrer operativen und konzeptionellen Wirksamkeit im multilateralen System zu unterstützen, wie es in der Erklärung gefordert wird.

²⁹ Vereinte Nationen: „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, A/RES/70/1 (New York, 2015).

³⁰ Vereinte Nationen *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, A/RES/69/313 (Addis Abeba, 2015).

Kapitel 2

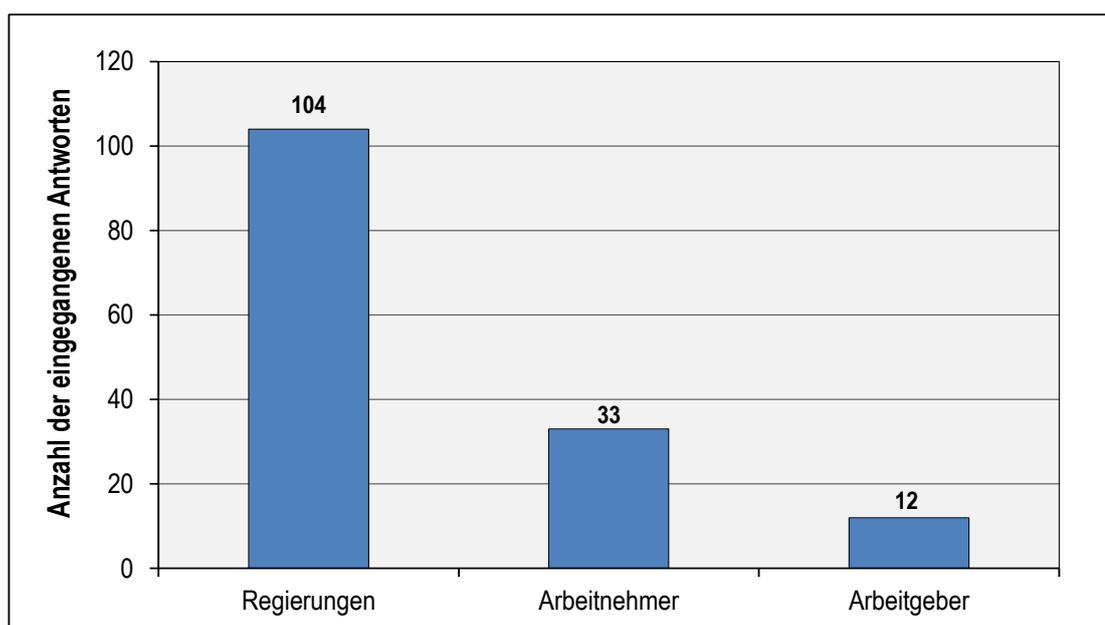
Maßnahmen der Mitglieder

30. Mit der Erklärung bekunden die Mitglieder der IAO erneut ihre Entschlossenheit, die strategischen Ziele zu verfolgen, und erkennen ihre wechselseitige Abhängigkeit und die Bedeutung eines integrierten Vorgehens für ihre Verwirklichung an. Die Erklärung bietet einen gemeinsamen Bezugsrahmen, von dem sich die Mitgliedstaaten bei ihrem individuellen und gemeinschaftlichen Handeln leiten lassen sollen.

31. Entsprechend den Vorgaben in der Erklärung holte das Amt bei den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen Informationen über die als Folge der Erklärung getroffenen Maßnahmen ein. Die erste solche gemeinsame Maßnahme aller Mitglieder seit der Annahme der Erklärung bestand in der Versendung eines Fragebogens. Er wurde in Absprache mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen konzipiert, um Informationen zu erlangen, die dem Amt sonst nicht zugänglich wären, und die Mitglieder wurden ersucht, bei der Vorbereitung ihrer Antworten die maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu konsultieren.

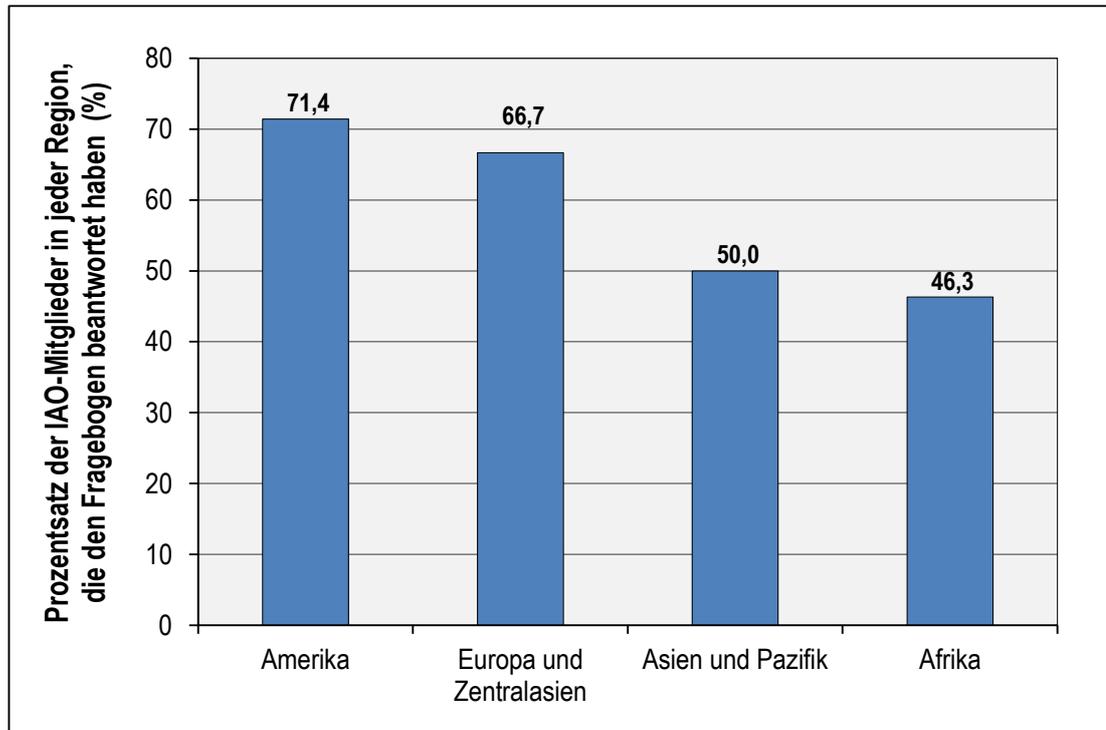
32. Die in diesem Kapitel vorgelegten Informationen beruhen weitgehend auf den 104 von den Regierungen eingesandten Antworten auf den Fragebogen sowie den zusätzlichen Angaben und Anmerkungen, die von 45 Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eingingen. Auf den Fragebogen antworteten mehr als die Hälfte der IAO-Mitglieder, darunter die meisten der derzeitigen Mitglieder des Verwaltungsrats.

Abbildung 2.1. Antworten auf den Fragebogen



33. Besonders hoch war die Rücklaufquote in Europa und Zentralasien sowie in Amerika. In allen Regionen deuten die Antworten auf ein spürbares Interesse an der Evaluierung der Wirkung der Erklärung hin. Einigen Antworten ist zu entnehmen, dass der Fragebogen Anlass zu dreigliedrigen Konsultationen über die Wirkung der Erklärung gab.

Abbildung 2.2. Antworten auf den Fragebogen nach Region



34. Die Antworten enthalten aussagekräftige Beispiele für die Maßnahmen der Mitglieder in Form der Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen, von Rechtsvorschriften, Politiken und Programmen, Kapazitätsaufbau, Forschung und Statistiken und der Koordinierung der Maßnahmen auf allen Ebenen. Dazu zählen u.a. auch einige der in Teil II(B) der Erklärung genannten Maßnahmen, allerdings ohne dass ausdrücklich darauf Bezug genommen wird.¹ Nach Möglichkeit wurden die Antworten der Mitglieder um Informationen ergänzt, die dem Amt bereits vorlagen, etwa zu Ratifizierungsraten, einzelstaatlichen beschäftigungspolitischen Maßnahmen, Handelsabkommen und Entwicklungszusammenarbeit.

35. Die folgenden Abschnitte bieten einen Überblick über die allgemeine Kenntnis der Erklärung bei den Mitgliedern und über den Ansatz für ihre Umsetzung sowie die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen. Zudem geben sie Auskunft über die gemeinsamen Maßnahmen der Mitglieder auf regionaler und internationaler Ebene durch Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreieckskooperation, Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Investitionen, regionale Integrationsprozesse und Arbeitsmigrationsabkommen.

¹ Unter anderem kommen folgende Maßnahmen in Betracht: innerstaatliche oder regionale Strategien für menschenwürdige Arbeit, die Ratifizierung oder Durchführung von IAO-Instrumenten, die Koordinierung zwischen den in einschlägigen internationalen Foren vertretenen Auffassungen und den gemäß der Erklärung getroffenen Maßnahmen, die Förderung nachhaltiger Unternehmen, der Austausch nationaler und regionaler guter Praxis im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit und die Bereitstellung von Ressourcen zur Unterstützung der Bemühungen anderer Mitglieder. *Erklärung*, Teil II(B) i)-vii).

2.1. Allgemeine Kenntnis der Erklärung und Ansätze für ihre Umsetzung

2.1.1. Kenntnis und Verständnis der Erklärung allgemein

36. Die Antworten lassen erkennen, dass die Mitglieder die Erklärung kennen und ihre institutionelle Bedeutung für die IAO allgemein verstehen. Auch wenn die Mitglieder in sämtlichen Antworten ihre anhaltende Unterstützung für das Konzept menschenwürdiger Arbeit bekräftigen, bezieht sich das allgemeine Verständnis der Erklärung offensichtlich eher auf ihre einzelnen Elemente als auf ihre Auswirkungen als Handlungsrahmen für die Mitglieder. Dies zeigt sich insbesondere an der Umsetzung des integrierten Ansatzes für menschenwürdige Arbeit.

37. Insgesamt enthalten die Antworten mehr Informationen über die Förderung der strategischen Ziele Beschäftigung und sozialer Schutz als über den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit sowie die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Zwar ist in allen Antworten vom sozialen Dialog die Rede, doch betreffen die meisten Angaben zu diesem strategischen Ziel eher spezielle dreigliedrige Konsultationsverfahren als die Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit als strategisches Ziel an sich.

38. In einigen Antworten wird der Schutz der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen oder Rechtsvorschriften oder durch die Justiz dargelegt. Nur in wenigen Fällen allerdings werden sachbezogene Informationen über Strategien und Maßnahmen zur Förderung, Einhaltung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als kohärente Gruppe von Rechten und zugleich als förderliche Bedingungen für die Erfüllung der strategischen Ziele bereitgestellt. Zudem herrscht anscheinend Unklarheit über den Unterschied zwischen dem strategischen Ziel grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, das sich auf die grundlegenden Übereinkommen stützt, und der Notwendigkeit, den gesamten Bestand der internationalen Arbeitsnormen als Mittel zur Förderung, Verwirklichung und Erfüllung aller vier strategischen Ziele, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, zu nutzen.

2.1.2. Ansätze für die Umsetzung der Erklärung

39. Nach der Annahme der Erklärung verbreiteten viele Mitglieder ihren Wortlaut an die innerstaatlichen Verwaltungen und legten ihn anderen Einrichtungen, etwa den einzelstaatlichen Parlamenten, vor. Einige Mitglieder übermittelten ihn auch repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Länder wie Norwegen und Uruguay berichten, dass sie Entschließungen zur Erklärung in multilateralen und regionalen Gremien wie den Vereinten Nationen bzw. dem Gemeinsamen Markt des südlichen Teils Südamerikas (MERCOSUR) einbrachten (siehe auch Kapitel 4).

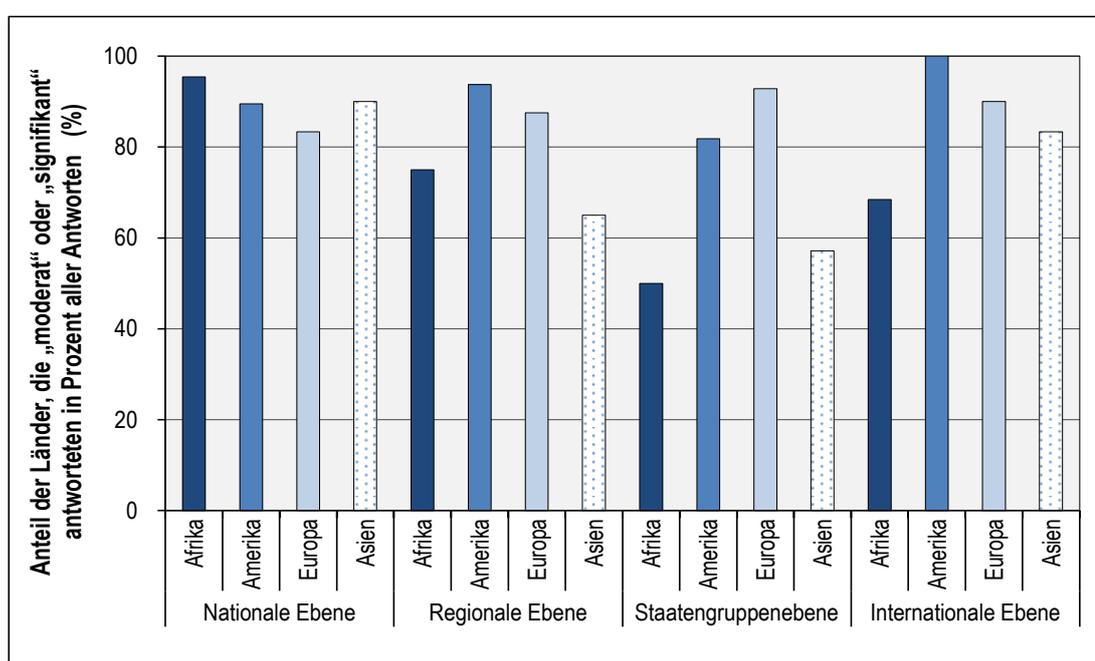
40. Einige Mitglieder melden, als Reaktion auf die Erklärung Strategien zur integrierten Weiterverfolgung der vier strategischen Ziele und darüber hinaus zur Förderung der Kohärenz von Wirtschafts-, Sozial-, Handels- und Investitionspolitik entwickelt zu haben. Auch wenn diese Strategien möglicherweise eine nationale Komponente aufweisen, geht aus den Antworten tendenziell hervor, dass die Mitglieder menschenwürdige Arbeit auch in anderen Ländern fördern, u.a. durch Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Investitionen.

41. Demgegenüber legen andere Antworten nahe, dass keine Notwendigkeit für konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung gesehen wurde, da die strategischen Ziele bereits in geltende Politiken und Rechtsvorschriften integriert seien. Viele dieser Mitglieder erläutern stattdessen, wie sie die Erklärung im internationalen oder regionalen Kontext gefördert haben. Arbeitnehmerverbände in einigen dieser Länder berichten, dass

das Fehlen spezifischer Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung die Wirksamkeit der Sozialpolitik beeinträchtigt habe, und fordern eine konkrete einzelstaatliche Strategie.

42. Auch wenn die Länder jeweils sehr verschieden an die Weiterverfolgung und Umsetzung der Erklärung herangehen, vertreten sie in ihren Antworten mehrheitlich die Auffassung, dass die Erklärung „moderat“ oder „signifikant“ zur durchgängigen Berücksichtigung der Agenda für menschenwürdige Arbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene beigetragen habe. Nach den Angaben der Mitglieder in Europa und Zentralasien und in Amerika ist der Beitrag der Erklärung zur systematischen Integration der menschenwürdigen Arbeit international und regional größer als im nationalen Maßstab, während es sich nach Ansicht der Mitglieder in Afrika und Asien umgekehrt verhält.

Abbildung 2.3. Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf verschiedenen Ebenen



2.2. Umsetzung auf der Ebene der Länder

43. Nach der Mehrzahl der Antworten auf den Fragebogen zu urteilen, leistet die Erklärung einen signifikanten Beitrag zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf nationaler Ebene. Im Vergleich dazu bezeichnen die Mitglieder in Asien und dem Pazifik ihren Beitrag in dieser Hinsicht als moderat.

Übersicht 2.1. Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf nationaler Ebene (Anzahl der Antworten)

Region	Überhaupt nicht	Ein wenig	Moderat	Signifikant	K.A.
Afrika	0	1	4	17	3
Amerika	0	2	3	14	3
Asien und Pazifik	1	1	12	6	3
Europa und Zentralasien	1	4	10	15	4
Insgesamt	2	8	29	52	13

44. Die meisten Mitglieder mit Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) geben in ihren Antworten an, dass diese Programme ausschlaggebend für die Förderung eines integrierten Herangehens an die vier strategischen Ziele im nationalen Kontext seien. Zudem äußern sie die Ansicht, dass die Umsetzung der DWCPs in gewissem Umfang zu einer besseren Kenntnis der Erklärung im eigenen Land beigetragen habe. Zwar hatten einige Mitglieder bereits vor der Annahme der Erklärung DWCPs konzipiert und verabschiedet, doch hat ihre Anzahl seit 2008 zugenommen, insbesondere in Afrika sowie in Europa und Zentralasien.

2.2.1. Nationale Politiken, Pläne und Strategien

45. In allen Regionen lässt sich aus den Antworten ablesen, dass nationale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen, Entwicklungspläne und Strategien zur Förderung des Wirtschaftswachstums als Instrumente für eine engere Verzahnung der strategischen Ziele gedient haben. In Afrika konnten die meisten Mitgliedstaaten die menschenwürdige Arbeit weiter in ihre nationalen entwicklungsbezogenen Strategien und Rahmen integrieren.²

46. Die Regierungen berichten, Politikkonzepte entwickelt zu haben, die Beschäftigung (insbesondere die Formalisierung der informellen Wirtschaft und die Förderung der Jugendbeschäftigung), sozialen Schutz (insbesondere Mindestlöhne und Arbeitsschutz) und soziale Sicherheit miteinander verknüpfen. Dabei sei auch der Notwendigkeit einer Abstimmung mit der Finanz-, Haushalts- und Handelspolitik Rechnung getragen worden. Nach den Angaben, die dem Amt vorliegen, wurden seit 2008 mit Unterstützung der IAO nationale Beschäftigungsmaßnahmen auf der Grundlage umfassender, integrierter und geschlechtssensibler Strategien in mehr als 60 Ländern konzipiert und umgesetzt.

47. In einigen Fällen werden Maßnahmen gemeldet, die in Bezug auf die Querschnittsthemen Geschlechtergleichheit und Nichtdiskriminierung getroffen wurden, insbesondere als Bestandteil von Förderpaketen für inklusives Wachstum. Antidiskriminierungsmaßnahmen dienen häufig dem besseren Schutz bestimmter Bevölkerungsgruppen, insbesondere von Jugendlichen, Frauen und Wanderarbeitnehmern und – in geringerem Umfang – von Menschen mit Behinderungen.

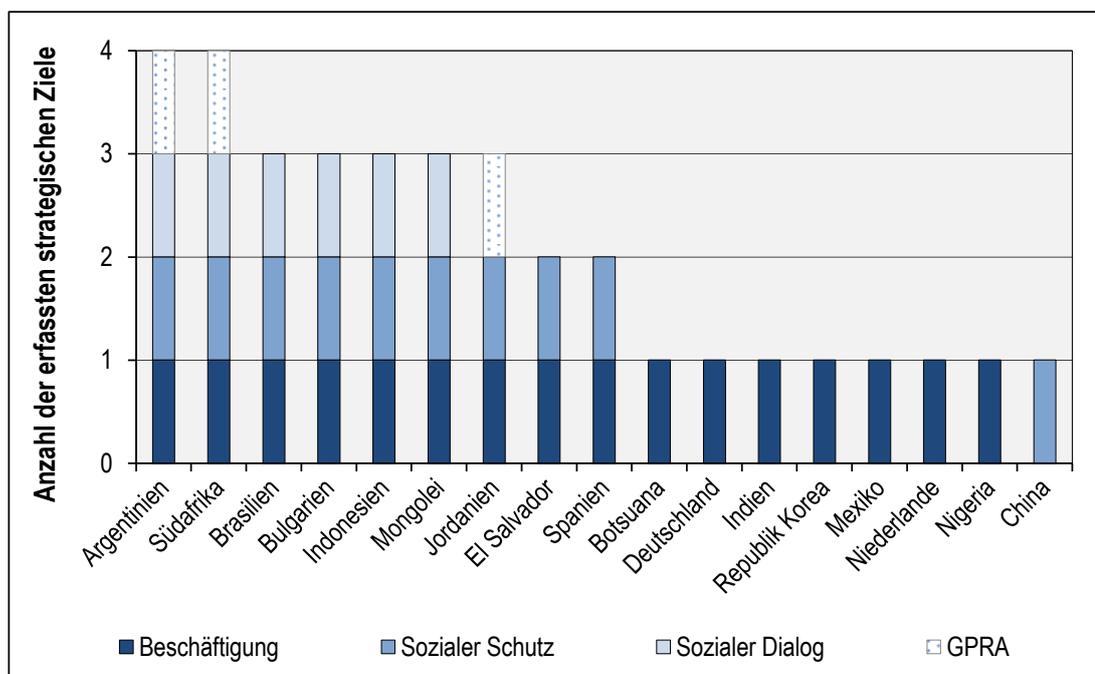
48. In den meisten Antworten werden soziale und wirtschaftliche Umstände als Ausgangspunkt für die Erarbeitung und Umsetzung nationaler Beschäftigungsmaßnahmen oder Entwicklungspläne angeführt, die im Allgemeinen dem zweifachen Ziel des Wirtschaftswachstums und besserer Beschäftigungsmöglichkeiten dienen. Derartige Umstände sind u.a. die Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise, Armut, der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen sowie in einigen Fällen Krieg, Terrorismus und Klimawandel.

49. Informationen des Amtes über Aktivitäten zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in 17 ausgewählten Ländern bieten einen Einblick darin, wie einige Länder der in der Erklärung ergangenen und im Pakt bekräftigten Forderung nach einem integrierten Ansatz nachgekommen sind. Sieben Länder verfolgen einen multidimensionalen Ansatz, der mehr als zwei strategische Ziele erfasst. Von den strategischen Zielen ist Beschäftigung der häufigste Schwerpunktbereich – hier führen 16 Länder Aktivitäten durch –, gefolgt von den Bereichen sozialer Schutz (zehn Länder), sozialer Dialog

² IAA: *Towards inclusive and sustainable development in Africa through decent work*, Bericht des Generaldirektors, 13. Afrikanische Regionaltagung, Addis Abeba, Nov.-Dez. 2015, S. 15.

(sechs Länder) und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (drei Länder). Aus den Informationen, die dem Amt vorliegen, geht ferner hervor, dass Maßnahmen zugunsten eines bestimmten strategischen Ziels oft auch Ergebnisse im Zusammenhang mit anderen Zielen erbringen.

Abbildung 2.4. Strategische Ziele, auf die die Aktivitäten zur Umsetzung des Globalen Beschäftigungspakts in 17 ausgewählten Ländern ausgerichtet sind (2009-12)



50. Zudem enthalten die Antworten Informationen über nationale Einrichtungen, die zur Verwirklichung der strategischen Ziele beigetragen haben, etwa die Arbeitsaufsicht und -verwaltung, Arbeitsvermittlungsdienste, Arbeitsmarktinformationssysteme und Ausbildungszentren. Einige Regierungen Amerikas unterstreichen die Rolle der Justiz, insbesondere der Arbeitsgerichte, bei der Umsetzung der strategischen Ziele, vor allem was den wirksamen Schutz der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit betrifft.

2.2.2. Geeignete Indikatoren und Statistiken

51. Aus einer Reihe von Antworten geht hervor, dass entsprechend den Anregungen in der Erklärung Indikatoren oder Erhebungen zur Überwachung und Evaluierung der Fortschritte bei der Umsetzung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik entwickelt bzw. durchgeführt werden. In anderen wird auf die Schaffung von Einrichtungen, die Daten zur Kinderarbeit, zum Arbeitsmarkt, zu Kollektivverhandlungen oder zur Arbeitsmigration erheben, und auf laufende IAO-Projekten zur Unterstützung der Maßnahmen der Mitglieder in diesem Bereich verwiesen. Dem Amt liegen Informationen vor, wonach mehr Länder, in erster Linie als Reaktion auf die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, statistische Maße zur Erfassung menschenwürdiger Arbeit festgelegt und in ihre Arbeitsmarktinformationssysteme und -statistiken aufgenommen haben. Da viele Länder neue Arbeitskräfteerhebungen durchführen, sind sie besser in der Lage, fundierte Entscheidungen zur Beschäftigungspolitik und zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen zu treffen. Andere Länder haben Indikatoren zu menschenwürdiger Arbeit in ihr Profil integriert.

52. Allerdings wird in einigen Antworten der anhaltende Bedarf an fachlicher Unterstützung durch die IAO bei der Festlegung geeigneter Indikatoren und Statistiken hervorgehoben. Die dem Amt vorliegenden Informationen bestätigen Diskrepanzen bei der Erstellung und Verfügbarkeit statistischer Indikatoren und Quellen zu den vier Dimensionen menschenwürdiger Arbeit. Zwar sind Fortschritte in den Bereichen Beschäftigung und sozialer Schutz zu verzeichnen, doch bestehen in vielen Ländern noch Mängel bei der Produktion grundlegender Daten zu den Rechten und zum sozialen Dialog. Insgesamt weisen die Beschäftigungsstatistiken weiter erhebliche Lücken auf, insbesondere in den weniger entwickelten Ländern.

2.2.3. Ratifizierung und Umsetzung internationaler Arbeitsnormen

53. In der Erklärung werden die Mitglieder aufgefordert, ihre Situation im Hinblick auf die Ratifizierung oder Durchführung von IAO-Instrumenten zu überprüfen, um eine stetige zunehmende Erfassung jedes der strategischen Ziele zu erreichen.³ Die in den Antworten erteilten Auskünfte legen nahe, dass es kaum Fortschritte in Bezug auf ein ganzheitliches Herangehen an die Ratifizierung und Durchführung von Übereinkommen gibt.

54. Eine Regierung gibt an, ihre Ratifizierungspolitik zu einem integralen Bestandteil ihrer im Nachgang zur Erklärung angenommenen umfassenderen nationalen Strategie für menschenwürdige Arbeit gemacht zu haben. Einige Regierungen verweisen auf eine nationale Ratifizierungspolitik, die auch die erneute Prüfung bislang nicht ratifizierter Übereinkommen umfasse, während andere angeben, dass die Erklärung eine landesweite Debatte zur Überprüfung der Ratifizierung grundlegender und ordnungspolitischer Übereinkommen angestoßen habe. Weitere Regierungen berichten über eine auf nationaler Ebene in dreigliedrigen Mechanismen geführte Debatte zu normenbezogenen Fragen, aus der sich in einigen Fällen eine fortlaufende Überprüfung des nationalen Arbeitsrechts ergeben habe, die den wechselnden Bedingungen der Arbeitswelt Rechnung tragen solle. Den Berichten zufolge wurden die Normen auch im Rahmen der DWCPs oder mit der fachlichen Unterstützung der IAO auf der Grundlage der Arbeit des Aufsichtssystems überprüft.

55. Seit 2008 hat das Amt weniger Ratifizierungen der grundlegenden Übereinkommen als in den acht Jahren vor der Verabschiedung der Erklärung verzeichnet. Dieser Trend muss vor dem Hintergrund des allgemeinen Ratifizierungsstands betrachtet werden. Um das Ziel der universellen Ratifizierung aller grundlegenden Übereinkommen zu erreichen, sind noch weitere 123 Ratifizierungen nötig.

Übersicht 2.2. Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen nach Region (2008-15) (Anzahl der Antworten)

Region	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-15	Ratifikationsrate (%)
Afrika	1	1	2	4	7	0	3	0	18	97,7
Amerika	0	1	0	1	0	0	0	2	4	95,0
Asien und Pazifik	11	8	2	1	7	10	1	2	42	72,2
Europa und Zentralasien	1	1	1	0	1	0	0	0	4	99,9
Alle Regionen	13	11	5	6	15	10	4	4	68	91,5

³ Erklärung, Teil II(B) iii).

56. Im November 2009 nahm der Verwaltungsrat einen Aktionsplan zur Förderung der Ratifizierung der ordnungspolitischen Instrumente (2010-16) an.⁴ Seitdem haben vier Mitgliedstaaten das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, fünf das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), acht das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, und 16 das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, ratifiziert. Diese neuen Ratifizierungen sollten in Verbindung mit dem allgemeinen Ratifizierungsstand je Region betrachtet werden.

Übersicht 2.3. Ratifizierung der ordnungspolitischen Übereinkommen nach Region (2008-15) (Anzahl der Antworten)

Region	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-15	Ratifikationsrate (%)
Afrika	1	2	1	2	3	4	2	1	16	54,2
Amerika	0	0	3	1	1	2	1	1	9	64,3
Asien und Pazifik	2	0	5	0	1	0	0	0	8	27,2
Europa und Zentralasien	2	5	1	3	0	1	2	0	14	83,8
Alle Regionen	5	7	10	6	5	7	5	2	47	55,1

2.2.4. Förderung nachhaltiger Unternehmen

57. In der Erklärung wird anerkannt, dass produktive, rentable und nachhaltige Unternehmen von entscheidender Bedeutung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigungschancen sind und dass es notwendig ist, ein für ihre Entwicklung förderliches Umfeld zu schaffen. Zwar ist einigen Antworten zu entnehmen, dass ein solches Umfeld eine wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, doch wird kaum Auskunft über die konkreten Schritte zur Förderung nachhaltiger Unternehmen auf nationaler Ebene gegeben. Dennoch sind nach den Informationen, die dem Amt vorliegen, 72 Prozent der Mitgliedstaaten in Afrika bei der Annahme integrierter Strategien für nachhaltige Entwicklung vorangekommen, und praktisch alle DWCPs enthalten Ergebnisse zur Unternehmensentwicklung.⁵

58. In einigen Antworten wird auf konkrete Maßnahmen Bezug genommen, die im Zusammenhang mit MNU getroffen wurden, insbesondere im Kontext der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte und der *Leitsätze für multinationale Unternehmen* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), während die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (die MNU-Erklärung) nicht erwähnt wird. Aus anderen Antworten geht hervor, dass die Strategien für menschenwürdige Arbeit Maßnahmen vorsehen, die die Unternehmen zur Wahrnehmung ihrer sozialen Verantwortung anhalten sollen, insbesondere in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

⁴ IAA: *Plan of Action (2010-2016): Towards widespread ratification and effective implementation of the governance Conventions* (Genf, 2011).

⁵ IAA: *Towards inclusive and sustainable development in Africa through decent work*, a.a.O., S. 17.

2.2.5. Koordinierung durch sozialen Dialog und andere Mittel

59. Auch wenn der soziale Dialog ein verfassungsmäßiges Aktionsmittel der IAO ist, wird dadurch, dass er ebenso wie die Dreigliedrigkeit als strategisches Ziel anerkannt wird, die Bedeutung dieses Ziels bei der Anpassung der zur Umsetzung der strategischen Ziele getroffenen Maßnahmen an die Bedürfnisse und Umstände eines jeden Landes und bei der Herbeiführung eines Konsenses auf nationaler und internationaler Ebene unterstrichen.⁶ Wirksame Regelungen zur Koordinierung zwischen den einzelstaatlichen Institutionen tragen zudem maßgeblich zu einer größeren Kohärenz öffentlicher Entscheidungsprozesse bei.

60. Aus einer Reihe von Antworten geht hervor, dass dreigliedrige Konsultationen über die für die Erklärung relevanten Fragen im Rahmen bestehender Verfahren und Gremien abgehalten werden. Dazu zählen nach dem Übereinkommen Nr. 144 eingesetzte Gremien, insbesondere nationale dreigliedrige Organe mit dem Auftrag, wichtige soziale und wirtschaftliche Fragestellungen wie die Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise zu erörtern, und die dreigliedrigen nationalen Lenkungsausschüsse für die DWCPs.

61. Die Antworten einiger Länder legen nahe, dass sich die dreigliedrigen Konsultationen über sozialpolitische Prioritäten damit befasst haben, wie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den strategischen Zielen hergestellt werden kann, vor allem im Zusammenhang mit den Reaktionen auf die Krise. In einer Antwort wird auf ausführliche Gespräche zwischen der Regierung sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden verwiesen, bei denen es um die Prioritäten und den Ausgleich zwischen den verschiedenen strategischen Zielen ging, insbesondere in Bezug auf die Quantität und Qualität der zu schaffenden Arbeitsplätze. Die meisten Arbeitnehmerverbände machen jedoch auf Schwierigkeiten bei der Abhaltung eines sozialen Dialogs aufmerksam, die u. a. das Funktionieren der jeweiligen Organe betreffen, und stellen ihre Wirksamkeit bei der Milderung der Folgen der Krise infrage.

62. Dieser Trend wurde auch in dem 2013 erstellten Bericht für die wiederkehrende Diskussion über den sozialen Dialog erwähnt, wonach insbesondere in einigen europäischen und anderen Ländern mit hohem Einkommen „eine Schwächung der Institutionen des sozialen Dialogs“ zu verzeichnen sei, da „Spar- und andere Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise ohne einen sozialen Dialog durchgesetzt werden“. Weiter wird ausgeführt, dass „bisweilen die Kollektivverhandlungsprozesse, die über Generationen eingerichtet worden sind, ausdrücklich unterlaufen“ würden. „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.“⁷ In Afrika wurden Mechanismen für den einzelstaatlichen sozialen Dialog, darunter Wirtschafts- und Sozialräte, in 38 Ländern eingerichtet.⁸

⁶ Erklärung, Teil I(A) iii).

⁷ IAA: Sozialer Dialog: Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013, Abs. 365.

⁸ IAA: *Towards inclusive and sustainable development in Africa through decent work*, a.a.O., S. 6.

63. Einigen Antworten zufolge hat die Zusammenlegung mehrerer Ressorts in einem einzelnen Ministerium zu einer Verbesserung der Koordinierung und der integrierten Verfolgung der strategischen Ziele beigetragen. So habe man einigen Ministern die kombinierte Zuständigkeit für Beschäftigung und nachhaltige Entwicklung, Wirtschaftspolitik oder Handel übertragen, was die Koordinierung und Politikkohärenz verbessern dürfte. Ein Arbeitgeberverband ist allerdings der Auffassung, dass der Geschäftsbereich des Arbeitsministeriums mittlerweile zu breit sei und dass Beschäftigung nicht als Priorität angesehen werde.

64. In einer Reihe von Antworten werden Regelungen für die Koordinierung zwischen Ministerien und verschiedenen anderen Stellen bei der Förderung bestimmter strategischer Ziele, vor allem im Bereich Beschäftigung, beschrieben. In einigen Fällen wird auf die Einsetzung interministerieller Ausschüsse, an denen auch Zentralbanken beteiligt sind, verwiesen, die Aufsicht über die Beschäftigungspolitik ausüben sollen. Andere Antworten enthalten Ausführungen zur Koordinierung von Aktivitäten, die die SDGs betreffen, was eine Gelegenheit für die Erörterung der SDGs mit den Sozialpartnern biete.

65. Andere Mechanismen dienen der Koordinierung des Dialogs zwischen den Ministerien und anderen Akteuren, darunter nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und Forschungszentren. Dabei gehe es um Fragen wie Beschäftigungspolitik, sozialer Schutz, Formalisierung der Wirtschaft, Geschlechter- und Rassengleichheit, Arbeitsmigration, Beseitigung von Kinderarbeit und Arbeitsaufsicht. In einigen Antworten werden Bemühungen um eine Koordinierung zwischen zentralen und lokalen Behörden mit Zuständigkeit für die Behandlung bestimmter Fragen im Zusammenhang mit den strategischen Zielen angesprochen. In Lateinamerika und der Karibik beinhaltet dies die Förderung dreigliedriger Programme für menschenwürdige Arbeit im lokalen Rahmen oder auf Ebene der Provinzen mit Unterstützung der IAO und die Konzeption von Beschäftigungsmaßnahmen auf subnationaler Ebene.

2.3. Umsetzung durch Koordinierung zwischen den Mitgliedern

66. In der Erklärung werden die Mitglieder aufgefordert, Schritte zu unternehmen, um einander bei ihren Bemühungen um die Verwirklichung der darin genannten Grundsätze und Ziele behilflich zu sein. Dazu gehören der Austausch guter Praxis bei erfolgreichen Initiativen zugunsten menschenwürdiger Arbeit und die gegenseitige Unterstützung bei entsprechenden Maßnahmen auf bilateraler, regionaler oder multilateraler Ebene, u.a. durch Entwicklungshilfe, Handel und Investitionen sowie Vereinbarungen über Migrationsfragen.⁹

2.3.1. Austausch guter Praxis

67. Aus den Antworten lässt sich ableiten, dass die Mitglieder Konsultationen führen, bewährte Praktiken austauschen und zusammenarbeiten, um menschenwürdige Arbeit vor dem Hintergrund der einzelstaatlichen Gegebenheiten und Prioritäten zu verwirklichen. In zahlreichen Antworten wird der laufende Austausch bewährter Praktiken im Rahmen der Unterstützung hervorgehoben, die die IAO in Bereichen wie Arbeitsmigration, Beseitigung von Kinderarbeit und Arbeitsaufsicht gewährt. Allgemein zeigen die

⁹ Erklärung, Teil II(B) vi) und vii).

Antworten, dass die Mitglieder von der IAO Unterstützung erwarten, was den Austausch von Beispielen für gute Praxis und eine erfolgreiche Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit auf nationaler und internationaler Ebene betrifft, so auch im Kontext der wiederkehrenden Diskussionen auf der Konferenz.

68. Zwar haben die Mitglieder bewährte Praktiken zur Förderung menschenwürdiger Arbeit durch Dialog und Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene ausgetauscht, doch hat das Amt keinen vollständigen Überblick über das Ausmaß dieser Aktivitäten. Was die Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreieckskooperation anbelangt, so gibt es dagegen Hinweise darauf, dass die Aktivitäten in den die menschenwürdige Arbeit betreffenden Bereichen seit 2008 erheblich ausgeweitet wurden, und den Berichten zufolge ist diese Form der Zusammenarbeit eine besonders nützliche Vorgehensweise für den Austausch guter Praxis und die Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen.¹⁰

2.3.2. Entwicklungszusammenarbeit

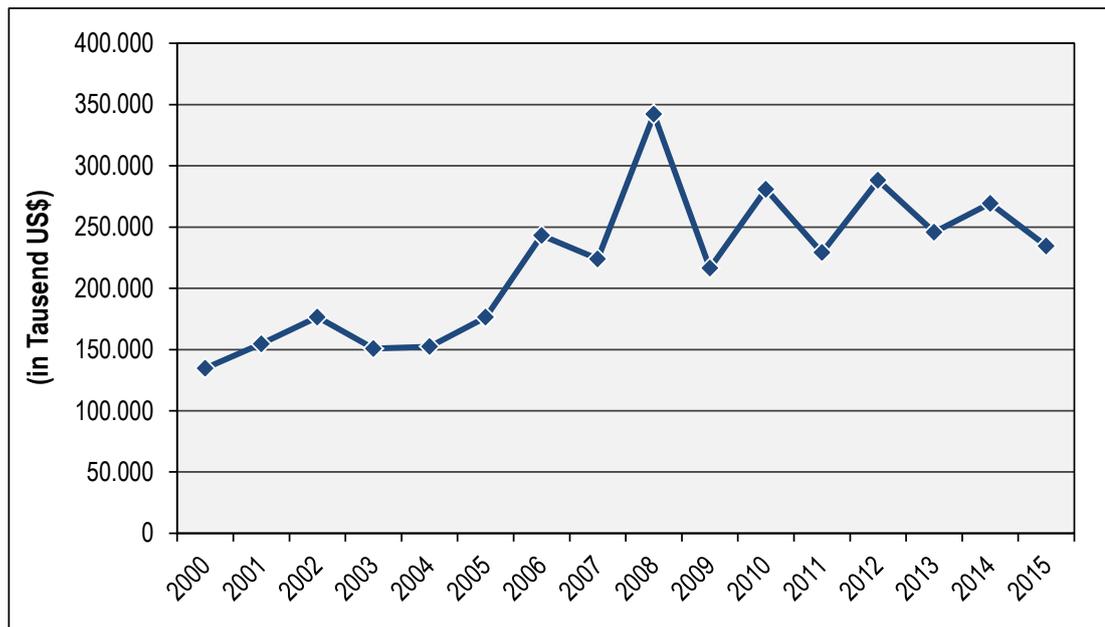
69. In zahlreichen Antworten wird festgestellt, dass die bilateral oder multilateral über die IAO gebotene Entwicklungszusammenarbeit einen entscheidenden Beitrag zum Austausch bewährter Praktiken in der Frage der menschenwürdigen Arbeit und zur Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen leistet, die soziale Gerechtigkeit voranzubringen. Die dem Amt vorliegenden Informationen bestätigen, dass viele Entwicklungspartner konkrete Anstrengungen zur Aufnahme menschenwürdiger Arbeit in ihre Entwicklungspolitik unternommen haben. Eine Bestandsaufnahme des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) von 2011 bestätigt diesen Trend, lässt jedoch auch erkennen, dass menschenwürdige Arbeit nicht immer voll in die Politik und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit integriert ist.¹¹

70. In einer Reihe von Antworten verweisen die Mitglieder auf die umfangreiche finanzielle Unterstützung, die sie für Programme zur Förderung eines oder mehrerer der strategischen Ziele in anderen Ländern bereitgestellt haben. Da die Statistiken des Entwicklungshilfesausschusses der OECD die von den Entwicklungspartnern bilateral oder über das multilaterale System gewährte Hilfe zur Förderung der strategischen Ziele nicht erfassen, gibt es keine Hinweise darauf, ob diese Unterstützung seit 2008 gestiegen ist. Die Statistiken zu den Finanzmitteln, die von den Entwicklungspartnern zur Förderung menschenwürdiger Arbeit über die IAO bereitgestellt wurden, lassen indessen einen erheblichen Anstieg von rund 1,4 Milliarden US-Dollar im Zeitraum 2000-07 auf 2,1 Milliarden US-Dollar für 2008-15 erkennen. In dieser Zunahme der freiwilligen Beiträge an die IAO sind nicht zweckgebundene freiwillige Beiträge für das Haushalts-Zusatzkonto (HZK) in Höhe von rund 172,7 Millionen US-Dollar enthalten, die vom Amt seit 2008 über die freiwilligen Finanzmittel für einzelne Programme oder Projekte hinaus für die von den Mitgliedsgruppen in dem Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen und den DWCPs festgelegten Resultate und Prioritäten zugewiesen wurden.¹²

¹⁰ IAA: *Triangular cooperation and decent work: Good practices* (Genf, 2015); und *ILO Solution Forum: South-South cooperation in the post-2015 development agenda: Decent work solutions*, Weltausstellung für Süd-Süd-Entwicklung 2014, Washington, DC (Genf, 2014).

¹¹ IGB: www.ituc-csi.org/decent-work-in-donor-country.

¹² HZK-Beiträge gingen von Belgien, Brasilien, Dänemark, Deutschland, Irland, Italien, Kuwait, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Schweden, Spanien und dem Vereinigten Königreich ein.

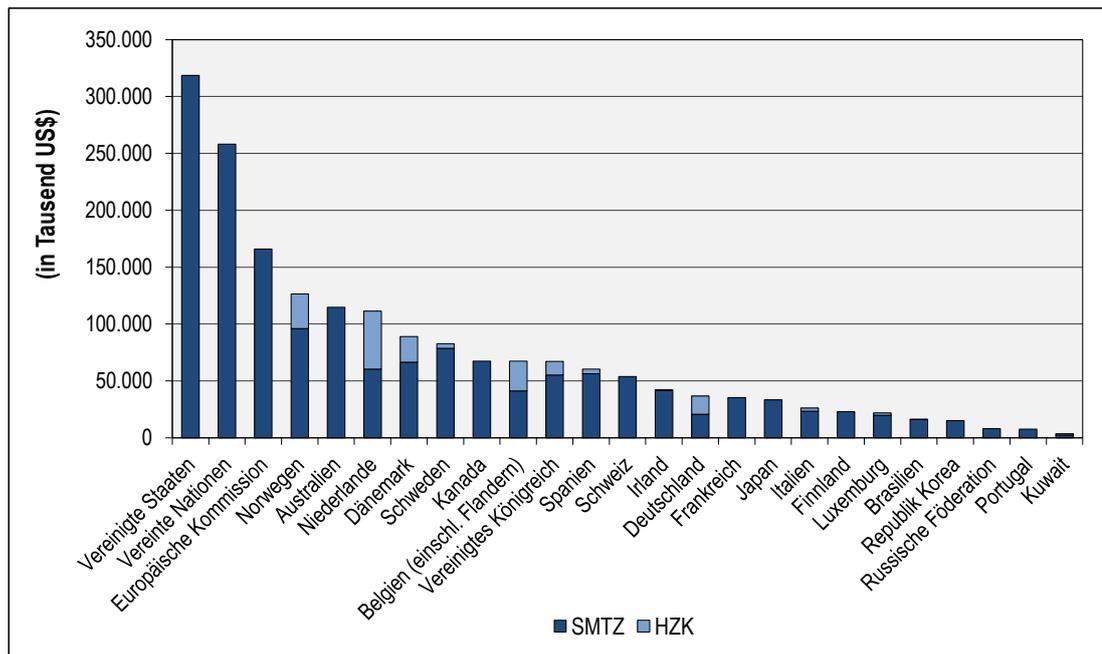
Abbildung 2.5. Freiwillige Beiträge von Entwicklungspartnern (2000-15)

71. Im selben Zeitraum (2008-15) stieg die Zahl staatlicher Entwicklungspartner von 25 auf 34 und umfasst nun auch Algerien, China, Israel, Kuwait, Polen, Rumänien, die Russische Föderation, die Tschechische Republik und die Türkei. Wie die meisten Organisationen der Vereinten Nationen ist jedoch auch die IAO weitgehend auf eine kleine Zahl von Entwicklungspartnern angewiesen. Zwischen 2008 und 2015 stellten die sechs wichtigsten Partner mehr als die Hälfte aller freiwilligen Beiträge an die IAO. Dabei ist anzumerken, dass die Beiträge mitunter nicht vorhersehbar sind und in vielen Fällen zweckgebunden für spezifische Prioritäten oder Projekte bereitgestellt werden.

72. Immer mehr Staaten mobilisieren inländische öffentliche Mittel zur Finanzierung der fachlichen Unterstützung, die die IAO in ihrem Land für die Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit gewährt. Seit 2009 wurden im Rahmen dieser so genannten inländischen Entwicklungsfinanzierung 64,8 Millionen US-Dollar bereitgestellt, was einem Anstieg um etwa 40 Prozent gegenüber dem Zeitraum 2002-08 entspricht.

73. Ergänzend dazu leisteten Stiftungen, Privatunternehmen und andere nichtstaatliche Akteure seit 2009 Beiträge in Höhe von 80 Millionen US-Dollar und damit 50 Prozent mehr als 2002-08. Allgemein ist erwähnenswert, dass die Mitglieder gemeinsam mit mehr als 200 nichtstaatlichen Akteuren zu einem Zeitpunkt, da andere Organisationen der Vereinten Nationen eine schrumpfende Zahl von Entwicklungspartnern und einen Rückgang der freiwilligen Beiträge meldeten, das Programm der IAO für Entwicklungszusammenarbeit weiter unterstützten.

Abbildung 2.6. Beiträge der 25 wichtigsten Entwicklungspartner der IAO (2008-15)



2.3.3. Handels- und Investitionsabkommen

74. In ihren Antworten auf den Fragebogen gaben einige Mitglieder an, dass die Koordinierung mit anderen Mitgliedern bei der Umsetzung der strategischen Ziele auch auf Handelsabkommen zurückgehe. Eine Regierung erinnert unter Hinweis auf arbeitsrechtliche Bestimmungen zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit in einem zwischen der Europäischen Union (EU) und Zentralamerika geschlossenen Abkommen an die Notwendigkeit, makroökonomische Politiken zu entwickeln, die der Förderung menschenwürdiger Arbeit im Wege der Zusammenarbeit, der fachlichen Unterstützung und des Austausches guter Praxis im Einklang mit der Erklärung von 1998 dienen. Arbeitnehmerverbände nehmen in ihren Antworten ebenfalls auf Handelsabkommen Bezug, sind jedoch anderer Auffassung, was ihre Folgen für die Verwirklichung der Ziele der IAO betrifft.

75. Nach den Angaben, die dem Amt vorliegen, haben die Mitglieder ihre Koordinierung zu den strategischen Zielen im Rahmen von Handels- wie bilateralen Investitionsabkommen im Berichtszeitraum verstärkt. Seit 1994 wurden 75 Handelsabkommen mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen geschlossen, von denen zwischen 2008 und 2015 62 Prozent in Kraft getreten sind. 39 der 103 Handelsabkommen, die seit 2008 geschlossen wurden, enthalten einen Verweis auf die Erklärung von 1998 und/oder die grundlegenden Übereinkommen, und in einigen wird ausdrücklich auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit und/oder die Erklärung über soziale Gerechtigkeit Bezug genommen. Zudem wird in der Präambel mehrerer bilateralen Investitionsverträge jüngeren Datums der Schutz der Arbeitsrechte angesprochen.

76. In den meisten Abkommen bekräftigen die Vertragsparteien ihre Entschlossenheit, sich weiter für eine nachhaltige Entwicklung einzusetzen, wobei wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz als einander bedingende und verstärkende Säulen anerkannt werden. Einige Abkommen sehen konkret eine Zusammenarbeit zur Steigerung der Kohärenz von Handels- und Arbeitsmarktpolitik und zur Förderung von Beschäftigung und Sozialschutz vor, insbesondere mit dem Ziel, menschenwürdige

Arbeit für alle, die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und die Förderung des sozialen Dialogs zu gewährleisten. Was die Umsetzung anbelangt, so wurden im Kontext von Handelspartnerschaften Aktivitäten zur Stärkung der innerstaatlichen Arbeitsgesetzgebung und Durchsetzung des Arbeitsrechts und zur Förderung des Dialogs und der Dreigliedrigkeit durchgeführt. Dazu zählten Seminare, Arbeitsgruppen, gemeinsame Forschungsprojekte, fachliche Unterstützung, Schulungs- und Kapazitätsaufbaumaßnahmen, häufig in Zusammenarbeit mit der IAO und zum Teil auch mit anderen zuständigen internationalen und regionalen Organisationen.

2.3.4. Koordinierung auf regionaler Ebene

77. Ihren Antworten zufolge bewerten die meisten Mitglieder, insbesondere in Afrika, Asien und Pazifik sowie Europa und Zentralasien, den Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf regionaler Ebene als moderat.

Übersicht 2.4. Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf regionaler Ebene (Anzahl der Antworten)

Region	Überhaupt nicht	Ein wenig	Moderat	Signifikant	K.A.
Afrika	1	4	11	4	5
Amerika	0	1	7	8	6
Asien und Pazifik	1	6	9	4	3
Europa und Zentralasien	0	3	16	5	10
Insgesamt	2	14	43	21	24

78. In den Antworten auf den Fragebogen werden verschiedenste Entschlüsse und Erklärungen genannt, wonach menschenwürdige Arbeit im Mittelpunkt wirtschaftlicher und sozialer Integrationsprozesse steht, die in vielen Fällen auf ein koordiniertes Vorgehen der Mitglieder in regionalen, subregionalen und interregionalen Organisationen zurückgehen.¹³ Zugleich deuten die Antworten auch auf erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen hin, was die Maßnahmen zur praktischen Umsetzung dieser Verpflichtungen betrifft. Dies könnte erklären, warum der Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf regionaler Ebene als moderat statt als signifikant angesehen wird.

79. Mehrere Mitglieder der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verweisen auf regelmäßige Treffen der amerikanischen Arbeitsminister und auf das Interamerikanische Netzwerk für Arbeitsverwaltung (RIAL), das die wirtschafts-, finanz-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen koordiniert und sich schwerpunktmäßig mit der

¹³ Dazu gehören: die *Arabische Aktionsagenda für Beschäftigung*, verabschiedet vom Arabischen Beschäftigungsforum in Beirut im Okt. 2009; die *Gemeinsame Ministererklärung* der Fünften Ministertagung der APEC-Länder zur Personalentwicklung, 2010; die *Erklärung der Führer der ASEAN-Staaten zu Personal- und Kompetenzentwicklung für wirtschaftliche Erholung und nachhaltige Entwicklung*, 2010; die *Erklärung von Bandar Seri Bagawan über Unternehmertum und Beschäftigung Jugendlicher* und die *Erklärung der ASEAN-Länder über die Stärkung des Sozialschutzes*, 2013; die *Erklärung von Medellín: 50 Jahre interamerikanischer Dialog für die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit: Fortschritte und Herausforderungen auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung*, 2013, und die *Erklärung von Cancún: Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit mit sozialer Inklusion und nachhaltiger Entwicklung in Amerika*, 2015, beide verabschiedet von den Arbeitsministern der OAS; die *Erklärung des MERCOSUR zu Arbeits- und Sozialfragen*, 2015; sowie die *Erklärung und der Aktionsplan zu Beschäftigung, Armutsbeseitigung und inklusiver Entwicklung in Afrika*, verabschiedet von den Staats- und Regierungschefs der AU im Jan. 2015.

Verbesserung der Sozialschutzsysteme, der Förderung von sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen sowie der Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit befasst. Das RIAL hat bilaterale und regionale Kooperationsprojekte hervorgebracht, die u.a. die Süd-Süd-Zusammenarbeit, den Austausch guter Praxis und den Aufbau von Kapazitäten betreffen. In den meisten Antworten der Mitgliedstaaten der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) wird die Rolle dieser Organisation bei der Abstimmung der Standpunkte zu Arbeit und Vollbeschäftigung hervorgehoben.

80. In den Antworten aus der Region Afrika wird hauptsächlich auf die Schritte zu konkreten strategischen Zielen oder zur Ratifizierung von IAO-Instrumenten im Rahmen der Afrikanischen Union (AU), der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten und der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) eingegangen. So werden im Programm der SADC für menschenwürdige Arbeit (2013-19), das die vier strategischen Ziele abdeckt, folgende Schwerpunkte gesetzt: Ratifizierung, Einhaltung von Normen und entsprechende Berichterstattung sowie verbesserte Kenntnis vorbildlicher Praktiken in der Beschäftigungspolitik.

81. In einer Reihe von Antworten asiatischer und pazifischer Länder wird eine Zusammenarbeit in bestimmten Fragen im Rahmen des Verbands Südostasiatischer Staaten (ASEAN) und der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) erwähnt und Auskunft über die Förderung konkreter strategischer Ziele gegeben. Die Regierungen der arabischen Staaten verweisen allgemein auf ihre Mitgliedschaft in der Arabischen Arbeitsorganisation und dem Golf-Kooperationsrat. Eine Regierung nennt Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Erklärung auf regionaler Ebene infolge unterschiedlicher Interessen und länderspezifischer Umstände.

82. In vielen Antworten der Mitglieder der EU wird die Koordinierung auf regionaler Ebene mit dem Handeln der EU in Verbindung gebracht und auf Maßnahmen zu den vier strategischen Zielen entsprechend der europäischen Gesetzgebung und Politik eingegangen. Eine Regierung führt aus, dass das EU-System zur Koordinierung der Sozial- und Wirtschaftspolitik eine rasche Reaktion auf weltweite wirtschaftliche und soziale Veränderungen ermögliche und damit den Erfordernissen des modernen Arbeitsmarkts gerecht werde. Zudem wird auf Maßnahmen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit im Rahmen des Nordischen Rates Bezug genommen.

2.3.5. Regionale Migrationsabkommen

83. In den Antworten auf den Fragebogen wird auf eine Reihe von Migrationsabkommen und neue Bemühungen um eine verbesserte Koordinierung in Regionen verwiesen, in denen Migration und Vertreibung drastisch zugenommen haben. Zentrales Anliegen dieser Abkommen ist es, eine bessere Steuerung der Arbeitsmigration sowie Nichtdiskriminierung, den Schutz von Wanderarbeitnehmern und Maßnahmen zu gewährleisten, die verhindern, dass sie Opfer von Menschenhandel und Zwangsarbeit werden.

84. Im vergangenen Jahrzehnt wurde unter dem Dach der AU ein umfassender Katalog migrationspolitischer Verpflichtungen und Empfehlungen, insbesondere die Erklärung und der Aktionsplan zu Beschäftigung, Armutsbeseitigung und inklusiver Entwicklung in Afrika, erarbeitet, der prioritär auf eine Steuerung der Arbeitsmigration zugunsten der regionalen Integration setzt¹⁴ und auf dem Rahmen für Migrationspolitik für Afrika von

¹⁴ AU: *Declaration and plan of action on employment, poverty eradication and inclusive development in Africa*, a.a.O.

2006¹⁵ aufbaut. In dem Rahmen wird empfohlen, Mechanismen festzulegen, die die Bereitstellung menschenwürdiger Arbeitsplätze für Migranten überwachen. Zudem werden internationale Organisationen, die sich mit Migrations- und Menschenrechtsbelangen befassen, zum Austausch von Informationen und zur Abstimmung ihrer Aktivitäten ermutigt.

85. In Europa umreißt die Europäische Kommission in ihrer Migrationsagenda Antwortmaßnahmen, die u.a. den Arbeitsmarktbedarf in den Zielländern mit der Entwicklung in den Herkunftsländern verknüpfen sollen. Weiter gefestigt wurde diese wichtige Verknüpfung auf dem Migrationsgipfel im November 2015 in Valletta, auf dem EU- und AU-Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Aktionsplan zur Bekämpfung der Grundursachen von irregulärer Migration und Vertreibung verabschiedeten, der auch eine verstärkte Nutzung der Migration für Entwicklungszwecke vorsieht.¹⁶

86. In Asien bietet das jährliche ASEAN-Forum für Wanderarbeitnehmer Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Organisationen der Zivilgesellschaft eine offene Plattform für den Austausch bewährter Praktiken zu den wichtigsten Problemen, vor die Wanderarbeitnehmer in der Region gestellt sind. Im Rahmen des Forums werden Empfehlungen erarbeitet, die die Umsetzung der Grundsätze der ASEAN-Erklärung über den Schutz und die Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern voranbringen sollen. Zudem hat die IAO Unterstützung für interregionale Arbeitsmigrationsprozesse gewährt, so auch durch die Förderung einer fairen Anwerbung von Arbeitnehmern, die sich zwischen Asien und den arabischen Staaten bewegen, insbesondere in den Ländern des Golf-Kooperationsrats. Das Amt setzt sich gegenüber anderen regionalen Institutionen zunehmend für die Aufnahme des Multilateralen Rahmens der IAO für Arbeitsmigration in ihre Programme ein.¹⁷

2.3.6. Koordinierung auf multilateraler Ebene

87. In ihren Antworten auf den Fragebogen bewerten 24 Mitglieder von Staatengruppen wie der G20 und der Gruppe der 77 (G77), zumeist aus Europa und Zentralasien, den bisherigen Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit als moderat.

Übersicht 2.5. Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf der Ebene von Staatengruppen (Anzahl der Antworten)

Region	Überhaupt nicht	Ein wenig	Moderat	Signifikant	K.A.
Afrika	2	6	4	4	9
Amerika	0	2	5	4	11
Asien und Pazifik	3	3	6	2	9
Europa und Zentralasien	0	1	9	4	20
Insgesamt	5	12	24	14	49

¹⁵ AU: *The Migration Policy Framework for Africa*, verabschiedet vom Exekutivrat, Banjul, Juni 2006.

¹⁶ EU: *Action Plan*, Valletta Summit on Migration, Nov. 2015.

¹⁷ Leitlinien für einen auf Rechten basierenden Ansatz zur Arbeitsmigration und ein Katalog geeigneter Kriterien für die Konzeption bilateraler Arbeitskräfteabkommen finden sich in: IAA: *The ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration* (Genf, 2006), Musterabkommen im Anhang der Empfehlung (Nr. 86) betreffend die Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, sowie im Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und im Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975.

88. Der Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf internationaler Ebene wird von 61 Mitgliedern aus allen Regionen als signifikant oder moderat eingestuft.

Übersicht 2.6. Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf internationaler Ebene (Anzahl der Antworten)

Region	Überhaupt nicht	Ein wenig	Moderat	Signifikant	K.A.
Afrika	2	4	5	8	6
Amerika	0	0	7	8	7
Asien und Pazifik	2	1	8	7	5
Europa und Zentralasien	0	2	8	10	14
Insgesamt	4	7	28	33	32

89. Allgemein geben die Antworten nur begrenzt Auskunft über die konkreten Schritte, die entsprechend der Erklärung unternommen wurden, um die Standpunkte der Mitglieder in den einschlägigen internationalen Foren zu koordinieren. Eine Regierung erläutert in ihrer Antwort, wie die Erklärung ausdrücklich als Grundlage für die Koordinierung herangezogen worden sei und dass sie zu einer größeren Politikkohärenz in Bezug auf Beschäftigung, sozialen Schutz, sozialen Dialog und die Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bei den Vereinten Nationen, bei der OECD und in anderen internationalen Foren beigetragen habe. Anderen Antworten zufolge wäre eine solche Koordinierung dagegen auch ohne die Erklärung zustande gekommen.

90. G20-Mitglieder mehrerer Regionen geben an, dass sie durch ihre Beteiligung an der G20 und insbesondere an den in diesem Rahmen ausgerichteten Treffen der Minister für Arbeit und Beschäftigung ermutigt würden, ihre Standpunkte zu den im Hinblick auf die strategischen Ziele unternommenen Schritten zu koordinieren. Demgegenüber erkennen einige Arbeitnehmerverbände zwar das Bestehen einer solchen Koordinierung an, weisen jedoch entweder auf den Mangel an konkreten Ergebnissen hin oder betonen die Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit zu bewerten.

91. In zahlreichen Antworten aus allen Regionen wird auf Initiativen verwiesen, die zur Entwicklung und Annahme der SDGs im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beitragen hätten, und nachdrücklich die wirksame Koordinierung unter den Mitgliedern betont, die sich im Ziel 8 zu produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit niedergeschlagen habe. Zugleich hebt eine Reihe von Regierungen in mehreren Regionen hervor, dass die IAO und die anderen Organisationen der Vereinten Nationen besser zusammenarbeiten müssten, um die Konzeption und Durchführung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit kohärenter zu gestalten, Doppelarbeit zu vermeiden und größtmögliche Synergieeffekte zu erzielen.

2.4. Beobachtungen und Herausforderungen

92. In den Antworten auf den Fragebogen wird anhaltende Unterstützung für die in der Erklärung dargelegten Grundsätze bekundet und ihre Bedeutung für die IAO und ihre Mitglieder anerkannt. Zwar führen die Mitgliedsgruppen nur wenige Beispiele für integrierte Maßnahmen zur Verfolgung des Ziels menschenwürdiger Arbeit an, doch bekräftigen sie die Relevanz der Förderung aller vier strategischen Ziele. Zudem liefern sie

aussagekräftige Beispiele für die vielfältigen Maßnahmen, die die Mitglieder individuell in Form der Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen, von Rechtsvorschriften, Politiken und Programmen, Forschung und Statistiken sowie koordiniert in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Handel, Migration und regionale Integration getroffen haben. Auch wenn es kaum Erkenntnisse darüber gibt, dass diese Maßnahmen sich in eine allgemeinere Strategie für menschenwürdige Arbeit einordnen oder mit der Erklärung zusammenhängen, sind sie dennoch maßgeblich für die Umsetzung der Erklärung und haben zum Schutz und zur Förderung menschenwürdiger Arbeit im Zeitalter der Globalisierung beigetragen.

93. Die in den Antworten erteilten Auskünfte legen nahe, dass Regierungen und Sozialpartner bei der Bewältigung der weltweiten Finanzkrise und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen vor komplexe Entscheidungen gestellt waren. Diese Herausforderungen betreffen u.a. die Folgen von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen für wirtschaftliche und soziale Rechte, Hemmnisse für einen konstruktiven sozialen Dialog, was auch die Notwendigkeit einschließt, die Fähigkeit der Sozialpartner zu stärken, und den Mangel an personellen, finanziellen und fachlichen Ressourcen. In einer Reihe von Antworten werden der Mangel an Koordinierung auf nationaler Ebene und insbesondere zwischen den federführenden Ministerien und Institutionen im Bereich Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie die unzureichende und unkoordinierte Reaktion internationaler Einrichtungen hervorgehoben. Viele Mitglieder weisen auf das diesbezügliche Potenzial der Erklärung hin und erwarten von der IAO Rat und Unterstützung im Hinblick darauf, wie wirtschaftliche Entwicklung und soziale sowie ökologische Ziele integriert verfolgt werden können.

94. Den Antworten ist zu entnehmen, dass die Bemühungen um die integrierte Verfolgung der Ziele der IAO verstärkt und die sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen enger verflochten werden könnten, wenn die Grundsätze und Ziele der Erklärung verstärkt als ein auf Rechten beruhendes Rahmenkonzept gefördert und mit einer evidenzbasierten Politikberatung hinsichtlich ihrer wirksamen Umsetzung kombiniert würden, wobei auch die einzelstaatlichen Gegebenheiten gebührend berücksichtigt werden müssten. Zwar wurde menschenwürdige Arbeit durchgängig in die einzelstaatlichen Entwicklungsstrategien und wirtschafts- und sozialpolitischen Politiken integriert, doch waren die Maßnahmen der Mitglieder zumeist auf Beschäftigung und sozialen Schutz ausgerichtet. Den Antworten zufolge benötigen die Mitglieder mehr Unterstützung der IAO bei:

- der Erstellung geeigneter Indikatoren und Statistiken, insbesondere was die Rechte und den sozialen Dialog angeht, mit dem Ziel, die Fortschritte bei der Umsetzung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu überwachen und zu bewerten;
- der Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als Gruppe von Rechten ebenso wie als förderliche Bedingungen für die Erfüllung aller strategischen Ziele;
- der verstärkten Ratifizierung und Anwendung internationaler Arbeitsnormen, einschließlich der grundlegenden und ordnungspolitischen Übereinkommen, als Aktionsmittel für die Verwirklichung aller strategischen Ziele;
- der Förderung nachhaltiger Unternehmen und der Schaffung eines ihrer Entwicklungsförderlichen Umfelds; und
- der verstärkten Koordinierung der Maßnahmen der Mitglieder durch sozialen Dialog auf nationaler Ebene und größere Politikkohärenz auf regionaler und internationaler Ebene.

95. Insgesamt berichtet die Mehrzahl der Mitglieder, dass der Beitrag der Erklärung zur durchgängigen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf allen Ebenen signifikant sei, auch wenn dieser Beitrag eindeutig verstärkt werden könne und müsse. Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung werden die Mitglieder und das Amt aufgefordert, sich aktiv zu engagieren, um sicherzustellen, dass die Umsetzung der SDGs den Zielen der Erklärung dient und dass die Mitglieder zur Verwirklichung der globalen Ziele auf nationaler Ebene beitragen. Es wurde angeregt, künftige Anstrengungen auf der Grundlage der in Teil II(B) der Erklärung dargelegten Schritte zu unternehmen, denen nach wie vor eine entscheidende Rolle dabei zukommt, die Mitglieder für die vier strategischen Ziele zu sensibilisieren und sie zu wirksamen Maßnahmen im Hinblick auf ihre Erfüllung zu ermutigen. In dieser Hinsicht könnte das Amt die Federführung bei der Konzeption eines Katalogs von Prioritäten oder Zielen übernehmen, die den Handlungsschwerpunkt auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene sowohl im Rahmen des neuen Strategischen Plans 2018-21 als auch als Teil einer neuen Generation von DWCPs bilden würden.

Kapitel 3

Maßnahmen der Organisation

96. Der Erklärung zufolge sollte die IAO „zur Stärkung der Verwaltungsführung und der Kapazitätsschaffung ihre institutionellen Gepflogenheiten überprüfen und anpassen, um aus ihren Ressourcen und „dem einzigartigen Vorteil ihrer dreigliedrigen Struktur und ihres Normensystems bestmöglichen Nutzen zu ziehen“ und dadurch die Bemühungen ihrer Mitglieder um die Umsetzung der strategischen Ziele wirksam zu unterstützen.¹

97. Der vom Verwaltungsrat im März 2009 verabschiedete Durchführungsplan² enthält einen Fahrplan mit möglichen Schwerpunktmaßnahmen für die Laufzeit des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens 2010-15. Eine Analyse des Fahrplans für diese Darstellung lässt erkennen, dass die Schwerpunktmaßnahmen mehrheitlich durchgeführt wurden.³

98. In diesem Kapitel werden die in folgenden drei Schwerpunktbereichen getroffenen Maßnahmen betrachtet: besseres Verständnis der Bedürfnisse und Gegebenheiten der IAO-Mitglieder und besseres Eingehen darauf durch ein System wiederkehrender Diskussionen; bestmögliche Nutzung des einzigartigen Vorteils der dreigliedrigen Struktur und des Normensystems der IAO; und Förderung eines stärker integrierten Vorgehens in Bezug auf die strategischen Ziele innerhalb der IAO.

3.1. Die Bedürfnisse und Gegebenheiten der IAO-Mitglieder durch wiederkehrende Diskussionen besser verstehen und darauf eingehen

99. Eine der wichtigsten Neuerungen, die die Erklärung aus der Sicht der institutionellen Gepflogenheiten der IAO enthält, ist die Einführung eines wiederkehrenden Punktes auf der Tagesordnung der Konferenz, der die IAO in die Lage versetzen soll, die Bedürfnisse ihrer Mitglieder besser zu verstehen und durch einen koordinierten Einsatz aller ihrer Aktionsmittel, einschließlich der internationalen Arbeitsnormen, effizienter zu erfüllen.⁴

¹ Erklärung, Teil II(A).

² IAA: Durchführungsplan: Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/SG/DECL/1(Rev.). Siehe auch GB.309/SG/DECL/2.

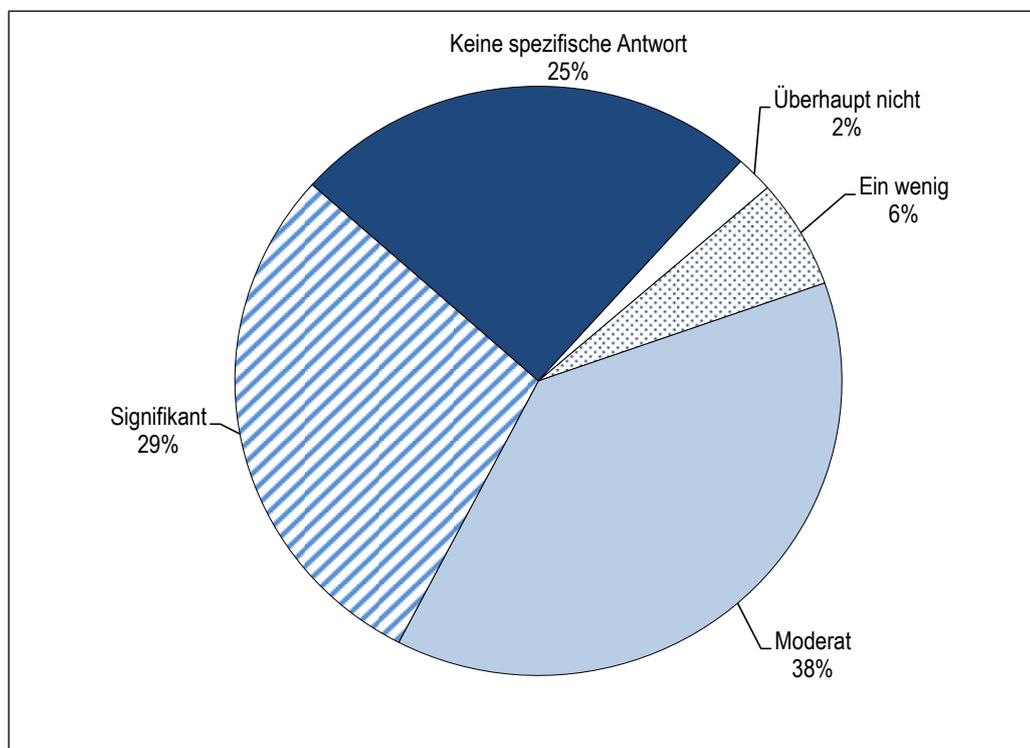
³ Eine der noch ausstehenden Maßnahmen ist beispielsweise die Einrichtung von Peer Reviews.

⁴ Erklärung, Teil II(A) i).

100. Die wiederkehrenden Diskussionen sollen eine doppelte Funktion erfüllen: Als *Wissensinstrument* bieten sie der Organisation die Möglichkeit, „eine regelmäßig aktualisierte Übersicht der Tendenzen und Politiken im Zusammenhang mit den strategischen Zielen bereitzustellen, was außerdem eine Stärkung der Wissensbasis und der analytischen Fähigkeiten des Amtes gestatten würde“. Als *Steuerungsinstrument* tragen die wiederkehrenden Diskussionen dazu bei, „eine direktere Verbindung zwischen den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen herzustellen und die Auswahl von Prioritäten für künftige Tätigkeiten, einschließlich der Normensetzung, zu erleichtern. Die Überprüfung [der für die wiederkehrenden Diskussionen erstellten Berichte] könnte es ermöglichen, die Gültigkeit dieser Prioritäten und die Auswirkungen der zu ihrer Umsetzung ergriffenen Maßnahmen auf der Grundlage von Rückmeldungen der Mitgliedsgruppen systematisch zu evaluieren.“⁵

101. In einer Reihe von Antworten auf den Fragebogen wird die anhaltende Bedeutung dieser doppelten Funktion der wiederkehrenden Diskussionen für die Mitglieder bekräftigt. Ferner wird darin ausgeführt, dass die wiederkehrenden Diskussionen den Mitgliedern Gelegenheit geben, eine gemeinsame und aktualisierte Vision für die praktische Umsetzung des integrierten Ansatzes herauszuarbeiten und Prioritäten für künftige Maßnahmen im Zusammenhang mit den strategischen Zielen festzulegen. Wie aus zwei Dritteln der Antworten hervorgeht, haben die wiederkehrenden Diskussionen „signifikant“ oder „moderat“ dazu beigetragen, dass die IAO die Bedürfnisse auf nationaler Ebene besser versteht und darauf eingeht. In diesen Antworten werden Beispiele für Maßnahmen genannt, die auf konkrete wiederkehrende Diskussionen zurückgehen und von Gesetzes-, Politik-, Verwaltungs- und Programmreformen bis zu interinstitutionellen und dreigliedrigen Beratungen reichen.

Abbildung 3.1. Auffassungen der Mitglieder zu den Auswirkungen der wiederkehrenden Diskussionen darauf, wie die IAO ihre Bedürfnisse versteht und darauf eingeht



⁵ IAA: *Schlussfolgerungen über die Stärkung der Fähigkeit der IAO*, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 5.

3.1.1. Modalitäten

102. Die Organisation führte das System der wiederkehrenden Diskussionen unmittelbar nach der Annahme der Erklärung ein. Der Verwaltungsrat beschloss, die ersten beiden wiederkehrenden Diskussionen den strategischen Themen Beschäftigung und sozialer Schutz zu widmen. Anschließend legte er fest, die wiederkehrenden Diskussionen in einem Siebenjahreszyklus abzuhalten, in dem Beschäftigung, sozialer Schutz und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zweimal erörtert werden sollten.⁶ Der Siebenjahreszyklus endet mit der Konferenz 2017,⁷ und der Verwaltungsrat hat beschlossen, das Ergebnis der Evaluierung der Konferenz abzuwarten, bevor er einen Beschluss über einen neuen Zyklus und die Abfolge der wiederkehrenden Diskussionen fasst.⁸

103. Im Einklang mit den Folgemaßnahmen zur Erklärung⁹ beschloss der Verwaltungsrat im November 2008, die Themen der Allgemeinen Erhebungen, die vom Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen erstellt und vom Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen erörtert werden,¹⁰ mit dem in der jeweiligen wiederkehrenden Diskussion behandelten strategischen Ziel abzustimmen. Seitdem erstrecken sich die Allgemeinen Erhebungen auf alle oder einige der für das betreffende strategische Ziel relevanten Instrumente. In diesem Zusammenhang wurde das Format der vom Sachverständigenausschuss für die Ausarbeitung der Allgemeinen Erhebungen verwendeten Berichtsformulare, die nach Artikel 19 5 e) und 6 d) der IAO-Verfassung an die Mitglieder versandt werden, um die Informationen zu nicht ratifizierten Übereinkommen und zu Empfehlungen anzufordern, angepasst, um einer höheren Zahl von Instrumenten Rechnung zu tragen und ihre Nutzung zu erleichtern. Von 2010 bis 2013 erörterte der Ausschuss für die Durchführung der Normen (CAS) die Allgemeinen Erhebungen auf derselben Tagung der Konferenz, auf der auch die entsprechende wiederkehrende Diskussion abgehalten wurde. Seitdem findet die Überprüfung der Allgemeinen Erhebungen im CAS ein Jahr vor der jeweiligen wiederkehrenden Diskussion statt, um die normenbezogenen Aspekte in der wiederkehrenden Diskussion besser berücksichtigen zu können.¹¹

⁶ IAA: *Minutes of the 304th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, März 2009, GB.304/PV, Abs. 183 b).

⁷ Die zweite wiederkehrende Diskussion zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit wurde von 2016 auf 2017 verschoben, damit der Tagesordnungspunkt zur Evaluierung der Wirkung der Erklärung auf dieser Tagung der Konferenz behandelt werden kann.

⁸ IAA: *Minutes of the 325th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Okt.-Nov. 2015, GB.325/PV, Abs. 56.

⁹ *Erklärung*, Anhang, Teil I(B).

¹⁰ Auf der Grundlage der gemäß Artikel 19 der IAO-Verfassung vorgelegten Angaben wird bei den Allgemeinen Erhebungen die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis zu einem konkreten Thema analysiert, das unter das vom Verwaltungsrat ausgewählte Instrument fällt. Dabei werden die Auswirkungen der betreffenden Instrumente und die Schwierigkeiten bei ihrer Anwendung untersucht. Alle Mitgliedstaaten werden einbezogen, und zwar ungeachtet dessen, ob sie die jeweiligen Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht.

¹¹ IAA: *Report of the Steering Group on the Follow-up to the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/10, Abs. 8. Um einen zeitlichen Gleichlauf zu erreichen, fand 2014 keine der zweiten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung entsprechende Allgemeine Erhebung statt.

3.1.2. Wiederkehrende Diskussionen als Wissens- und Steuerungsinstrument

Für wiederkehrende Diskussionen erstellte Berichte

104. Die vom Amt für die wiederkehrenden Diskussionen erstellten Berichte dienen folgenden Zwecken: die wichtigsten statistischen, legislativen und sonstigen Trends zu beschreiben, die die vielfältigen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Mitglieder abbilden; zu analysieren, wie diese Trends die Verfolgung der strategischen Ziele der IAO beeinflussen und inwieweit sich die Maßnahmen der IAO auf die ermittelten Bedürfnisse auswirken; und die Auswirkungen der Prioritäten der IAO für die Programmplanung zu untersuchen. Erfahrungsgemäß begünstigt ein knappes, evidenzbasiertes Berichtsformat die dreigliedrige Debatte über die Bedürfnisse der Mitglieder und einen Konsens über die erforderlichen Anpassungen der IAO-Aktivitäten und Folgemaßnahmen. In mehreren Antworten wird festgestellt, dass es ratsam sei, allgemein gehaltene Diskussionspunkte in den Berichten zu vermeiden, um eine Reflexion über die praktische Umsetzung der strategischen Ziele anzustoßen, und die Berichte frühzeitig genug zu versenden, um innerstaatliche Beratungen zu ermöglichen.

105. Die Berichte beruhen auf Informationen, die dem Amt vorliegen, und werden im Einklang mit der in der Erklärung enthaltenen Bestimmung über die Anpassung der bestehenden Durchführungsmodalitäten von Artikel 19¹² erstellt, ohne die Mitgliedsstaaten zusätzlichen Berichtspflichten zu unterwerfen. Um die derzeitigen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Mitglieder abbilden zu können, sind fundierte Forschungserkenntnisse und empirisches Wissen erforderlich. Zwar haben die für den integrierten Ansatz relevanten länderspezifischen Datenbanken und Statistiken zu einer Verbesserung der für diesen Zweck verfügbaren Informationen beigetragen, doch ist das Wissen in bestimmten Bereichen noch immer lückenhaft. Um die Erstellung der Berichte für die wiederkehrenden Diskussionen zu erleichtern, führt das Amt seit 2013 im jährlichen Abstand unabhängige zusammenfassende Studien zu den Auswirkungen der Aktivitäten der IAO durch.¹³ Allerdings ist die Beschaffung von Informationen über die Bedürfnisse der Mitglieder und die Auswirkungen der Tätigkeit der IAO in Bezug auf jedes strategische Ziel sowie Geschlechtergleichheit und Nichtdiskriminierung nach wie vor mit Schwierigkeiten verbunden. Daher ist eine verstärkte Zusammenarbeit im gesamten Amt unter Beteiligung der Zentrale wie der Außenstellen erforderlich, um sicherzustellen, dass Informationen aus allen einschlägigen Kompetenzbereichen in diese Berichte einfließen. Für fünf der sechs erstellten Berichte ersuchte das Amt den Verwaltungsrat um Orientierungshilfe zum Tenor des Berichts und erhielt Anregungen im Rahmen informeller dreigliedriger Konsultationen in Genf.¹⁴ Erfahrungsgemäß bildet eine umfangreiche dreigliedrige Debatte, die in den Jahren vor einer wiederkehrenden Diskussion über das jeweils behandelte konkrete Ziel zur Konsensbildung beitragen soll, eine solide

¹² Erklärung, Anhang, Teil I(B).

¹³ IAA: *Social dialogue interventions: What works and why? A synthesis review 2002-2012* (Genf, 2013); *Decent work results of ILO employment promotion interventions: Lessons learned from evaluations, 2003–13* (Genf, 2014); und *Effective labour protection for all: Lessons learned from a synthesis review, 2004–14* (Genf, 2015).

¹⁴ Für den Bericht über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit (2011) wurde in Anbetracht dessen, dass in den Jahren vor 2011 umfangreiche Beratungen über eine zweidimensionale Strategie zur Ausweitung des sozialen Schutzes stattfanden, keine Konsultation im Verwaltungsrat geführt.

Grundlage für das Verständnis und die Berücksichtigung der Gegebenheiten und Bedürfnisse der Mitgliedstaaten.¹⁵

Wiederkehrende Diskussionen und ihre Ergebnisse

106. Mehrere Antworten auf den Fragebogen legen nahe, dass die wiederkehrenden Diskussionen als Forum für den Austausch von Meinungen, Erfahrungen und Praktiken geschätzt werden. Dieser Austausch – so die Meinung – erleichtert die Bewertung der Tätigkeit der IAO und gibt künftige Maßnahmen zur Erfüllung der Bedürfnisse der Mitglieder vor. In einigen Antworten wird jedoch gefordert, die wiederkehrenden Diskussionen stärker an den einzelstaatlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen auszurichten und grundsatzpolitische Erörterungen oder Beratungen zu vermeiden. Bei der Debatte im Verwaltungsrat wiesen einige Mitglieder auch auf die Notwendigkeit hin, im Licht ihrer jeweiligen Mandate zwischen der wiederkehrenden Diskussion und der allgemeinen Aussprache zu unterscheiden.¹⁶ In dieser Hinsicht könnte für die wiederkehrenden Diskussionen ein Format geprüft werden, das wirksamer auf ihre Funktion als Wissens- wie Steuerungsinstrument abzielt und die Ausschusmitglieder in die Lage versetzt, sich die Beiträge anerkannter Spezialisten und anderer wichtiger Akteure zunutze zu machen, etwa über interaktive Podiumsdiskussionen und gezielte thematische Debatten.

107. In den Entschlüssen und Schlussfolgerungen, die aus den wiederkehrenden Diskussionen hervorgehen, werden die Maßnahmen umrissen, die von den Mitgliedern und der Organisation in Bezug auf die ermittelten Prioritäten zu treffen sind. In den Entschlüssen der letzten vier wiederkehrenden Diskussionen wurde der Verwaltungsrat aufgefordert, „das Amt anzuleiten“, die Schlussfolgerungen „umzusetzen“, und der Generaldirektor wurde ersucht, „den Verwaltungsrat ständig über die Umsetzung zu informieren“ und die Schlussfolgerungen den in Frage kommenden internationalen und regionalen Organisation zu übermitteln.¹⁷ Gegenstand der Schlussfolgerungen der jüngsten wiederkehrenden Diskussionen waren u.a. folgende allgemeine Themen: der Kontext, in dem die Mitglieder agieren; Leitgrundsätze und/oder Politiken für die Verfolgung des erörterten strategischen Ziels; die Rolle der Geschlechtergleichstellung; ein Handlungsrahmen für die Mitglieder und in einigen Fällen speziell für die Regierungen und Sozialpartner; und spezifische Aktionsmittel, mit denen die IAO die Mitglieder unterstützt, einschließlich normenbezogener Maßnahmen.

108. Auch wenn die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen anscheinend immer mehr auf die Zielsetzungen der Erklärung abgestimmt wurden, tragen sie dem Schwerpunkt, den die Erklärung auf die Verflechtung der strategischen Ziele, die Integration der Querschnittsthemen Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung und die Forderung nach Politikkohärenz zugunsten menschenwürdiger Arbeit setzt, noch nicht umfassend Rechnung. Zudem mangelt es allgemein an konkreter Orientierungshilfe, was die Prioritäten für Folgemaßnahmen im Programm und Haushalt sowie die Mobilisierung und Zuweisung von Ressourcen betrifft.

¹⁵ So wurde der Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (2014) auf folgender Informationsgrundlage erstellt: Erörterungen über Beschäftigungsfragen im Verwaltungsrat, informelle Informationssitzungen, Konsultationen im Rahmen früherer Tagungen der Konferenz und des Verwaltungsrats und von den Mitgliedstaaten und Länderbüros gemeldete vorbildliche Praktiken.

¹⁶ IAA: *Verbesserung der Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz*, Verwaltungsrat, 325. Tagung, Okt.-Nov. 2015, GB.325/WP/GBC/1, Abs. 5 und 6.

¹⁷ Siehe beispielsweise IAO: *Entscheidung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

109. In den Schlussfolgerungen mehrerer wiederkehrender Diskussionen wurden die wechselseitige Verknüpfung der strategischen Ziele und die vorrangige Rolle der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit betont. So wurde in der 2015 abgehaltenen wiederkehrenden Diskussion zum Thema Arbeitnehmerschutz gefordert, den Arbeitnehmerschutz durch die Verwirklichung aller grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu stärken.¹⁸ Was die Querschnittsthemen anbelangt, so wurde die Frage der Geschlechtergleichstellung in den Schlussfolgerungen aller wiederkehrenden Diskussionen grundsätzlich angesprochen und vom Verwaltungsrat allgemein weiterverfolgt, indem er sie mit dem Aktionsplan für Geschlechtergleichstellung 2010-15 verknüpfte. Dagegen wurde das damit verbundene Querschnittsprinzip der Nichtdiskriminierung in den Schlussfolgerungen von nur drei der sechs wiederkehrenden Diskussionen thematisiert.¹⁹ Dies ist möglicherweise zum Teil darauf zurückzuführen, dass der Grundsatz weit gefasst ist und dass es keine globalen Schätzungen zur Diskriminierung in der Welt der Arbeit gibt. In den Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussion über Arbeitnehmerschutz werden weitere Forschungsarbeiten zur Nichtdiskriminierung gefordert.

110. Bei mehreren wiederkehrenden Diskussionen und ihren Folgemaßnahmen ging es vor allem um den verstärkten Einsatz von Aktionsmitteln der IAO zur Verbesserung der Kohärenz der wirtschafts-, finanz-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene, und einige Mitglieder forderten dazu auf, in diesem Bereich mehr zu tun. In den Schlussfolgerungen der ersten wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung (2010) wurde der Generaldirektor ersucht, in dieser Hinsicht rasch Diskussionen mit den wichtigsten infrage kommenden institutionellen Gremien aufzunehmen und dem Verwaltungsrat ein Dokument vorzulegen, das einen möglichen Handlungsrahmen umreißt.²⁰ Daraufhin bekräftigte der Verwaltungsrat die Rolle, die der IAO in der G20, den Organen der Vereinten Nationen und Regionalorganisationen beim Eintreten für die Kohärenz der Politik und der Agenda für menschenwürdige Arbeit zukommt, und hob die Notwendigkeit hervor, eine stärkere Wissensbasis und Forschungskapazität aufzubauen und sich auf die Mitwirkung von IAO-Mitgliedsgruppen in solchen Gremien zu konzentrieren.²¹

Anpassung der institutionellen Gepflogenheiten der IAO

111. Die wiederkehrenden Diskussionen dienen auch der direkten Einflussnahme auf die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz. Sie haben nicht nur zur automatischen Aufnahme eines wiederkehrenden Diskussionspunkts in die Tagesordnung der Konferenz für den gesamten Siebenjahreszyklus geführt, sondern darüber hinaus auch zur Bestimmung weiterer Tagesordnungspunkte für die Konferenz – sowohl zur Normen-

¹⁸ IAO: *Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz)*, Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015.

¹⁹ Der innere Zusammenhang zwischen Gleichheit und Nichtdiskriminierung tritt in den Ergebnissen von lediglich zwei wiederkehrenden Diskussionen zutage. Siehe IAO: *Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, Abs.15 d); und IAO: *Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014, Abs. 7 e) v).

²⁰ IAO: *Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 50.

²¹ IAA: *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 99. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2010) ergeben: Folgemaßnahmen zur Annahme der Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/3/1, Abs. 14-17.

setzung als zur allgemeinen Aussprache – beigetragen. So bewirkten die Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Dialog, dass eine allgemeine Aussprache über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten auf die Tagesordnung dieser Tagung der Konferenz gesetzt wurde.

112. Ferner wurden im Zuge der wiederkehrenden Diskussionen Maßnahmen zur Konsolidierung und Straffung der Berichterstattung der Mitgliedstaaten getroffen. Zusätzlich zum neuen Format der Berichtsformulare für die Allgemeinen Erhebungen beschloss der Verwaltungsrat, die Übereinkommen für Berichtszwecke nach strategischen Zielen einzuteilen, mit der Maßgabe, dass diese Klassifizierung auch als Grundlage für die Auswahl der in Allgemeinen Erhebungen analysierten Instrumente dienen kann. In einigen Antworten auf den Fragebogen wird betont, dass weitere Schritte unternommen werden müssten, um den Berichterstattungsanforderungen nach den Artikeln 19 und 22 der Verfassung zu mindern und die zahlreichen weiteren Fragebögen, Erhebungen und Berichterstattungsanforderungen der Mitglieder zu straffen, wobei diese Schritte in Einklang mit der Notwendigkeit zu bringen seien, die Integrität des Berichterstattungssystems zu gewährleisten.

113. Darüber hinaus wurden Maßnahmen zur optimalen Nutzung der Synergieeffekte zwischen den wiederkehrenden Diskussionen und der Berichterstattung nach der Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit getroffen. Im Jahr 2010 beschloss die Konferenz, die Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 an die Folgemaßnahmen zur Erklärung über soziale Gerechtigkeit anzugleichen. Somit wurden die der Konferenz alljährlich vorgelegten Gesamtberichte, die sich mit einer der vier Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit befassen, durch einen Einzelbericht ersetzt, der für die wiederkehrenden Diskussionen über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erstellt wird. Allerdings beschloss die Konferenz, die dem Verwaltungsrat vorgelegten jährlichen Überprüfungen der Bemühungen der Mitglieder, die noch nicht alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, fortzuführen, da diese Überprüfungen auch Informationen über die Ratifizierungskampagne für die genannten Übereinkommen enthalten.

Auswirkungen der wiederkehrenden Diskussionen auf die normenbezogenen und sonstigen Aktionsmittel der IAO

114. Anhand von Informationen aus den Allgemeinen Erhebungen zeigen die wiederkehrenden Diskussionen für jedes strategische Ziel auf, ob Lücken bei der Umsetzung der Normen und der entsprechenden Unterstützung der IAO bestehen und ob eine Normensetzung, einschließlich einer Neufassung der Normen, erforderlich ist. Mehrere Instrumente wurden unmittelbar im Nachgang zu den Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussionen verabschiedet: die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, und die Empfehlung (Nr. 203) betreffend Zwangsarbeit (ergänzende Maßnahmen), 2014. Wiederkehrende Diskussionen hatten auch die Annahme von Normen zur Folge, insbesondere die Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015.

115. In den Schlussfolgerungen wiederkehrender Diskussionen wurden Maßnahmen wie Ratifizierungskampagnen, Forschungsarbeiten zur innerstaatlichen Praxis und Nutzung von Schulungen und technischer Zusammenarbeit gefordert. Nach dem sprunghaften Anstieg der Zahl der Ratifizierungen grundlegender Übereinkommen, der aus der Annahme der Erklärung von 1998 resultierte, verabschiedete der Verwaltungsrat vor dem Hintergrund des Ergebnisses der wiederkehrenden Diskussion über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 2012 einen Aktionsplan für 2012-16, in

dem erneut zur universellen Ratifizierung dieser Übereinkommen aufgerufen wurde. Zwar wurde den Mitgliedern in diesem Zusammenhang Rat und Unterstützung zuteil, doch sind mehr Mittel erforderlich, um den zunehmenden Ersuchen um diesbezügliche fachliche Hilfe nachzukommen.

116. Zudem griff die IAO aufgrund der wiederkehrenden Diskussionen verstärkt auf andere Aktionsmittel zurück, darunter Forschung und Datenerhebung, beratende Dienste, Fachprogramme und Partnerschaften. So hatte die 2010 abgehaltene wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung ein gezielteres Arbeiten in Bezug auf beschäftigungsfördernde makroökonomische Rahmenbedingungen, quantitative Beschäftigungsziele und Verknüpfungen zwischen Handel und Beschäftigung zur Folge. Die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) im Jahr 2011 führte zu Verbesserungen hinsichtlich des technischen Instrumentariums für nationale soziale Basisschutzniveaus, einschließlich Durchführbarkeitsstudien, der evidenzbasierten Grundsatzpapiere und des wegweisenden Berichts *World Social Protection Report*. Sie bewirkte, dass die Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Umsetzung der zweidimensionalen Strategie zur Ausweitung des sozialen Schutzes unterstützt wurden, und regte die IAO, die Weltbankgruppe und die Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen zu einer Vertiefung ihrer Zusammenarbeit bei der Verwirklichung der sozialen Basisschutzniveaus an. Auch die zweite wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, die 2014 stattfand, trug zur Förderung des neuen umfassenden beschäftigungspolitischen Rahmens in allen Ländern und zur Erneuerung der Partnerschaft mit den Vereinten Nationen im Bereich Jugendbeschäftigung bei.

Auswirkungen der wiederkehrenden Diskussionen auf die Prioritäten und die Programmplanung der IAO

117. Im Zuge einiger wiederkehrender Diskussionen bildeten sich ein neuer politischer Konsens und gemeinsame Auffassungen zu Lösungsansätzen heraus, die ihrerseits die IAO zur Anpassung ihrer Prioritäten veranlassten. So führte die wiederkehrende Diskussion im Jahr 2011 zu einem neuen grundsatzpolitischen Verständnis, das in den folgenden Jahren eine programmatische Schwerpunktsetzung auf Sozialer Sicherheit bewirkte. Auch in der Folge der zweiten wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung, die 2014 abgehalten wurde, herrschte ein deutlich größeres Einvernehmen als zuvor, was die Bedeutung umweltfreundlicher makroökonomischer Rahmenbedingungen und eines förderlichen Umfelds für Unternehmen sowie die Bedeutung des sozialen Dialogs, der internationalen Arbeitsnormen, des Sozialschutzes und der Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung als wichtige Aspekte solcher Rahmenbedingungen betrifft.

118. Die Verflechtungen zwischen dem Programm und Haushalt und den Prioritäten, die im Rahmen der wiederkehrenden Diskussionen ermittelt wurden, kommen noch nicht automatisch zustande. In einigen Antworten auf den Fragebogen wird die Notwendigkeit betont, die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen und die vom Verwaltungsrat behandelten Themen besser aufeinander abzustimmen. Dennoch wurden Fortschritte verzeichnet, was die Integration der bei den wiederkehrenden Diskussionen herausgearbeiteten Prioritäten in die Planungszyklen betrifft. So sollen Programm und Haushalt für 2016-17 und die neuen Vorzeigeprogramme stärker als in früheren Zyklen auf einer Zusammenarbeit über alle strategischen Ziele hinweg aufbauen.²² Zudem hat

²² Die fünf Vorzeigeprogramme sind: i) Bessere Arbeit; ii) Überarbeitetes Internationales Programm für die Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit (IPEC+); iii) Globale Aktion für Prävention im Bereich Arbeitsschutz; iv) Beschäftigung für Frieden und Resilienz; und v) Soziales Basisschutzniveau. IAA: *The ILO's global flagship programmes*, Verwaltungsrat, 325. Tagung, Genf, Okt.-Nov. 2015, GB.325/POL/7.

der Verwaltungsrat die aus wiederkehrenden Diskussionen hervorgegangenen Prioritäten mit laufenden Aktionsplänen verknüpft.²³ Im Zuge der Weiterentwicklung der wiederkehrenden Diskussionen ist zu erwarten, dass ein Großteil der Maßnahmen der IAO in die Programmplanung als Folge derjenigen Maßnahmen und Prioritäten einfließen wird, die in den vorhergehenden wiederkehrenden Diskussionen zu den jeweiligen Zielen abgesteckt wurden. Als vorteilhaft erwies sich den Berichten zufolge auch die Abhaltung der Programm- und Haushaltsdebatte im unmittelbaren Anschluss an die wiederkehrenden Diskussionen (wie es 2014 der Fall war). Es kann allerdings mehr getan werden, um sicherzustellen, dass sich die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen in den Prioritäten und Maßnahmen der IAO im Zusammenhang mit der Programmplanung niederschlagen, u.a. in Bezug auf die Mobilisierung von Sondermitteln.

3.2. Bestmöglichen Nutzen aus dem einzigartigen Vorteil der dreigliedrigen Struktur und des Normensystems der IAO ziehen

119. Bei den Bemühungen um die Stärkung der Fähigkeit der Organisation, ihren Mitgliedern im Zeitalter der Globalisierung behilflich zu sein, geht es vor allem darum, die Funktionsweise ihrer dreigliedrigen Leitungsorgane, insbesondere des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz, zu verbessern. Das Normensystem der IAO ist fest in ihrer dreigliedrigen Struktur verankert. Dadurch wird der breite Konsens gewährleistet, der den IAO-Normen ihre Autorität verleiht und ihren Einfluss auf die Politikgestaltung sichert.

3.2.1. Verbesserung der Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz

120. Im Nachgang zu der in der Erklärung ergangenen Forderung, die Verwaltungsführung der IAO durch wirksame Politikgestaltung, Aufsicht und Umsetzung zu stärken, setzte der Verwaltungsrat im Juni 2009 eine Arbeitsgruppe für die Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz ein. Priorität wurde zunächst dem Verwaltungsrat und anschließend der Konferenz beigemessen.

Reform des Verwaltungsrats

121. Im März 2011 wurde ein Reformpaket zur Verbesserung der Funktionsweise des Verwaltungsrats verabschiedet,²⁴ auf das eine überarbeitete Fassung seiner Geschäftsordnung folgte.²⁵ Die Umsetzung des Reformpakets wurde im März 2014 überprüft,²⁶ und die Folgemaßnahmen zur Überprüfung wurden im März 2015 untersucht.²⁷ Ziel der Reformen ist es insbesondere, alle Mitglieder des Verwaltungsrats voll in seine Beratungen, seine Entscheidungsfindung und das Verfahren zur Festlegung seiner Tagesord-

²³ IAA: *ILO Action Plan for Gender Equality 2010–15 – Phase II: Aligned with Programme and Budget 2012–13* (Genf, 2012).

²⁴ IAA: *A reform package to improve the functioning of the Governing Body*, Verwaltungsrat, 310. Tagung, Genf, März 2011, GB.310/9/1.

²⁵ IAA: *Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office* (Genf, 2011).

²⁶ IAA: *Review of the implementation of the Governing Body reform*, Verwaltungsrat, 320. Tagung, Genf, März 2014, GB320/WP/GBC/2.

²⁷ IAA: *Verbesserung der Funktionsweise des Verwaltungsrats: Folgemaßnahmen zur Überprüfung der Umsetzung der Reform des Verwaltungsrats*, Verwaltungsrat, 323. Tagung, März 2015, GB.323/WP/GBC/2.

nung einzubinden und die Transparenz durch regelmäßige informelle Konsultationen und Folgemaßnahmen zu den Beschlüssen des Verwaltungsrats zu steigern. Die Reformen des Verwaltungsrats basieren auf vier Säulen:

- Gestraffte, auf fünf Plenarsektionen des Verwaltungsrats beruhende Struktur, die eine integrierte Überprüfung der Aktivitäten der IAO im Einklang mit dem in der Erklärung dargelegten Ansatz fördern soll²⁸ und eine ausgewogenere grundsatz- und verwaltungspolitische Debatte in Bezug auf die strategischen Ziele herbeigeführt hat. Dadurch, dass in einer ständigen Plenarsitzung anstatt – wie zuvor üblich – in gleichzeitig tagenden Ausschüssen gearbeitet wird, konnten alle Mitglieder des Verwaltungsrats in die Erörterungen und Entscheidungsfindung einbezogen werden.
- Verbesserter Mechanismus für die Festlegung der Tagesordnung des Verwaltungsrats, der dazu beigetragen hat, dass ein integrierter und kohärenter Ansatz für die Festsetzung der Tagesordnung verfolgt wird, der Doppelarbeit oder Lücken vermeidet und auf grundsatzpolitische und der Entscheidungsfindung dienende Diskussionen ausgerichtet ist. Eine dreigliedrige Screening-Gruppe prüft die Punkte, die auf die Tagesordnung des Verwaltungsrats gesetzt werden sollen, darunter die Folgemaßnahmen zu den Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der Konferenz ergeben. Die Erörterungen zu den Schwerpunktbereichen (im Zweijahreszeitraum 2014-15) und zu den Verflechtungen zwischen den Programm- und Haushaltergebnissen und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Zweijahreszeitraum 2016-17) belegen, dass die Festlegung der Tagesordnung des Verwaltungsrats mit gesteigerter Relevanz und Kohärenz erfolgt.
- Mehr Transparenz und bessere Unterstützung des Amtes für die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, darunter die Einrichtung eines dreigliedrigen Mechanismus mit Sitz in Genf, der allen Gruppen eine aktive Beteiligung an den Konsultationen über die Arbeit des Verwaltungsrats ermöglichen soll, und Verstärkung der fachlichen und logistischen Unterstützung für die Regierungsgruppe.²⁹ Die Einigung der Mitglieder des Verwaltungsrats über bestimmte seit Jahren strittige Fragen hat deutlich gemacht, wie wertvoll eine verbesserte Konsultation und Mitwirkung auf hoher Ebene bei der Konsensbildung und Problemlösung ist.
- Verbesserte Präsentation der Dokumente und besseres Zeitmanagement, u.a. auch durch Kürzung des Umfangs der Dokumente und Bereitstellung innerhalb der festgelegten Fristen, was im Vorfeld der Tagungen des Verwaltungsrats sinnvollere Konsultationen auf nationaler Ebene ermöglicht. Das Erfordernis, Änderungsanträge zu Punkten, die zur Beschlussfassung anstehen, am Tag vor ihrer Erörterung zu verbreiten, war auch dem sozialen Dialog zuträglich, sowohl im Verwaltungsrat als auch mit den nationalen Mitgliedsgruppen.

²⁸ Es handelt sich um folgende Sektionen: Institutionelle Sektion (INS), Sektion Politikentwicklung (POL), Sektion Rechtsfragen und Internationale Arbeitsnormen (LILS), Sektion Programm-, Finanz- und Verwaltungsfragen (PFA) und Sektion auf hoher Ebene (HL).

²⁹ Das Reformpaket von 2011 sieht für den Vorsitzenden der Regierungsgruppe und die Regionalkoordinatoren nunmehr auch die Teilnahme an den Konsultationsverfahren und der dreigliedrigen Screening-Gruppe vor, die die Tagesordnung des Verwaltungsrats festlegt. IAA: *Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office*, a.a.O., Einleitende Bemerkungen, Abs. 20 und 22.

Reform der Internationalen Arbeitskonferenz

122. Die Reform der Konferenz hat vor allem folgende Ziele: die Konferenz als höchstes politisches Organ der IAO zu stärken; den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen und der internationalen Gemeinschaft besser gerecht zu werden; sicherzustellen, dass die Konferenz effizient, transparent und konsequent ist; und die Sichtbarkeit und Autorität der IAK zu erhöhen, indem relevante und aktuelle Fragen erörtert werden, die für die Welt der Arbeit wichtig sind. Seit 2011 betreffen die wichtigsten Punkte, die der Verwaltungsrat im Hinblick auf die Verbesserung der Funktionsweise der Konferenz herausgearbeitet hat, überwiegend Verfahrensfragen, darunter die Struktur und Dauer der Konferenz, das Plenum, die Festsetzung der Tagesordnung der Konferenz und die Arbeitsmethoden der Konferenzausschüsse. Die Reformen wurden auf der 102. und 103. Tagung der Konferenz (2013 und 2014) erprobt. Eine kürzere, zweiwöchige Tagung der Konferenz wurde im Juni 2015 erprobt und generell als Ausgangspunkt für eine weitere Verfeinerung begrüßt, und der Verwaltungsrat hat die zweiwöchige Dauer künftiger Konferenztagungen vorbehaltlich einer Überprüfung des Ablaufs der Konferenz 2016 bestätigt. Darüber hinaus werden konkrete Schritte geprüft, um die Teilnahme vollwertiger und ausgewogen besetzter dreigliedriger Delegationen an der Konferenz zu gewährleisten, und die unzureichende Vertretung von Frauen in diesen Delegationen anzugehen.

123. Wie die Tagesordnung der Konferenz festgelegt wird, ist entscheidend für das wirksame Funktionieren der dreigliedrigen Struktur der IAO. In dieser Hinsicht nahm der Verwaltungsrat im November 2014 einen „strategischen und kohärenten Ansatz“ für die Festsetzung der Tagesordnung der Tagungen an, die die Konferenz bis zur Jahrhunderttagung 2019 abhalten wird. Dieser strategische Ansatz zielt darauf ab, die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen enger einzubinden und die Festlegung der Tagesordnungspunkte für die Konferenz stärker mit anderen strategischen Prozessen wie der Vorbereitung des Strategischen Plans 2018-21 und der Weiterverfolgung der Jahrhundertinitiativen abzustimmen.

3.2.2. Stärkung der Normen als Mittel zur Verwirklichung aller strategischen Ziele

124. Der Erklärung zufolge soll die Organisation „die Normensetzungspolitik der IAO als Eckstein der Tätigkeiten der IAO fördern, indem ihre Bedeutung für die Welt der Arbeit gestärkt wird, und die Rolle der Normen als nützliches Mittel zur Verwirklichung der verfassungsmäßigen Ziele der Organisation gewährleisten“. ³⁰ Insbesondere wird darin ausgeführt, dass die internationalen Arbeitsnormen eine herausragende Rolle bei der Verwirklichung des verfassungsmäßigen Mandats der IAO spielen ³¹ und dass die Mitglieder sich bei der Erfüllung der strategischen Ziele von den Grundsätzen und Bestimmungen der internationalen Arbeitsnormen leiten lassen. ³² In ihren Antworten

³⁰ *Erklärung*, Präambel. Die Normenpolitik der IAO umfasst folgende Komponenten: die Bestimmung der besten Mittel für eine laufende Aktualisierung des Normenwerks; die Ermittlung der Normen, die neugefasst oder anderweitig überarbeitet werden müssen; die Ermittlung der aktuellen Normen und ihre Förderung; die Bestimmung von neuen Gegenständen und Ansätzen für die Normensetzung; und die Ausarbeitung und Annahme von Normen. Siehe IAA: *Improvements in the standards-related activities of the ILO standards policy: The establishment and the implementation of a standards review mechanism*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/LILS/5, Abs. 3.

³¹ *Erklärung*, Präambel.

³² *Erklärung*, Teil I(C) iii).

auf den Fragebogen bekunden die Mitgliedsgruppen ihren Rückhalt für die internationale normenbasierte Steuerungsfunktion der IAO.

125. Im Kontext der Globalisierung ist der verstärkte Rückgriff auf das Berichterstattungsverfahren nach Artikel 19 zu einem wichtigen Element der Maßnahmen geworden, die den Normen eine größere Wirkung in Bezug auf die Erfüllung der Ziele der IAO verleihen sollen. Damit wird der ursprüngliche Zweck dieser Verfassungsbestimmung anerkannt, nämlich die IAO in die Lage zu versetzen, den Bedarf an normenbezogenen Maßnahmen zu ermitteln, indem sie Informationen über den Einfluss der Übereinkommen – unabhängig von ihrer Ratifizierung – und der Empfehlungen auf die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis sowie über Hemmnisse für eine umfassendere Ratifizierung der Übereinkommen sammelt.

126. Wie die Erfahrung jedoch gezeigt hat, decken die Allgemeinen Erhebungen und die für die wiederkehrenden Diskussionen erstellten Berichte nicht alle ein strategisches Ziel betreffenden Normen ab, weshalb der Verwaltungsrat beschloss, diese Quellen und die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen zu ergänzen, um für jedes strategische Ziel ein vollständiges Bild der Normen, die der Förderung, Neufassung oder Konsolidierung bedürfen, und des möglichen Bedarfs an neuen Normen zu vermitteln. Dazu richtete er im November 2011 den Normenüberprüfungsmechanismus (SRM)³³ und im März 2015 die Dreigliedrige Arbeitsgruppe für den SRM ein.³⁴ Die Überprüfung der Normen wird nach den vier strategischen Zielen der IAO³⁵ und unter gebührender Berücksichtigung ihrer wechselseitigen Abhängigkeit entsprechend der Erklärung durchgeführt. Auf Ersuchen des Verwaltungsrats kann darüber hinaus jede andere Angelegenheit im Bereich Normensetzung und Normenpolitik zur Sprache gebracht werden,³⁶ etwa die Ermittlung, Aktualisierung und Förderung der Liste der ordnungspolitischen Instrumente.

127. Im Rahmen der Normeninitiative³⁷ soll der SRM gemeinsam mit anderen Regelungen dazu beitragen, die Normenpolitik der IAO umzusetzen und den dreigliedrigen Konsens über die Rolle der internationalen Arbeitsnormen bei der Verwirklichung der Ziele der IAO zu konsolidieren. Um die Kohärenz der Normenpolitik als Eckstein der Tätigkeiten der IAO zu gewährleisten, ist es von entscheidender Bedeutung, konkrete Verfahren für eine Koordinierung zwischen der vom Verwaltungsrat über den SRM vorgenommenen Überprüfung und den aus den wiederkehrenden Diskussionen hervorgehenden Leitlinien zu bestimmen.

³³ IAA: *Minutes of the 312th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Genf, Nov. 2011, GB.312/PV, Abs. 577.

³⁴ IAA: *Minutes of the 325th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Okt.-Nov. 2015, GB.325/PV, Abs. 612.

³⁵ Eine mögliche Klassifizierung der Normen nach strategischen Zielen wurde dem Verwaltungsrat im März 2011 vorgelegt, jedoch nicht formal beschlossen. Siehe IAA: *Verbesserungen bei den normenbezogenen Tätigkeiten der IAO: Die Normenpolitik der IAO: Ein Ansatz für ein robustes und wirksames internationales Arbeitsgesetzbuch*, Verwaltungsrat, 310. Tagung, Genf, März 2011, GB.310/LILIS/3/1(Rev.), Anhang.

³⁶ IAA: *Die Normeninitiative: Mandat der dreigliedrigen Arbeitsgruppe für den Normenüberprüfungsmechanismus*, Verwaltungsrat, 325. Tagung, Genf, Okt.-Nov. 2015, GB.325/LILIS/3, Abs. 12.

³⁷ Die Normeninitiative ist eine der 2013 vom Generaldirektor vorgeschlagenen sieben Jahrhundertinitiativen. Siehe IAA: *Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO: Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement*, Bericht I(A), Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013; und IAA: *Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit*, Bericht I, Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, Genf, 2015.

128. Eine weitere bedeutsame Entwicklung in der Normensetzung, die sich vor dem Hintergrund der Erklärung abzeichnet, ist die Integration der vier Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in die in jüngster Zeit verabschiedeten Instrumente. Das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 201) geben eine umfassende Strategie für menschenwürdige Arbeit vor, die der Verwirklichung der vier Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als Grundlage der für Hausangestellte geltenden beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen dient. Ein weiter gefasster Ansatz für die Normensetzung findet seinen Ausdruck beispielsweise auch in der Empfehlung Nr. 202, in der Soziale Sicherheit als Menschenrecht und als soziale und wirtschaftliche Notwendigkeit bekräftigt wird. Die Empfehlung soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, alle Bedürftigen zu erfassen, darunter auch die ungeschützten, ärmsten und verletzlichsten Arbeitnehmer sowie die in der informellen Wirtschaft Beschäftigten und ihre Familien. Ebenso wird in der Empfehlung Nr. 204, die den Übergang zur Formalität erleichtern soll, gefordert, die Grundrechte der Arbeitnehmer zu achten und Möglichkeiten für Einkommenssicherheit, die Sicherung der Existenzgrundlagen und Unternehmertum zu schaffen.

3.3. Einen stärker integrierten Ansatz innerhalb der IAO fördern

129. Im Licht der Erklärung wurden in einer Reihe weiterer, komplementärer Bereiche Maßnahmen zur Förderung eines stärker integrierten Ansatzes in der Arbeit der IAO ergriffen und Fortschritte erzielt.

3.3.1. Effiziente und effektive Arbeit im Amt

Programmplanung und ergebnisorientiertes Management

130. Die Erklärung hat sich in hohem Maße auf den Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen 2010-15 und auf die entsprechenden drei Programm- und Haushaltszyklen ausgewirkt und eine Überprüfung der Prioritäten, Kapazitäten und Arbeitsmethoden des Amts im Rahmen einer erneuten Bekräftigung des Mandats der Organisation nach sich gezogen. In dem neuen ergebnisorientierten Rahmen wurde der Schwerpunkt auf die wesentlichen Prioritäten in der Welt der Arbeit gelegt und diese in 19 Ergebnisvorgaben zu den vier strategischen Zielen festgehalten. Dabei wurden die Gleichstellung der Geschlechter und die Nichtdiskriminierung als übergreifende Themen in sämtlichen Ergebnisvorgaben berücksichtigt. Mit dem Ziel, eine stärkere Fokussierung, mehr kritische Masse und eine größere Wirksamkeit dank eines multidisziplinären Ansatzes zu erreichen, wurden im Zeitraum 2014-15 acht Schwerpunktbereiche eingeführt, in denen jeweils Aktivitäten aus mehreren der 19 Ergebnisvorgaben und aus zwei oder mehr strategischen Zielen zusammengefasst werden. Die internationalen Arbeitsnormen, der soziale Dialog und die Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung werden entsprechend dem Schwerpunkt in der Erklärung im Programm und Haushalt für 2016-17 als übergreifende politische Triebkräfte ausgewiesen.

Effiziente und effektive Nutzung der Mittel der IAO

131. Eines der zentralen Ziele des vom Generaldirektor 2012 auf den Weg gebrachten Reformplans bestand darin, das Humankapital, die Finanzmittel und die Systemressour-

cen der IAO so effizient wie möglich und auf möglichst integrierte Weise zu nutzen, um den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen gerecht zu werden.³⁸

132. Die Reforminitiativen, deren Hauptziele darin bestehen, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu schaffen, fachliche Exzellenz zu erlangen, qualitativ hochwertige Dienstleistungen für die Mitgliedsgruppen zu erbringen und Teamarbeit als „Einheit in der Aktion“ zu fördern, umfassen die Umstrukturierung der obersten Leitungsebene, die Neuorganisation der Zentrale, der Außendiensttätigkeiten und der technischen Zusammenarbeit, das Personalmanagement, das Kommunikationswesen und die administrativen Dienstleistungen. Mit der Umsetzung der Humanressourcenstrategie und der damit verbundenen Reforminitiativen stehen Instrumente zur Verfügung, mit deren Hilfe die Vielfalt, Mobilität, Kompetenz, Teamarbeit und die Rechenschaftspflicht des Personals verbessert werden können. Zu den Reformen zählen die Stärkung des Unabhängigen Beratenden Kontrollausschusses sowie die vollständige Umsetzung der Internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor ab 2012. Die Reform hat erhebliche Vorteile bewirkt, die sich im Programm und Haushalt für 2016-17 niederschlagen: Einsparungen in Höhe von 25 Millionen US-Dollar konnten von den Verwaltungs- und Unterstützungsfunktionen auf die fachliche Arbeit und von der Zentrale auf die Regionen verlagert werden.³⁹

Evaluierung für Ergebnisse

133. Mit dem Ziel, die Evaluierungspraktiken im gesamten Amt zu harmonisieren und sicherzustellen, dass die Evaluierungen in den Kontext der Erklärung eingebettet sind, wurde 2010 eine unabhängige Evaluierung der Evaluierungsfunktion der IAO durchgeführt. Für den Zeitraum 2011-15 wurde eine neue Evaluierungsstrategie ausgearbeitet, deren Schwerpunkte die bessere Nutzung der Evaluierungen, die Harmonisierung der Evaluierungspraktiken und die Stärkung der Evaluierungskapazitäten waren. Die Weiterverfolgung der Evaluierungsempfehlungen und der gewonnenen Erkenntnisse wurde in den Jahren 2009 bis 2014 verbessert, und 2016 soll eine unabhängige externe Evaluierung durchgeführt werden, um festzustellen, wie effektiv die Evaluierungsergebnisse genutzt wurden, um die Arbeit des Amts mit den Zielen der Erklärung in Einklang zu bringen.

3.3.2. Forschung und Wissensaufbau für politische und anwaltschaftliche Arbeit

134. Entsprechend dem Aufruf der Erklärung, die Forschungskapazitäten der IAO zu stärken, wurde mit dem Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen 2010-15 ein Rahmenwerk für die Stärkung der technischen Kapazitäten des Amts, insbesondere im Bereich des Wissensmanagements, geschaffen. Die vom Verwaltungsrat 2009 gebilligte Wissensstrategie legt den Schwerpunkt auf drei miteinander verbundene Ergebnisvorgaben: evidenzbasierte Analysen, Wissensaustausch und Verbreitung des in der IAO vorhandenen Wissens.⁴⁰

³⁸ IAA: *Fortschritte bei der internen Reform*, Verwaltungsrat, 317. Tagung, Genf, März 2013, GB317/INS/12/2.

³⁹ IAA: *Programm- und Haushaltsvorschläge des Generaldirektors für die Zweijahresperiode 2016-17*, Genf, 2015, Abs. 18-19.

⁴⁰ IAA: *Ergebnisorientierte Strategien 2010-15: Wissensstrategie – Stärkung der Kapazität zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit und der Globale Beschäftigungspakt*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Nov. 2009, GB.306/PFA/12/3.

135. Hinsichtlich der evidenzbasierten Analysen wurde dank der Einrichtung der Forschungsabteilung im Juni 2013 eine kritische Masse an Fachpersonal erreicht, um fachübergreifende empirische Forschung zu betreiben und grundsatzpolitische Analysen durchzuführen. Die Einführung der IAA-Flaggschiffberichte, namentlich des *Global Wage Report*, des *World Social Protection Report* und des *World Employment and Social Outlook* (WESO) sowie der *WESO Trends*, hat neuen Raum für die Behandlung neu auftretender, relevanter Probleme von globalem Interesse und für die Außenwahrnehmung des in der IAO vorhandenen Wissens geschaffen. Auch konnte dadurch Fachwissen der IAO in globale Grundsatzdebatten einfließen, indem Beiträge zu den Debatten in den Vereinten Nationen und in der G20, mit den Regierungen Brasiliens, der Russischen Föderation, Indiens, Chinas und Südafrikas (BRICS-Staaten) und anderen internationalen und regionalen Foren geleistet wurden. Die Einrichtung globaler Fachteams mit Experten sowohl aus dem Außendienst als auch aus der Zentrale hat zu größeren Synergien zwischen den Analyseergebnissen auf globaler Ebene und den Aktivitäten auf Landesebene geführt. Die Einsetzung einer Forschungsüberprüfungsgruppe hat die Glaubwürdigkeit und die Qualität der Forschung der IAO verbessert.⁴¹ Zu guter Letzt wurden die statistischen Kapazitäten zur Durchführung makroökonomischer Analysen und zur Datenerhebung und -analyse, etwa durch Arbeitskräfteerhebungen, gestärkt. Überdies wurden in den Schlussfolgerungen der 19. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker zentrale Konzepte menschenwürdiger Arbeit überarbeitet und damit der Weg für bessere empirische Erkenntnisse über die Welt der Arbeit durch präzisere Messungen bereitet.

136. In den Jahren 2008 bis 2013 hat das Amt im Rahmen eines mehrheitlich von der Europäischen Kommission finanzierten Pilotprogramms 20 Länder bei der Entwicklung von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit und bei der Erstellung von Landesprofilen für menschenwürdige Arbeit unterstützt. Die Profile liefern Daten und Informationen über die wesentlichen Dimensionen menschenwürdiger Arbeit und ermöglichen so eine Analyse der im Rahmen der nationalen Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik erzielten Fortschritte.⁴² Die Landesprofile für menschenwürdige Arbeit haben sich als äußerst nützlich erwiesen, um Erkenntnisse über den Status menschenwürdiger Arbeit zu erlangen, sowie als Grundlage für die nationale Prioritätensetzung und Politikgestaltung in den verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen. Gestützt auf diese und weitere Erfahrungen hat das Amt 2015 technische Leitlinien für die Ausarbeitung von Landesanalysen für menschenwürdige Arbeit entwickelt, um eine Kurzdiagnose der Lage in Bezug auf Wachstum, produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in den untersuchten Ländern liefern zu können. Dies wird einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und anderen Programmrahmen leisten, wie etwa dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF).

137. Dank der Digitalisierung, der um die sozialen Medien erweiterten Medienberichterstattung, der Entwicklung neuer Multimedia-Produkte und der effektiveren Nutzung der Website der IAO, namentlich durch die Schaffung des Wissensportals, sind die Sichtbarkeit und die Verbreitung der Daten, Forschungsarbeiten und politischen Ana-

⁴¹ IAA: *Bericht des Generaldirektors: Zweiter Zusatzbericht: Folgemaßnahmen zur Diskussion über die Auflösung des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen und die Einrichtung der zentralen Forschungsabteilung*, Verwaltungsrat, 320. Tagung, Genf, März 2014, GB.320/INS/14/2, Abs. 10.

⁴² Die Investition in Indikatoren für menschenwürdige Arbeit hat sich auch in den fortdauernden Diskussionen der Vereinten Nationen über ein Rahmenwerk von Indikatoren für die SDGs als wertvolle Ressource erwiesen.

lysen der IAO verstärkt worden. Der Wissensaufbau und der Wissensaustausch wurden durch amtsübergreifende Zusammenarbeit und durch Partnerschaften mit Regierungen, Sozialpartnern und internationalen und regionalen Institutionen begünstigt, darunter andere Organisationen der Vereinten Nationen, Forschungsinstitute und Sachverständigengruppen.

3.3.3. Technische Zusammenarbeit und sachkundige Beratung

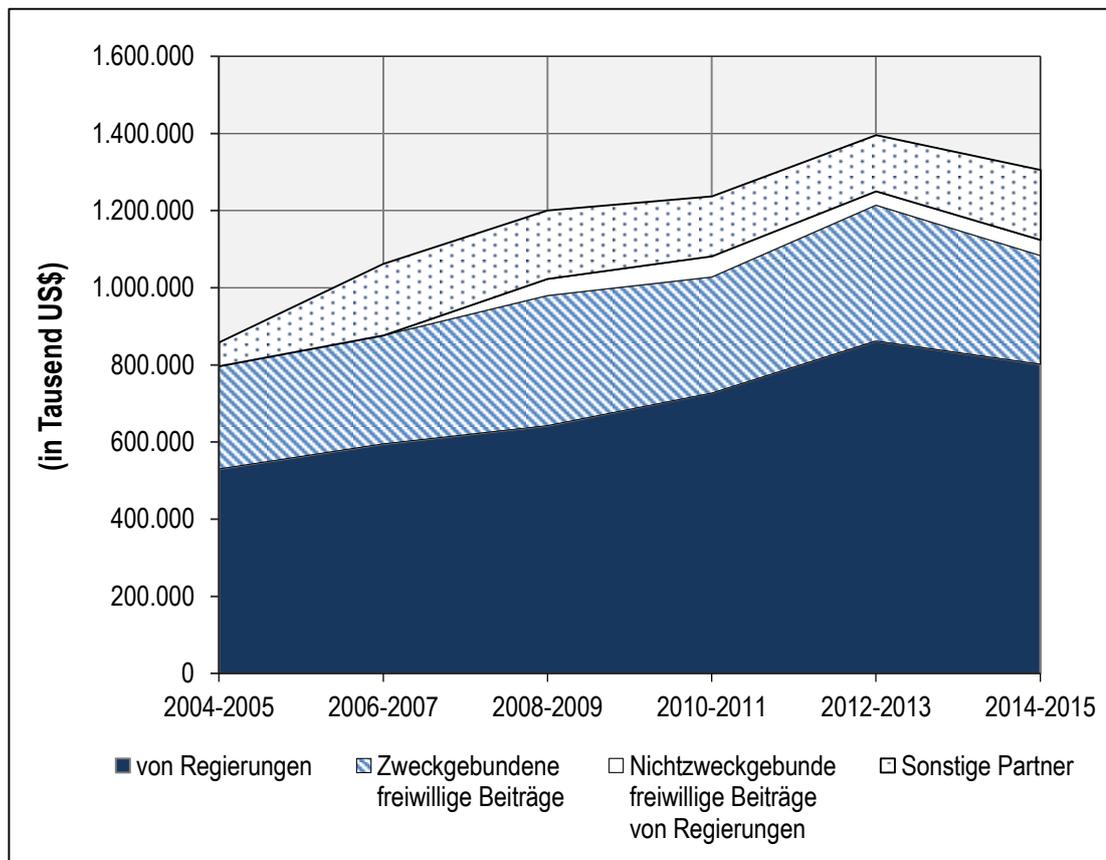
138. Als Antwort auf den Aufruf der Erklärung, die technische Zusammenarbeit und die sachkundige Beratung der IAO zu stärken und zu straffen, wurde die Strategie der IAO für die technische Zusammenarbeit 2010-15 entwickelt und umgesetzt. Sie hat zum Ziel, die Mittel für die technische Zusammenarbeit mit den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und den Programm- und Haushaltsergebnissen in Einklang zu bringen, die Anforderungen des ergebnisorientierten Managements zu erfüllen und zu einer das gesamte System der Vereinten Nationen umfassenden Kohärenz im Rahmen der UNDAFs und der Reform der Vereinten Nationen beizutragen.⁴³ Seit 2010 sind sämtliche neuen und laufenden Projekte der IAO an bestimmte Ergebnisvorgaben oder globale Produkte der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit geknüpft und vollumfänglich auf die Prioritäten und Bedürfnisse der IAO-Mitgliedsgruppen abgestimmt, so wie es die im Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen 2010-15 ausgewiesenen 19 Ergebnisvorgaben vorsehen.

139. Seit der Verabschiedung der Erklärung hat sich der Anteil der freiwilligen Beiträge für die technische Zusammenarbeit konstant bei etwa 40 Prozent der gesamten der IAO zur Verfügung stehenden Mittel gehalten.⁴⁴ In den letzten sieben Jahren sind die Ausgaben der IAO für die technische Zusammenarbeit von 193,5 Millionen US-Dollar im Jahr 2009 auf 211,5 Millionen US-Dollar im Jahr 2015 angestiegen, und es zeigt sich ein bedeutender Trend zu weniger Projekten, die dafür aber umfangreicher sind und ein größeres Wirkungspotential aufweisen. Der durchschnittliche Projektumfang ist von 1 Million US-Dollar im Jahr 2008 auf 1,3 Millionen US-Dollar im Jahr 2015 angestiegen.

⁴³ IAA: *Die Strategie der IAO für technische Zusammenarbeit und Dreigliedrigkeit im Kontext des Reformprozesses der Vereinten Nationen*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/TC/1.

⁴⁴ Der Begriff „technische Zusammenarbeit“ umfasst sämtliche von den Entwicklungspartnern über zweckgebundene Sondermittel für technische Zusammenarbeit (SMTZ) oder nicht zweckgebundene freiwillige Beiträge über das Haushalts-Zusatzkonto (HZK) finanzierte IAO-Programme und -Projekte. Obwohl der Verwaltungsrat unlängst beschlossen hat, den Begriff „technische Zusammenarbeit“ durch den Begriff „Entwicklungszusammenarbeit“ zu ersetzen, wurde in diesem Abschnitt die ursprüngliche Bezeichnung beibehalten, so wie sie in der Erklärung erscheint und vom Amt bis Ende 2015 verwendet wurde.

Abbildung 3.2. Beiträge zur IAO (2004-15)



140. Seit 2009 betragen die Ausgaben für die technische Zusammenarbeit im Bereich der Beschäftigung beinahe genauso viel wie für die drei übrigen strategischen Ziele zusammen. Die Ausgaben für den sozialen Dialog sind um 121 Prozent⁴⁵ gestiegen und die für Beschäftigung um 29 Prozent,⁴⁶ während die Ausgaben für grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit⁴⁷ und für den sozialen Schutz um rund 18 beziehungsweise 11 Prozent zurückgegangen sind. Das ist auf zahlreiche Faktoren zurückzuführen, beispielsweise auf veränderte Prioritäten der Entwicklungspartner und Mitglieder und auf die schwankenden Kosten der verschiedenen Arten von Interventionen auf Landesebene.⁴⁸

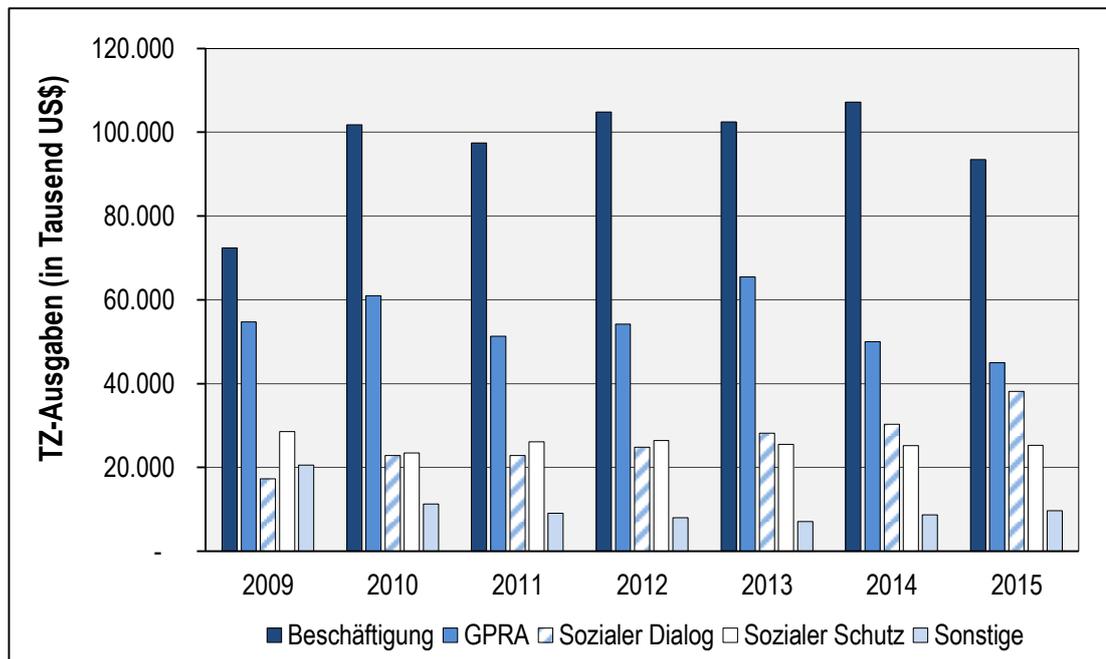
⁴⁵ In Bezug auf das strategische Ziel sozialer Dialog sind die Ausgaben für Projekte im Bereich der sektorspezifischen Tätigkeiten von etwas über 2 Millionen US-Dollar im Jahr 2009 auf fast 12 Millionen US-Dollar im Jahr 2015 angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die Ausweitung des Programms Bessere Arbeit auf acht Länder zurückzuführen.

⁴⁶ In Bezug auf das strategische Ziel Beschäftigung sind die Ausgaben für Projekte zur Beschäftigungsförderung von 2009 auf 2010 sprunghaft von knapp 36 Millionen auf über 54 Millionen US-Dollar angestiegen und halten sich seither konstant auf hohem Niveau.

⁴⁷ In Bezug auf das strategische Ziel im Zusammenhang mit den grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sind die Ausgaben für Projekte zur Bekämpfung der Kinderarbeit von fast 43 Millionen US-Dollar oder 78,5 Prozent der Gesamtausgaben für Projekte zur Förderung und zum Schutz der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Jahr 2009 auf 22,5 Millionen US-Dollar oder 50 Prozent der gesamten SMTZ-Ausgaben für die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Jahr 2015 zurückgegangen.

⁴⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass die Datenbanken der IAO nicht erfassen, ob Projekte zu mehr als einem strategischen Ziel beitragen. Daher ist es nicht möglich, auf der Ebene der einzelnen Projekte der technischen Zusammenarbeit zu analysieren, ob und auf welche Weise die technische Zusammenarbeit die Mitglieder bei ihren Bemühungen unterstützt, auf integrierte Weise Fortschritte in Richtung auf sämtliche strategischen Ziele zu erzielen.

Abbildung 3.3. Sondermittelausgaben der IAO für technische Zusammenarbeit (SMTZ) nach strategischem Ziel (2009-15)



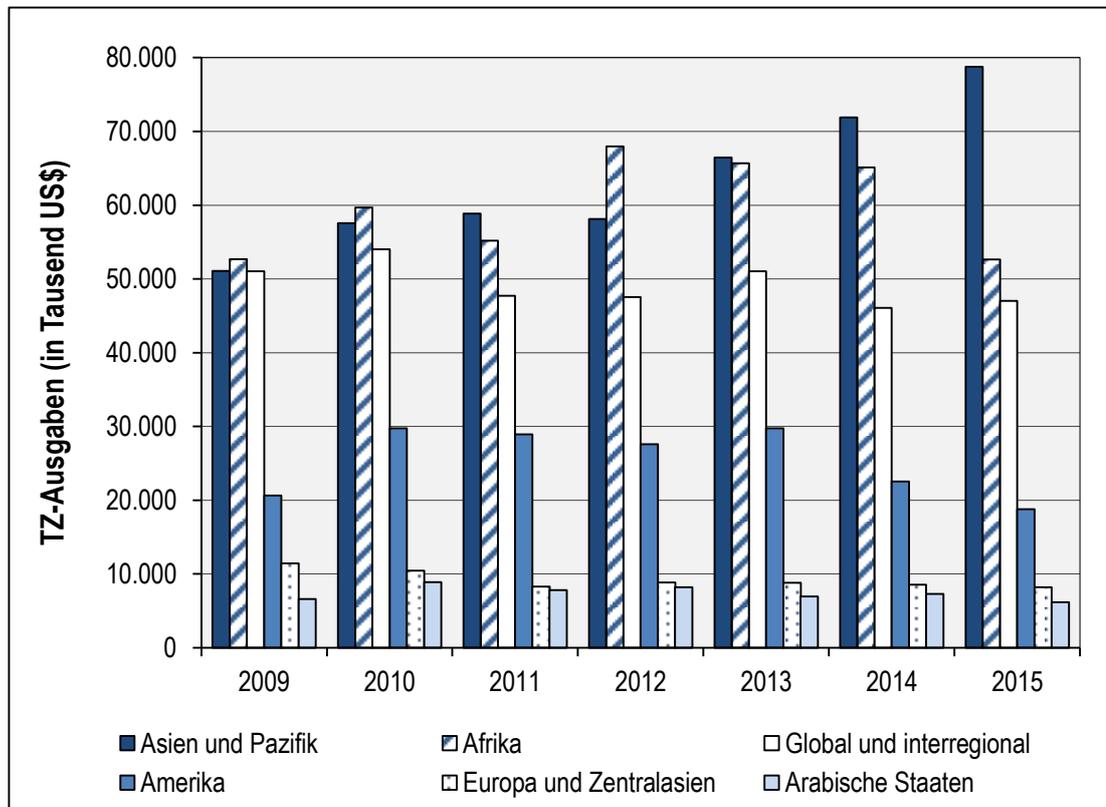
141. In diesem Zusammenhang ist das im Aktionsplan für die Gleichstellung der Geschlechter vorgegebene Ziel, den Anteil an Projekten, in denen geschlechtsspezifische Aspekte nicht oder kaum berücksichtigt werden, auf 15 Prozent zu senken, nicht erreicht worden. Der Anteil der IAO-Projekte mit Gender Marker Eins oder Zwei⁴⁹ beträgt derzeit 77,5 Prozent im Vergleich zu 72 Prozent im Jahr 2010. Die für März 2016 vorgesehene Überprüfung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des IAO-Aktionsplans für die Gleichstellung der Geschlechter 2010-15 durch den Verwaltungsrat wird Gelegenheit bieten, über Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung in den Projekten der technischen Zusammenarbeit der IAO zu beraten.

142. Auf regionaler Ebene sind die Ausgaben für die technische Zusammenarbeit in Afrika und in Asien und dem Pazifik gestiegen, während sie in den arabischen Staaten, Lateinamerika und der Karibik und in Europa und Zentralasien konstant geblieben oder gesunken sind, wobei der Anteil der globalen oder interregionalen Ausgaben nach wie vor bei 20 bis 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die technische Zusammenarbeit liegt. Der Rückgang der Ausgaben für die technische Zusammenarbeit in Lateinamerika und der Karibik, aber auch in Europa und Zentralasien, ist vermutlich der Tatsache geschuldet, dass zahlreiche Entwicklungspartner sich bei ihrer Entwicklungshilfe auf die ärmsten Länder konzentrieren. Die Tendenz, die Finanzhilfen für die reicheren Entwicklungsländer zu kürzen, hat zu kontroversen Debatten im Entwicklungshilfesausschuss der OECD geführt, insbesondere angesichts der Tatsache, dass sich das Armuts-

⁴⁹ Der Gender Marker Eins bezieht sich auf Projekte, die keine Ziele, Ergebnisvorgaben, Leistungen oder Aktivitäten enthalten, die auf eine Förderung der Geschlechtergleichstellung abzielen, und der Gender Marker Zwei auf Projekte, die zwar die Geschlechtergleichstellung nicht als Ergebnisvorgabe enthalten, dafür aber einige Leistungen und/oder Aktivitäten, die ausdrücklich auf Gleichstellungsfragen eingehen.

profil verändert und die Mehrheit der ärmsten Menschen mittlerweile in Ländern mit mittlerem Einkommen lebt.⁵⁰

Abbildung 3.4. SMTZ-Ausgaben der IAO nach Region (2009-15)



Die Rolle der DWCPs und der Landesprogramme der Vereinten Nationen

143. Die DWCPs sind das Hauptinstrument, mithilfe dessen die IAO ihre Mitglieder unterstützt und ihnen hilft, „auf dem Weg zu allen strategischen Zielen auf dreigliedriger Grundlage ... Fortschritte zu erzielen“.⁵¹ Sie sind darüber hinaus in Abstimmung mit den Mitgliedsgruppen konzipierte Steuerungsinstrumente, die als Richtschnur für eine möglichst effektive und effiziente Nutzung der Ressourcen der IAO dienen und die Mitglieder dabei unterstützen, Resultate in Form von Landesprogramm-Ergebnissen zu erzielen, die üblicherweise über einen Zeitraum von vier bis sechs Jahren in einem bestimmten Land oder gelegentlich auch in einer Subregion umgesetzt werden.

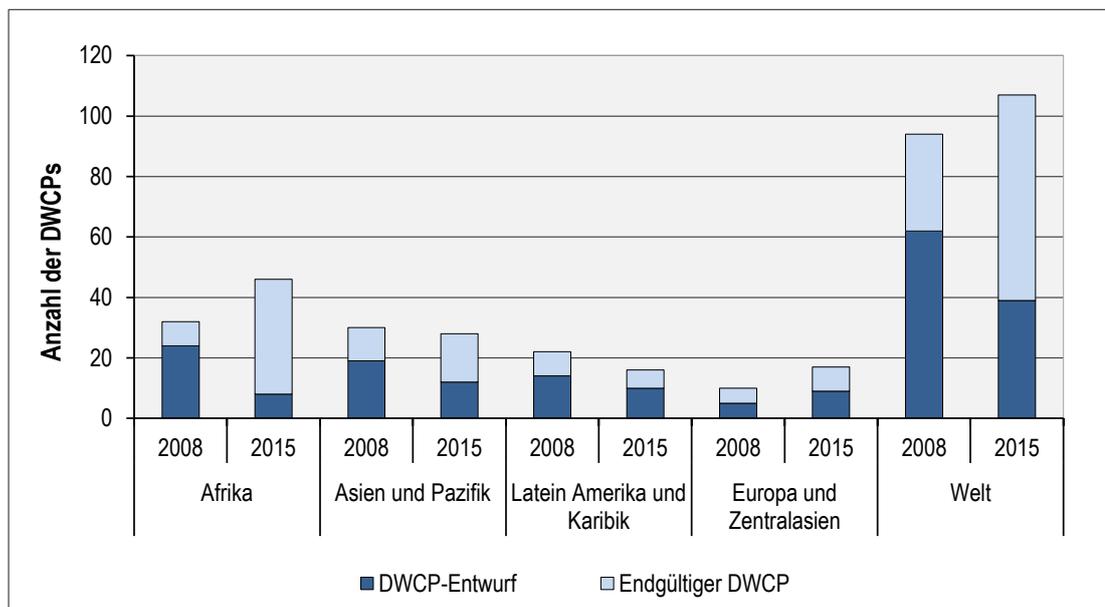
144. Die Anzahl der Mitgliedstaaten mit einem DWCP oder einem DWCP in Vorbereitung ist von 94 im Jahr 2009 auf 107 im Jahr 2015 angestiegen. In diesem Zeitraum ist die Anzahl der DWCPs in Europa und Zentralasien signifikant gestiegen, in Asien und dem Pazifik konstant geblieben, während sie in Lateinamerika und der Karibik zurückgegangen ist.

⁵⁰ A. Sumner: *Global poverty and the “New Bottom Billion” revisited: Exploring the paradox that most of the world’s extreme poor no longer live in the world’s poorest countries*, Arbeitspapier (London, 2012).

⁵¹ Erklärung, Teil II A ii).

145. In ihren Antworten auf den Fragebogen haben die Mitgliedstaaten mit einem DWCP dessen Bedeutung als zentrales Instrument für die Umsetzung des in der Erklärung vorgegebenen integrierten Ansatzes hervorgehoben. Die IAO-Mitgliedsgruppen berichten, dass die DWCPs bei den Mitgliedsgruppen und Partnern zu mehr Eigenverantwortung geführt und somit ihren Bedürfnissen besser entsprochen haben. Ferner erklärten sie, die DWCPs hätten die Sichtbarkeit, das Profil und die Positionierung der IAO auf nationaler Ebene verbessert sowie Chancen für die Mobilisierung von Ressourcen eröffnet und einen stärker integrierten und koordinierten Ansatz bei der Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der miteinander verbundenen Ergebnisvorgaben gefördert.

Abbildung 3.5. Stand der DWCPs nach Region, 2008 und 2015



146. Im Verlauf der Umsetzung des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens 2010-15 verzeichnete das Amt über 2.350 „Resultate“⁵² mit Bezug zu den Ergebnisvorgaben der Landesprogramme. Etwas über 30 Prozent dieser Resultate wurden im Bereich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erzielt, knapp 30 Prozent im Bereich des sozialen Schutzes und je 20 Prozent in den Bereichen Beschäftigung beziehungsweise sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit. Im Bereich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bezogen sich die meisten Resultate auf Kinderarbeit (338), gefolgt von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (33), Diskriminierung bei der Arbeit (28) und Zwangsarbeit (24).⁵³

147. Obwohl aus den Datenbanken der IAO nicht hervorgeht, ob ein Resultat oder ein Ergebnis zur Verwirklichung von mehr als einem strategischen Ziel beiträgt, ergab eine Schreibtischuntersuchung von 78 DWCPs, dass sich in allen Ländern die Prioritäten und Ergebnisse auf integrierte Weise jeweils auf mehrere strategische Ziele beziehen. In sämtlichen untersuchten DWCPs wird auf die Ratifizierung und Durchführung der inter-

⁵² Ein „Resultat“ in diesem Zusammenhang bezeichnet das Erzielen eines der Landesprogrammergebnisse, die üblicherweise im Kontext eines DWCP vorgegeben werden.

⁵³ IAA: *Durchführung des Programms der IAO 2014-15*, Verwaltungsrat, 326. Tagung, Genf, März 2016, GB.326/PFA/1, Anhang.

nationalen Arbeitsnormen Bezug genommen, und in allen werden die Gleichstellung und in gewissem Umfang auch die Nichtdiskriminierung als Querschnittsthemen ausgewiesen, wenn auch nicht immer gleichermaßen systematisch und koordiniert. Überdies ist der Anteil der DWCPs mit mindestens 35 Prozent gleichstellungsorientierten Indikatoren von 17 Prozent in der Zweijahresperiode 2010-11 auf 50 Prozent in den Jahren 2014-15 gestiegen. Noch gibt es Verbesserungspotential, insbesondere im Licht der Entschließung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit,⁵⁴ in der dazu aufgerufen wird, DWCPs unter dem Blickwinkel der Gleichstellung zu entwickeln und anzugeben, wie sich die geplanten Ergebnisse auf Frauen und Männer auswirken werden.

148. In sämtlichen Regionen war die IAO aktiv an der Entwicklung und Durchführung von UNDAFs beteiligt. Eine 2015 von der IAO durchgeführte Überprüfung ergab, dass alle 43 untersuchten UNDAFs mindestens eines der vier strategischen Ziele beinhalten, wobei die Schaffung von Arbeitsplätzen und der soziale Schutz insgesamt am häufigsten vorkommen. Von diesen UNDAFs weisen 70 Prozent einen konkreten Bezug zum sozialen Dialog und 60 Prozent einen Bezug zu den internationalen Arbeitsnormen auf. Das entspricht einem Anstieg von 6 beziehungsweise 10 Prozent im Vergleich zu 2012.

149. Generell wurde eine engere Abstimmung zwischen DWCPs und UNDAFs erzielt: über die Hälfte der DWCPs werden im Rahmen von breiter angelegten Programmen der Vereinten Nationen durchgeführt. Auch die Dienstleistungen der IAO in den Ländern profitieren vom besseren Zugang zu den Multi-Geber-Treuhandfonds der Vereinten Nationen sowie zu anderen gemeinsamen Finanzierungsmechanismen, die zu einer wichtigen Finanzierungsquelle für die Programme der technischen Zusammenarbeit der IAO, insbesondere in Afrika, geworden sind. Von 2008 bis 2015 wurden von der IAO rund 258 Millionen US-Dollar über die Vereinten Nationen mobilisiert; das entspricht etwas über 13 Prozent des Gesamtaufwands der IAO für die Finanzierung der technischen Zusammenarbeit in den letzten acht Jahren und liegt um 139 Prozent höher als im Zeitraum zwischen 2000 und 2007 (siehe Abbildung 2.6).

Schaffung institutioneller Kapazität

150. In der Erklärung wird die IAO aufgerufen, „wenn immer nötig, die institutionelle Kapazität der Mitgliedstaaten sowie der repräsentativen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Erleichterung einer sinnvollen und kohärenten Sozialpolitik und nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen“. ⁵⁵ In der Erklärung wird hervorgehoben, dass die Kapazitätsentwicklung den Mitgliedsgruppen ermöglichen soll, sowohl ihr eigenes Mandat wahrzunehmen, als auch zu den Zielen der Organisation beizutragen. ⁵⁶

151. Die meisten der seit 2008 entwickelten und durchgeführten DWCPs enthalten ausdrückliche Vorgaben oder Ergebnisse hinsichtlich der Kapazitätsentwicklung bei den Mitgliedsgruppen. Von den im Zeitraum 2010 bis 2015 erzielten DWCP-Resultaten betrafen etwa 17 Prozent Veränderungen, die mit Unterstützung der IAO erzielt wurden

⁵⁴ IAO: *Entschließung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

⁵⁵ *Erklärung*, Teil II A ii).

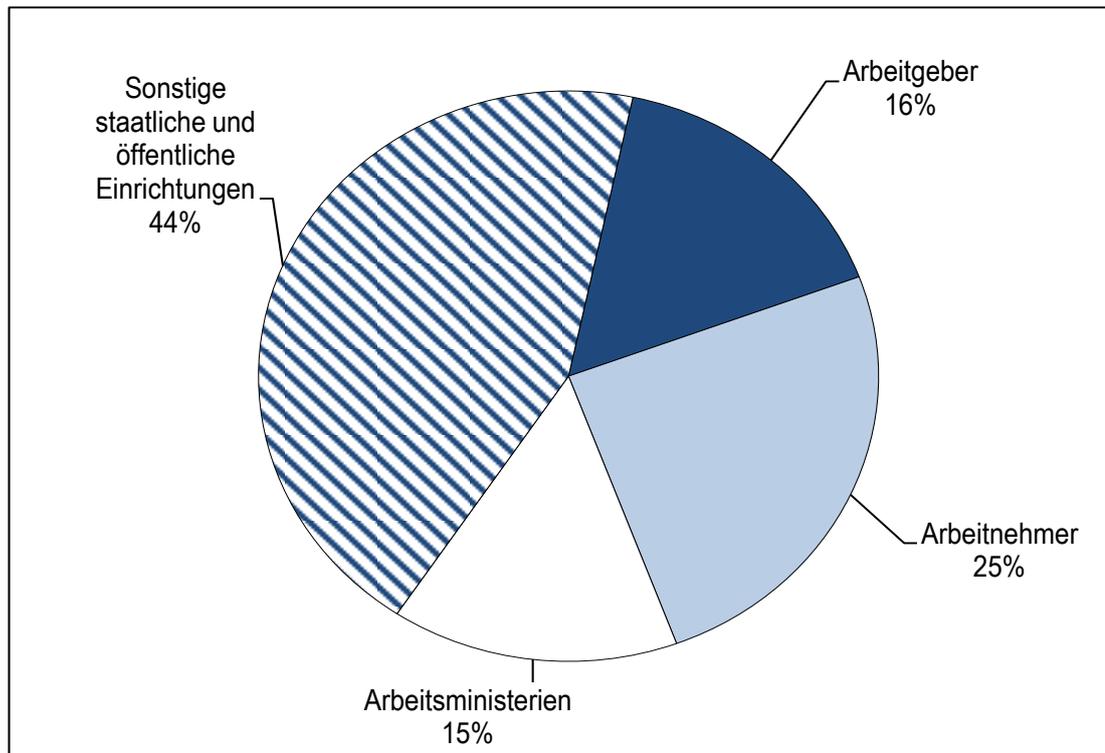
⁵⁶ Kapazitätsentwicklung wird gemeinhin als ein Prozess verstanden, mithilfe dessen Einzelpersonen, Organisationen und Gesellschaften die Fähigkeit erlangen, stärken und erhalten, mit der Zeit ihre eigenen Entwicklungsziele festzusetzen und zu verwirklichen. Die Begriffe „Kapazitätsschaffung“ und „Kapazitätsentwicklung“ überschneiden sich: Die Kapazitätsschaffung wird definiert als das Mittel zur Verwirklichung von Kapazitätsentwicklung. Beide Bezeichnungen werden im vorliegenden Bericht entsprechend verwendet.

und die zu einem Kapazitätsausbau bei den nationalen Institutionen geführt hatten, einschließlich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Auf bestehende Strukturen aufzubauen und nationale Beratungsgruppen zu fördern, hat sich als wirksames Mittel erwiesen, um die Kapazitätsentwicklung voranzubringen. Auch die Süd-Süd- und die Dreieckskooperation, das Lernen von Gleich zu Gleich und Partnerschaften in der Form von Studienreisen, der Wissensaustausch und die Beratungsdienste haben sich als förderlich für die Kapazitätsentwicklung erwiesen.

152. Das derzeitige IAO-Portfolio der technischen Zusammenarbeit besteht bereits zu einem großen Teil aus Komponenten zur Kapazitätsentwicklung, die überwiegend darauf ausgerichtet sind, in Themenbereichen, die unter das Mandat der IAO fallen, technische Kapazitäten bei den Mitgliedern und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu entwickeln. Vom Gesamtaufwand der IAO für die technische Zusammenarbeit im Zeitraum 2010 bis 2015 waren rund 10,2 Millionen US-Dollar (0,8 Prozent) an die Ergebnisvorgabe 9 (Arbeitgeberverbände) und 21,7 Millionen US-Dollar (1,7 Prozent) an die Ergebnisvorgabe 10 (Arbeitnehmerverbände) geknüpft. Diese Zahlen sind vermutlich zu niedrig angesetzt, denn darin sind Ausgaben mit Bezug zu anderen Ergebnisvorgaben zur Stärkung der Kapazität von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden nicht enthalten. Dessen ungeachtet muss mehr Nachdruck auf Maßnahmen zur gezielten Entwicklung institutioneller Kapazität sowohl bei den einzelnen Mitgliedsgruppen als auch im Rahmen eines dreigliedrigen Kontexts gelegt werden, um das in der Erklärung verankerte Ziel der Entwicklung institutioneller Kapazität zu verwirklichen und seine Wirkung zu maximieren.

153. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO in Turin (Turiner Zentrum) trägt mit der Ausbildung im Bereich der Kapazitätsentwicklung bereits wesentlich hierzu bei. Von 2010 bis 2015 hat das Turiner Zentrum Ausbildungs- und Lernprogramme für rund 47.900 Teilnehmer von Arbeitsministerien, Arbeitnehmerverbänden, Arbeitgeberverbänden und anderen staatlichen und öffentlichen Einrichtungen bereitgestellt. Um seine Rolle bei der Schaffung institutioneller Kapazität bei den Mitgliedsgruppen weiter zu stärken, hat das Turiner Zentrum einen strategischen Rahmen und Arbeitsbedingungen festgelegt und verfolgt dabei einen integrierten Ansatz zum Erzielen von Resultaten und Ergebnissen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit durch die Schaffung von Kapazität bei den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO.

Abbildung 3.6. Anteil der Teilnehmer von dreigliedrigen Mitgliedsorganisationen an den Lehrgängen des Turiner Zentrums (2010-15)



154. Obwohl die Kapazitätsentwicklung gemeinsamer Nenner sämtlicher Handlungsinstrumente der IAO ist, haben vom Amt durchgeführte und im Verwaltungsrat diskutierte Überprüfungen gezeigt, dass die Herangehensweise an die Kapazitätsentwicklung thematisch fragmentiert, unkoordiniert und innerhalb einzelner Projekte bruchstückhaft ist und dass sie nicht ein zusammenhängendes Programm für Kapazitätsentwicklung bildet.⁵⁷ Um dieser Situation zu begegnen, wurde die Kapazitätsentwicklung als einer der vier Bausteine in die überarbeitete Strategie der IAO für Entwicklungszusammenarbeit 2015-17 aufgenommen. Diese sieht für jede Mitgliedsgruppe die Entwicklung spezifischer Programme für Kapazitätsentwicklung sowie die Aufnahme zwei- und dreigliedriger Kapazitätsentwicklungsprogramme in die großen Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit vor.

Die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer

155. In den Folgemaßnahmen zur Erklärung wird die Notwendigkeit hervorgehoben, auf „die besonderen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Entwicklungsländer“⁵⁸ einzugehen. Dementsprechend hat die IAO ihre Tätigkeit gezielt auf die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen in den am wenigsten entwickelten Ländern, den fragilen Staaten und den kleinen Inselentwicklungsländern ausgerichtet.

⁵⁷ IAA: *Kapazitätsentwicklung für Mitgliedsgruppen in Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und in der technischen Zusammenarbeit: Folgemaßnahmen*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/POL/9.

⁵⁸ *Erklärung*, Anhang, Teil II(C) iv).

156. In den am wenigsten entwickelten Ländern zielt die Unterstützung der IAO in erster Linie auf umfassende beschäftigungspolitische Maßnahmen, Investitionen in die ländliche Infrastruktur und die informelle Wirtschaft in den Städten ab, um schrittweise den Übergang zur Formalität zu erleichtern. Seit 2011 ist der für die am wenigsten entwickelten Länder aufgewendete Anteil der Ausgaben der IAO für die technische Zusammenarbeit auf Landesebene von 30,6 auf 44,6 Prozent angestiegen. Er betrug 2014 75,4 Millionen US-Dollar. Dieser Anstieg ist zwar beträchtlich; um sicherzustellen, dass niemand den Anschluss verliert, sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich.

157. In den Jahren 2009 bis 2014 waren rund 11,4 Prozent der Ausgaben der IAO für die technische Zusammenarbeit für 18 fragile Staaten bestimmt. Im November 2015 hat der Verwaltungsrat ein neues Flaggschiffprogramm für Beschäftigung für Frieden und Resilienz verabschiedet, das als Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen in von Krisen und Katastrophen betroffenen Ländern angelegt und fest in der Agenda für menschenwürdige Arbeit verankert ist. Die Konferenz wird auf ihrer gegenwärtigen Tagung eine erste Beratung über einen Normensetzungsgegenstand (zweimalige Beratung) abhalten zum Thema menschenwürdige Arbeit für Frieden, Sicherheit und Katastrophenresilienz: Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944.

3.4. Bemerkungen und Herausforderungen

Wiederkehrende Diskussionen

158. Anlässlich der vom Verwaltungsrat auf Ersuchen der Konferenz durchgeführten Überprüfung der Wirkung und der Organisation der ersten wiederkehrenden Diskussion wurde auf eine Reihe von Fragen hingewiesen, die nach wie vor relevant sind, darunter: dass es wichtig ist, die wiederkehrenden Diskussionen als Steuerungsinstrumente zu begreifen, deren Ergebnisse in den Programm- und Haushaltsvorschlägen und der sonstigen Arbeit des Verwaltungsrats Berücksichtigung finden sollten; dass es erforderlich ist, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den politischen Herausforderungen und den Aktivitäten der IAO und den aus der Durchführung gewonnenen Erkenntnissen zu erzielen; dass es nützlich ist, Vorbesprechungen in den entsprechenden Ausschüssen des Verwaltungsrats abzuhalten, und dass Bedarf besteht an stärker fokussierten und rechtzeitig vorgelegten Berichten und einer die strategischen Ziele übergreifenden Zusammenarbeit.⁵⁹

159. Zwar wird in vielen Antworten auf den Fragebogen gewürdigt, dass die wiederkehrenden Diskussionen zu einem besseren Verständnis für und zu einem besseren Eingehen der IAO auf die Bedürfnisse der Mitglieder beigetragen haben, und hat die Organisation dank der aus den wiederkehrenden Diskussionen hervorgegangenen Orientierungshilfen zahlreiche wichtige Maßnahmen getroffen, es kann aber mehr getan werden, um diese Diskussionen als Wissens- und Steuerungsinstrumente aufzuwerten. Die für die wiederkehrenden Diskussionen verfassten Berichte könnten noch weiter verbessert werden und die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der IAO-Mitglieder eingehender analysieren und berücksichtigen. Dazu sollten die Informationserfassung und der

⁵⁹ IAA: Bericht der Lenkungsgruppe für die Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/10.

Wissensaustausch durch amtsübergreifende Zusammenarbeit, durch Beiträge der Mitgliedsgruppen und ein stärker standardisiertes Berichtsformat verbessert werden.

160. Die Diskussionen selbst könnten so organisiert werden, dass sie vielfältiger und innovativer sind, um einen besseren Informations- und Meinungsaustausch mit stärkerer Beteiligung sämtlicher Stakeholder-Gruppen anzuregen, einschließlich der Vertreter wichtiger internationaler und regionaler Organisationen. Es könnte erwogen werden, den Ausschuss für die wiederkehrende Diskussion zu einem ständigen Ausschuss der Konferenz mit einem auf den Zielen der Erklärung aufbauenden Mandat zu ernennen. Auch könnten die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen noch besser in die Abläufe und Verfahren des Amts eingebracht werden, indem beispielsweise Mittel im Programm und Haushalt für einen zeitlich festgelegten Zyklus von Folgemaßnahmen zu den Ergebnissen der wiederkehrenden Diskussionen zweckgebunden werden.

Reformen des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz

161. Obwohl die Mitgliedsgruppen den positiven Effekt der Reformen des Verwaltungsrats im Sinne einer verbesserten Politikgestaltung und Aufsichtsfunktion sowie einer stärkeren Einbindung sämtlicher Mitglieder hervorheben, wirft die praktische Umsetzung der Reformen nach wie vor eine Reihe von Fragen auf, beispielsweise in Bezug auf eine weitere Verbesserung des Verfahrens zur Festlegung der Tagesordnung und auf die geeignete Planung und Aufteilung zwischen den Sektionen und Segmenten des Verwaltungsrats.⁶⁰

162. Die zur Verbesserung der Effizienz, Transparenz und Autorität der Konferenz als des obersten politischen Organs der Organisation eingeleiteten Reformen werden weiterhin von den aus der 2015 versuchsweise abgehaltenen zweiwöchigen Tagung, aus dem strategischen Ansatz zur Festlegung der Tagesordnungen der Konferenz, aus der Funktionsweise des SRM und aus der Evaluierung der Erklärung durch die Konferenz gewonnenen Erkenntnissen geprägt werden. Auch wenn noch viel zu tun bleibt, um die Ziele der Reform umzusetzen, zeigt die Erfahrung, dass das Vertrauen zwischen den Mitgliedsgruppen und der Organisation sowie zwischen den einzelnen Partnern, gepaart mit einer aktiven, aber neutralen Rolle des Amts, entscheidend für den Erfolg der Reform der Verwaltungsführung ist. Von den eingeleiteten Reformen, zu denen auch die Reform der Konferenz und die geplante Reform der Regionaltagungen zählen, ist zu erwarten, dass sie über den dreigliedrigen Dialog eine Verbesserung der Vertretungslegitimität der IAO-Verwaltungsführung in der sich wandelnden Welt der Arbeit herbeiführen.

Normenbezogene Tätigkeit der IAO

163. Der in der Erklärung vorgesehene integrierte Ansatz und die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen haben bereits erste Resultate in Bezug auf die normensetzende Tätigkeit der IAO gezeitigt. Es ist davon auszugehen, dass die Rolle, die die Normen für die Verwirklichung aller strategischen Ziele spielen, durch die Einrichtung des SRM gestärkt wird, insbesondere indem gewährleistet wird, dass die IAO über ein klares, tragfähiges und aktuelles Normenwerk verfügt.

164. Eine der Herausforderungen besteht darin, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um der IAO und ihren Mitgliedern einen umfassenden Überblick über den Stand der Ratifizierung und Durchführung der auf die einzelnen strategischen Ziele bezogenen IAO-

⁶⁰ IAA: *Überprüfung der Umsetzung der Verwaltungsratsreform*, 2014, a.a.O.

Instrumente zu ermöglichen. Dieser Überblick würde, gestützt auf eine verbesserte dreigliedrige Verwaltungsführung, einen Beitrag zur Normenpolitik leisten und zur Unterstützung der Mitglieder bei der Überprüfung der Ratifizierung und Durchführung der Instrumente beitragen, damit jedes einzelne der strategischen Ziele schrittweise besser erfasst werden kann.

Effiziente Arbeit des Amts

165. Obwohl bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen wurden, um den integrierten Ansatz in die Arbeit des Amts einfließen zu lassen, stellt seine Umsetzung nach wie vor eine Herausforderung dar. Der integrierte Ansatz stellt höhere Ansprüche an das für seine Verwirklichung erforderliche Wissen und die entsprechenden Methoden. Im Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen 2010-15 wurde eine engere Abstimmung zwischen den Ressourcen für technische Kapazitäten, Bereitstellungschanäle und Ergebnisvorgaben zur Unterstützung der vier strategischen Ziele erreicht, und im Programm und Haushalt für 2016-17 gibt es einige Verbesserungen. Im Strategischen Plan 2018-21 müssen noch weitere Fortschritte erzielt werden, u.a. bei der Integration der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

166. Derzeit arbeitet die IAO an der Überprüfung und Straffung ihrer Arbeitsabläufe, um eine größere Effizienz zu erzielen. Weitere Reformmaßnahmen sind im Bereich der Personalpolitik und -praxis erforderlich, um Kompetenzen, Wissen und Qualifikationen im Amt zu verbessern. Eine durch Zusammenlegung von Mitgliedstaaten mit ähnlichen Anforderungen an die Unterstützung durch die IAO entstandene differenzierte globale Typologie wird dazu beitragen, die Dienstleistungen der IAO weiter anzupassen, um den vielfältigen Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen Rechnung zu tragen. Ferner müssen Anstrengungen unternommen werden, um dem Mangel an Indikatoren und präzisen Informationen zur Messung von konkreten Ergebnissen und Auswirkungen abzuwehren. Diese Schritte müssen mit einer Stärkung der Evaluierungskultur durch Wissensmanagement, durch eine bessere Verzahnung mit der Programmerstellung und durch weitere organisatorische Lerninitiativen und Anreize einhergehen, um eine stetige Verbesserung der Relevanz und Effektivität der Arbeit des Amts zu gewährleisten.

Wissen

167. Zu den Herausforderungen bei der Umsetzung der Wissensstrategie gehören die bruchstückhafte Art und Weise, wie Informationen und Wissen erfasst, aufgearbeitet und verbreitet werden, und die diesbezügliche Inkongruenz zwischen der Zentrale und dem Außendienst. Lücken bestehen insbesondere in Bezug auf die Verfügbarkeit von statistischen Indikatoren, die sich auf alle vier strategischen Ziele erstrecken. Verbesserungen könnten vorrangig auf Folgendes abzielen: die statistischen Kapazitäten weiter zu verbessern, die Verbreitung offizieller Dokumente und Veröffentlichungen zu verbessern und das Fachwissen der IAO weiter auszubauen. Die Umsetzung der Schlussfolgerungen der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker über die Indikatoren für menschenwürdige Arbeit wird in vielen Ländern zusätzliche technische und finanzielle Mittel neben der technischen Unterstützung durch die IAO erforderlich machen. Das gilt insbesondere für die Überwachung der Zielvorgaben und Indikatoren im Rahmen der SDGs.

Technische Zusammenarbeit und sachkundige Beratung

168. Die technische Zusammenarbeit ist nach wie vor entscheidend für die Erfüllung des Kernmandats der IAO. Evaluierungen zufolge war die Leistung der IAO in der überwie-

genden Mehrheit der Projekte der technischen Zusammenarbeit „zufriedenstellend“ bis „sehr zufriedenstellend“. ⁶¹ Gleichwohl kamen Evaluierungen auch zu dem Schluss, dass Projekte der technischen Zusammenarbeit mit größerem Augenmerk auf die integrierten Ziele konzipiert werden sollten. Die neue Strategie der IAO für Entwicklungszusammenarbeit 2015-17 bietet eine gute Gelegenheit, zusätzliche Ressourcen für menschenwürdige Arbeit zu mobilisieren, die Finanzierungsquellen weiter zu diversifizieren und die integrierte Verfolgung der vier strategischen Ziele durch größere Projekte und Programme der technischen Zusammenarbeit zu verbessern.

169. Obwohl die DWCPs das Potential haben, auf Länderebene beachtliche Veränderungen hervorzurufen und die Auswirkungen der Interventionen der IAO auf die nationale Politik zu maximieren, haben Evaluierungen auch ergeben, dass unter den Mitgliedsgruppen Unklarheit hinsichtlich ihrer Eigenverantwortung für die DWCPs herrscht. Oft sind die DWCPs nach wie vor Konzeptionspapiere, denen häufig keine klare Analyse der Situation des Landes zugrunde liegt. Aufgrund der Finanzierungszwänge der IAO und der geringen oder fehlenden Mittelzuweisungen von nationalen Regierungen und/oder Entwicklungspartnern sind nur wenige DWCPs in voller Höhe im Haushalt veranschlagt und finanziert. Darüber hinaus besteht auch Bedarf an flexibleren und anpassungsfähigeren Programmierungsmodalitäten für die verschiedenen Ländergruppen, und seit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die IAO und ihre Mitgliedsgruppen sich verstärkt bemühen, die vier strategischen Ziele besser in die neuen oder überarbeiteten nationalen Strategien für nachhaltige Entwicklung und/oder UNDAFs zu integrieren. ⁶²

170. Diese Überlegungen lassen darauf schließen, dass ein strategischer Ansatz erforderlich ist: für die Schaffung von Kapazität bei den Mitgliedsgruppen zur Verwirklichung der Ziele der Erklärung, u.a. durch das Turiner Zentrum, und für eine systematische, vergleichbare und kohärente Überwachung und Messung der Ergebnisse der Bemühungen zur Kapazitätsentwicklung auf der Grundlage einer differenzierten Herangehensweise an die spezifischen Bedürfnisse unterschiedlicher Länderkategorien.

⁶¹ IAA: *Resultate in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und die Wirksamkeit der technischen Zusammenarbeit der IAO: Eine Metaanalyse der Projektevaluierungen, 2011-2012* (Genf, 2013).

⁶² IAA: *Eine Metaanalyse der aus neun Evaluierungen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit gewonnenen Erkenntnisse und bewährten Praktiken* (Genf, 2011).

Kapitel 4

Aktivitäten von und mit internationalen und regionalen Organisationen

171. Die Würdigung menschenwürdiger Arbeit durch die internationale Gemeinschaft als wirksame Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung war eine Quelle der Inspiration für die Verabschiedung der Erklärung. Neben der IAO und ihren Mitgliedern wird darin auch anderen internationalen und regionalen Organisationen mit Mandaten in eng verwandten Bereichen die Fähigkeit zuerkannt, einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Grundsätze und Ziele der Erklärung zu leisten.

172. In der Erkenntnis, dass angesichts der beträchtlichen Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit weltweit eine breit angelegte Zusammenarbeit erforderlich ist, haben die IAO und ihre Mitglieder in zunehmendem Maße Partnerschaften innerhalb des multilateralen Systems und mit Wirtschaftsakteuren und nichtstaatlichen Stellen entwickelt, um mehr Politikkohärenz für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit zu erzielen.¹ Wichtige Triebfedern für eine engere Zusammenarbeit und eine stärkere Politikkohärenz im multilateralen System waren die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und die Notwendigkeit, den sozialen Folgen dieser Krise zu begegnen, insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung und sozialen Schutz, sowie die zentrale Rolle des sozialen Dialogs in diesem Zusammenhang.

173. Dem der Konferenz 2014 vorgelegten Bericht zufolge haben sich „Partnerschaften mit anderen internationalen, regionalen und nationalen Institutionen ... als unentbehrlich für die wirksame und zeitgerechte Erbringung von Dienstleistungen für Mitgliedsgruppen sowie für die Beeinflussung der Politik erwiesen.“² In den folgenden Abschnitten werden die von und in Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Organisationen, Staatengruppen und nichtstaatlichen Stellen durchgeführten Maßnahmen erläutert.

4.1. Internationale Organisationen

4.1.1. System der Vereinten Nationen

174. Das System der Vereinten Nationen unterstützt das in der Erklärung verankerte heutige Verständnis des Mandats der IAO im Zeitalter der Globalisierung. Gleich nach

¹ IAA: *The ILO at work: Development results 2012-2013* (Genf, 2014). In den Jahren 2012 und 2013 war die IAO neben ihrer dreigliedrigen Mitgliedschaft an mehr als 800 gemeinsamen Maßnahmen mit Partnern beteiligt. Dazu gehörten multilaterale Organisationen, Entwicklungspartner, Institutionen und Stiftungen des privaten Sektors, Universitäten, Forschungs- und Wissenszentren und Organisationen der Zivilgesellschaft.

² IAA: *Durchführung des Programms der IAO 2012-13*, Bericht I(A), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014, Abs. 44.

der Verabschiedung der Erklärung hat die Generalversammlung die Mitglieder der Vereinten Nationen sowie sämtliche Fonds, Programme und Organisationen der Vereinten Nationen aufgerufen, das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und menschenwürdigen Arbeit bei allen Maßnahmen, Programmen und Aktivitäten generell zu berücksichtigen und dabei einen integrierten Ansatz zu fördern.³ Wie in Kapitel 1 ausgeführt, kann die Aufnahme der menschenwürdigen Arbeit als eines der großen Ziele in die vor kurzem verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und in die Aktionsagenda von Addis Abeba für Entwicklungsfinanzierung als Ergebnis der gemeinsamen Bemühungen der IAO-Mitglieder im Rahmen der Vereinten Nationen betrachtet werden, die vier strategischen Ziele und eine stärkere Politikkohärenz als Teil der globalen Strategie für menschenwürdige Arbeit zu fördern.⁴

175. Auch der ECOSOC hat mit einer 2008 verabschiedeten Entschließung der generellen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit einen weiteren Impuls verliehen. In der Entschließung werden die zentrale Bedeutung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für die Beseitigung der Armut und für soziale Integration bekräftigt und die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aufgerufen, die grundlegenden Übereinkommen der IAO zu ratifizieren. Die Entschließung fordert darüber hinaus alle maßgeblichen Organisationen im System der Vereinten Nationen auf, an der Nutzung, Anpassung und Evaluierung des Toolkits zur generellen Berücksichtigung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit (*Toolkit for mainstreaming employment and decent work*)⁵ mitzuwirken, der von der IAO entwickelt und im Vorfeld der Erklärung vom CEB gebilligt wurde.⁶ In der Folge stand menschenwürdige Arbeit in den Jahren 2012, 2013 und 2015 an oberster Stelle der Agenda des Koordinierungssegments des ECOSOC, zuletzt mit dem Schwerpunkt der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit durch nachhaltige Entwicklung.

176. Der Strategische grundsatzpolitische Rahmen 2010-15 enthielt eine klare Strategie und Zielvorgaben für die generelle Einbeziehung menschenwürdiger Arbeit in die Maßnahmen und Programme der wichtigsten internationalen Organisationen und multilateralen Institutionen, beispielsweise über die bestehenden Mechanismen für die Zusammenarbeit im System der Vereinten Nationen. Dazu gehören der CEB, der Hocharangige Ausschuss für Programmfragen, der Hocharangige Ausschuss für Managementfragen, die Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen, die Regionalkommissionen und die Landesteamts der Vereinten Nationen sowie als Antwort auf globale Probleme gegründete Mechanismen (wie das gemeinsame Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids) und Mechanismen für gemeinsame Forschung und Ausbildung, beispielsweise das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung und das Personalkolleg des Systems der Vereinten Nationen.

³ Vereinte Nationen: *Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, A/RES/63/199 (New York, 2008).

⁴ Vereinte Nationen: *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*, A/RES/70/1, New York, 2015. Die Agenda 2030 wurde sowohl vom IGB als auch von der Internationalen Arbeitgeberorganisation (IOE) begrüßt. Siehe IGB: *Trade union reaction to transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (Brüssel, 2015); und IOE: *The post-2015 development agenda and its impact on business* (Genf, 2015).

⁵ IAA: *Toolkit zur generellen Berücksichtigung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit: Anwendung auf Landesebene* (Genf, 2007).

⁶ ECOSOC: *Promoting full employment and decent work for all*, Entschließung 2008/18 (Genf, 2008).

177. Mit der Partnerschaftsstrategie wurde ein zweifaches Ziel verfolgt: zum einen die generelle Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit in den Landesprogrammen durch aktive Mitwirkung der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen an den Reforminitiativen „Einheit in der Aktion“ der Vereinten Nationen und an der Umsetzung der dreijährlichen umfassenden Grundsatzüberprüfung 2007-10⁷ und zum anderen die generelle Berücksichtigung der Agenda für menschenwürdige Arbeit auf globaler und regionaler Ebene. In diesem Zusammenhang wurde der Toolkit für menschenwürdige Arbeit als eine Art „Brille“ für menschenwürdige Arbeit gefördert, die den Organisationen, Regierungen und Sozialpartnern dabei hilft, ihre Politiken, Programme und Aktivitäten zu evaluieren und die Einbindung und Verbesserung der Ergebnisse im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit auf globaler, regionaler und Landesebene zu erleichtern.

178. Mit Ausbruch der Krise im Jahr 2009 verlagerte sich die Aufmerksamkeit auf die vom CEB verabschiedeten neun Gemeinsamen Kriseninitiativen. Die IAO wurde gebeten, die Federführung für die Initiative Globaler Beschäftigungspakt und gemeinsam mit der Weltgesundheitsorganisation für die Initiative Sozialer Basisschutz zu übernehmen. Diese Initiativen haben zusätzlich dazu beigetragen, menschenwürdige Arbeit und produktive Vollbeschäftigung als zentrale Ziele der Maßnahmen und Programme für wirtschaftliche Erholung, sozialen Zusammenhalt und nachhaltige Entwicklung im gesamten System der Vereinten Nationen zu verankern.

179. Eine Evaluierung der Gemeinsamen Inspektionsstelle (JIU) der Vereinten Nationen im Jahr 2015 ergab, dass die Resonanz der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen auf die generelle Berücksichtigung der Vollbeschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit durch Verwendung des Toolkits des CEB insgesamt „mäßig erfolgreich“ gewesen sei und dass die Bemühungen zur generellen Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit auf der Ebene der Organisationen sehr unterschiedlich ausgefallen seien. Die JIU stellte fest, dass keine der Organisationen der Vereinten Nationen den Toolkit des CEB vollständig umgesetzt hatte und dass der Bekanntheitsgrad der Agenda für menschenwürdige Arbeit unter den Bediensteten der Vereinten Nationen, insbesondere am Amtssitz, gering war.

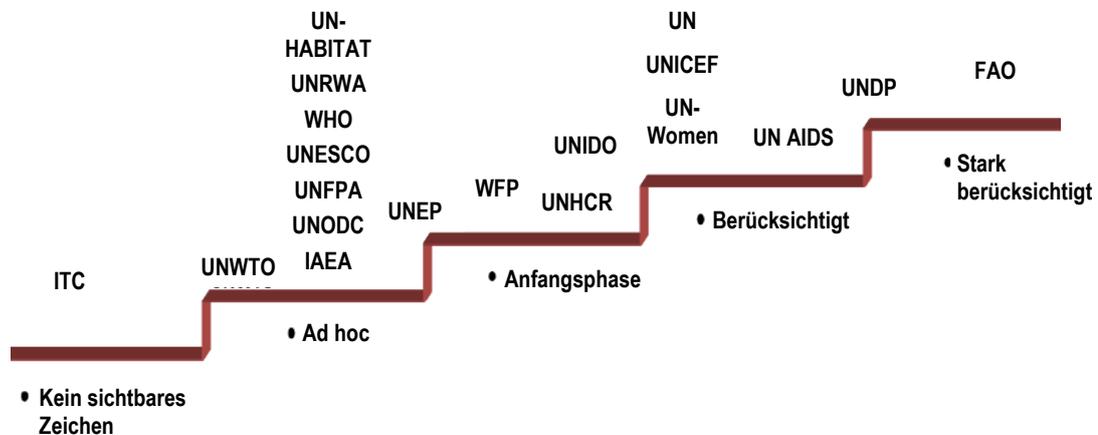
180. Dagegen war die Resonanz auf Länderebene über die UNDAFs der JIU zufolge generell stärker. Auch die Bemühungen der fünf Regionalkommissionen der Vereinten Nationen um eine generelle Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit waren der JIU zufolge fruchtbar, wenn auch mit beträchtlichen Schwankungen in Abhängigkeit vom Mandat der einzelnen Organisationen und dem geopolitischen Kontext der jeweiligen Region.

181. Laut JIU werden bestimmte strategische Ziele, insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmensentwicklung, als in hohem Maße relevant für das Mandat fast aller untersuchter Organisationen angesehen. Ferner hat die JIU festgestellt, dass zahlreiche Organisationen beginnen, auch den sozialen Dialog, die Arbeitsnormen und die Rechte bei der Arbeit als relevant für ihr jeweiliges Mandat zu betrachten, dass die Organisationen jedoch nur in seltenen Fällen das Konzept der menschenwürdigen Arbeit als Paket übernommen und als Ganzes generell berücksichtigt haben.⁸

⁷ Vereinte Nationen: *Dreijährliche umfassende Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten des Systems der Vereinten Nationen*, A/RES/62/208 (New York, 2008).

⁸ JIU: *Evaluation of mainstreaming of full and productive employment and decent work by the United Nations system organizations* (Genf, 2015), Abs. 28.

Abbildung 4.1. Gesamtanalyse der JIU hinsichtlich des Umfangs der generellen Berücksichtigung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in den Organisationen des Systems der Vereinten Nationen



182. In Konsultationen, die zur Vorbereitung des vorliegenden Berichts mit über 30 internationalen und regionalen Organisationen durchgeführt wurden, wurden diese Feststellungen bestätigt, und es wurde auch auf besonders vorbildliche Praktiken hingewiesen. So hat beispielsweise die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) gezeigt, wie menschenwürdige Arbeit erfolgreich in die strategische Programmplanung integriert werden kann – dank des großen Engagements des FAO-Generaldirektors, das dazu führte, dass eine Organisatorische Ergebnisvorgabe für menschenwürdige ländliche Beschäftigung in den Strategischen Rahmen der FAO aufgenommen wurde, dass Indikatoren und Zielvorgaben für menschenwürdige Arbeit in zahlreiche FAO-Landesprogramme aufgenommen wurden, Leitfäden und Schulungs- und Sensibilisierungsmaterial entwickelt wurden und menschenwürdige Arbeit als eines der Kriterien zur Bewertung der Machbarkeit und Nachhaltigkeit in die Projektprüfung und Projektgestaltung aufgenommen wurde.

183. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat ebenfalls Konzepte mit Bezug zu menschenwürdiger Arbeit in seine Strategiepläne und Programmdokumente aufgenommen und menschenwürdige Arbeit allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen im Rahmen der Konzeption und Umsetzung der UNDAFs auf Landesebene gefördert. Die Tatsache, dass der Flaggschiffbericht des UNDP über die menschliche Entwicklung (*Human Development Report*) 2015 den Schwerpunkt auf „Arbeit für die menschliche Entwicklung“ legt, zeigt, dass das UNDP die zentrale Bedeutung menschenwürdiger Arbeit für die menschliche Entwicklung und die maßgebliche Rolle der Agenda für menschenwürdige Arbeit für die Durchführung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in vollem Maße anerkennt.⁹

184. Um Synergieeffekte zwischen den internationalen Arbeitsnormen, die die Grundlage für die Agenda für menschenwürdige Arbeit bilden, und den Instrumenten der Vereinten Nationen zur Förderung der Arbeitnehmerrechte zu erzielen, arbeitet die IAO eng

⁹ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2015: Arbeit für menschliche Entwicklung* (New York, 2015).

mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zusammen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wurden für die Sachverständigenausschüsse, die die Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen überwachen, und für den Menschenrechtsrat und seine Sonderorgane und -verfahren normenbezogene Fachberichte bereitgestellt und Informationsveranstaltungen organisiert. Auch bei den Politiken und Maßnahmen auf Landesebene wurden über die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte Synergien geschaffen, insbesondere in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

185. Bei den Partnerschaften zwischen der IAO und anderen Organisationen der Vereinten Nationen standen vor allem Initiativen zur Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit in der Planung und in den operativen Maßnahmen sowie gemeinsame Programme und Projekte auf globaler und nationaler Ebene im Mittelpunkt. Die wachsende Zahl gemeinsamer VN-Programme mit Schwerpunkt menschenwürdige Arbeit ist zu begrüßen, insbesondere in Ländern ohne IAO-Büro. Gleichwohl sind größere Anstrengungen erforderlich, um zu gewährleisten, dass Resultate in Bezug auf menschenwürdige Arbeit auf integrierte Weise erzielt werden. Dies gibt Anlass zu besonderer Sorge in einer Zeit, in der die zunehmende Konkurrenz um freiwillige Beiträge von Entwicklungspartnern in mehreren Fällen dazu geführt hat, dass andere Organisationen ohne Mitwirkung des Amts oder der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen Programme und Projekte entworfen und durchgeführt haben, die klar unter das Mandat der IAO fallen.

4.1.2. Zusammenarbeit mit globalen Wirtschaftsinstitutionen

186. Seit 2008 bemühen sich die globalen Wirtschaftsinstitutionen in ihren Politiken und Maßnahmen ebenfalls um mehr Kohärenz in Bezug auf menschenwürdige Arbeit. Der Einfluss der IAO, sei es über bilaterale Beziehungen oder über die interinstitutionelle Tätigkeit auf Anforderung der G20, hat zu einer Ausweitung des Dialogs mit diesen Institutionen über soziale und Beschäftigungsfragen geführt. In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der OECD, der Welthandelsorganisation (WTO) und der Weltbankgruppe wurde für die G20, die BRICS-Regierungen sowie für andere Gruppen analytische, wissenschaftliche Politikberatung erarbeitet. In diesen strategischen Partnerschaften mit globalen und multilateralen Wirtschaftsinstitutionen verfolgt die IAO konsequent eine makroökonomische Politik, die sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite der Arbeitsmärkte berücksichtigt, und sie hat die Schaffung von Arbeitsplätzen und menschenwürdige Arbeit als oberste Priorität in der globalen Entwicklungsagenda verankert.

187. In der Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe sind in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt worden. Das zeigt die 2015 von den Leitern der IAO und der Weltbank herausgegebene gemeinsame Erklärung über einen Aktionsplan für einen universellen Sozialschutz.¹⁰ Die Zusammenarbeit war als Reaktion auf die Krise vertieft worden, und zunächst wurde auf Wunsch der G20 eine Bestandsaufnahme der grund-satzpolitischen Antworten auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise erstellt, in Anlehnung an die Struktur des Globalen Beschäftigungspakts.¹¹ Weiter verstärkt wurde

¹⁰ „Einführung der Initiative der Weltbankgruppe und der IAO für einen universellen Sozialschutz, durch die die Aufmerksamkeit der Staatsoberhäupter auf die Bedeutung von Maßnahmen für einen universellen Sozialschutz und ihre Finanzierung gelenkt wird“, gemeinsame Erklärung des Präsidenten der Weltbankgruppe und des Generaldirektors des IAA (Genf, 20. Juni 2015).

¹¹ IAA und Weltbank: *Joint Synthesis Report: International Labour Organisation/World Bank inventory of policy responses to the financial and economic crisis* (Genf, 2012).

die Zusammenarbeit durch die Beiträge der IAO zur Strategie der Weltbank für Arbeit und sozialen Schutz 2012-22¹² und zum *Weltentwicklungsbericht: Arbeitsplätze*, in denen die zentrale Bedeutung der Beschäftigung für die Armutsminderung und der Stellenwert der Arbeitsplatzqualität unterstrichen werden.¹³ Die jüngste Umstrukturierung der Weltbankgruppe und die Schaffung eines Querschnittsbereichs Arbeitsplätze mit dem Ziel der generellen Berücksichtigung von Beschäftigung und sozialem Schutz in ihren Politiken und Maßnahmen sowie die Partnerschaft „Let’s Work“¹⁴ haben ebenfalls zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen der IAO und der Weltbankgruppe beigetragen. Teil dieser Zusammenarbeit ist die Entwicklung eines gemeinsamen Fahrplans, in dem eine umfangreiche Agenda für Zusammenarbeit in Bereichen mit zunehmender Konvergenz der jeweiligen Politiken und Maßnahmen aufgestellt wird. Der Fahrplan enthält Themen von gemeinsamem Interesse, namentlich die Erhebung und Verbreitung von Arbeitsmarktdaten, ein gemeinsames Forschungsprogramm, die Förderung eines sozialen Basisschutzes, die Zusammenarbeit auf Landesebene und die Ausweitung des Programms *Bessere Arbeit*. Erst jüngst hat die Weltbankgruppe in großem Umfang Anregungen der IAO in ein Handbuch für arbeitsrechtliche Vorschriften aufgenommen, das vom Personal der Weltbankgruppe genutzt wird, um Regierungen zu beraten, die die Weltbankgruppe um Unterstützung bei der Überarbeitung ihres Arbeitsrecht ersucht haben. Das Handbuch wurde gemeinschaftlich im Dezember 2015 herausgegeben.¹⁵

188. Die Zusammenarbeit mit dem IWF hat sich nach der gemeinsam von der IAO und dem IWF 2010 durchgeführten Konferenz über die Herausforderungen für Wachstum, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt¹⁶ in einigen Bereichen vertieft. Unter anderem wurden gemeinsame Diskussionen über Beschäftigungspolitik und sozialen Schutz auf Landesebene durchgeführt. Im Anschluss an den Bericht des IWF-Direktoriums über Beschäftigung und Wachstum aus dem Jahr 2013¹⁷ hat der Fonds seine Analysetätigkeit im Hinblick auf die Herausforderungen für Wachstum und Beschäftigung verstärkt und u.a. Untersuchungen über die Erwerbsbeteiligung von Frauen und eine ausgewogene Einkommensverteilung durchgeführt. In seinen Leitlinien zu Beschäftigung und Wachstum ruft der IWF seine Bediensteten auf, mit anderen Institutionen wie beispielsweise der Weltbankgruppe, der OECD und der IAO zusammenzuarbeiten. Ferner wird darin auf die Bedeutung eines kontinuierlichen Dialogs mit den Sozialpartnern, namentlich mit Gewerkschaften und Unternehmen, im Kontext der Überwachungs- und Programmarbeit hingewiesen.¹⁸ Gleichwohl ist das strategische Ziel der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit derzeit nicht Bestandteil des IWF-Ansatzes zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.

¹² Weltbank: *World Bank 2012-2022 Labor and Social Protection Strategy: Resilience, equity, and opportunity* (Washington, DC, 2012).

¹³ Weltbank: *Weltentwicklungsbericht 2013: Arbeitsplätze* (Washington, DC, 2012).

¹⁴ Weltbankgruppe, www.letswork.org.

¹⁵ A. Kuddo, D. Robalino und M. Weber: *Balancing regulations to promote jobs: From employment contracts to unemployment benefits* (Weltbank, Washington, DC, 2015).

¹⁶ „Die Herausforderungen für Wachstum, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt“, eine gemeinsam von der IAO und dem Internationalen Währungsfonds in Zusammenarbeit mit dem Büro des norwegischen Premierministers organisierte Konferenz, Oslo, 13. Sept. 2010.

¹⁷ IWF: *Jobs and growth: Analytical and operational considerations for the Fund* (Washington, DC, 2013).

¹⁸ IWF: *Guidance Note on jobs and growth issues in surveillance and program work* (Washington, DC, 2013).

189. Die Zusammenarbeit zwischen der IAO und der OECD hat sich 2010 vertieft, als die beiden Organisationen gebeten wurden, gemeinsam und unter Mitwirkung der UNESCO an der G20-Ausbildungsstrategie zu arbeiten.¹⁹ Daneben haben die IAO und die OECD im Rahmen gemeinsamer landesspezifischer Beschäftigungspolitiken und statistischer Profile sowie bei der Erstellung von Berichten über Jugendbeschäftigung und die grüne Wirtschaft zusammengearbeitet. Einen weiteren Impuls erhielt diese Partnerschaft durch eine 2011 unterzeichnete Vereinbarung mit dem ausdrücklichen Verweis auf den in der Erklärung vorgesehenen integrierten Ansatz, auf die Notwendigkeit einer stärkeren Politikkohärenz zwischen den öffentlichen internationalen Organisationen und einer engeren Zusammenarbeit in den Bereichen Gewährleistung einer beschäftigungsintensiven wirtschaftlichen Erholung, Beschäftigung und sozialer Schutz, internationale Arbeitsmigration, multilaterale Unternehmen und Investitionfragen und Auswirkungen eines langfristigen Übergangs zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft.²⁰ Die OECD hat ihre Absicht bekundet, enger mit den Vereinten Nationen, der IAO und anderen Organisationen zusammenzuarbeiten, um eine kohärente Auslegung und eine auf gegenseitiger Unterstützung beruhende Umsetzung der *Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen* zu gewährleisten.²¹ Zu den neuen Arbeitsbereichen der OECD zählen die Themen Ungleichheit und Wachstum,²² ein neues Rahmenwerk für Indikatoren für Arbeitsplatzqualität²³ und die Zukunft der Arbeit.

190. Seit ihrer ersten gemeinsamen Untersuchung über Handel und Beschäftigung im Jahr 2007 haben die IAO und die WTO gemeinsam Studien zum Thema Handel und informelle Beschäftigung²⁴ und Handel und soziale Nachhaltigkeit²⁵ veröffentlicht. Ziel war es, die Wissensgrundlage über die sozialen Auswirkungen des Handels zu verbreitern und zur Ausarbeitung sachdienlicher grundsatzpolitischer Vorschläge beizutragen. Ferner haben die IAO und die WTO im Rahmen breiter angelegter interinstitutioneller Kooperationen zusammengearbeitet, namentlich mit der OECD und der Weltbank anlässlich der Vorbereitung eines Berichts für das G20-Gipfeltreffen 2010 in Seoul über das Verhältnis zwischen Handel, Wachstum und Beschäftigung.

191. Trotz dieser Fortschritte in Bezug auf Politikkohärenz und Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe, dem IWF, der OECD und der WTO gibt es nach wie vor große Unterschiede, was den Bekanntheitsgrad der Agenda für menschenwürdige Arbeit und das Bewusstsein für die Bedeutung der strategischen Ziele für die Arbeit der jeweiligen Organisation anbelangt. Es gibt zwar zahlreiche Beispiele für Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Grundsatzpolitik und Anwaltschaft, insbesondere im Rahmen der G20, Politikkohärenz und eine systematische Koordinierung mit den Mitgliedsgruppen

¹⁹ IAA: *Eine qualifizierte Erwerbsbevölkerung für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum: G20-Ausbildungsstrategie* (Genf, 2010).

²⁰ „Vereinbarung zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (Paris, 2011).

²¹ OECD: *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2013: Responsible business conduct in action* (Paris, 2012), S. 10.

²² OECD: *Focus on inequality and growth* (Paris, Dez. 2014).

²³ OECD: *OECD Employment Outlook 2014* (Paris, 2014).

²⁴ IAA: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Genf, 2009).

²⁵ IAA: *Making globalization socially sustainable* (Genf, 2011).

auf Landesebene müssen jedoch noch entwickelt werden.²⁶ Obwohl Maßnahmen ergriffen worden sind, um eine systematischere Zusammenarbeit auf der Ebene der Zentralen zu gewährleisten, arbeitet das System der Vereinten Nationen, darunter die IAO, die Weltbankgruppe und der IWF, auf Landesebene mit unterschiedlichen Diagnoseinstrumenten und unterschiedlichen Programmierungsrahmen und -zyklen. Weder der IAO noch ihren Mitgliedsgruppen wird regelmäßig die Möglichkeit geboten, Beiträge oder Kommentare zu den von den internationalen Wirtschaftsinstitutionen auf Landesebene entwickelten wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Maßnahmen und Plänen abzugeben.

4.2. Regionale Organisationen

192. Seit 2008 haben sich regionale, subregionale und intraregionale Organisationen die Agenda für menschenwürdige Arbeit in einer bemerkenswerten Vielzahl von Erklärungen zu Eigen gemacht.²⁷ An vielen dieser Initiativen, die sich auf Ergebnisse der IAO-Regionaltagungen stützen, hat die IAO mitgewirkt und teilgenommen.²⁸

193. In Afrika ist die Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit in der Tätigkeit der dreigliedrigen Kommission für Arbeits- und Sozialfragen der Afrikanischen Union (AU) verankert (die 2014 zum Fachausschuss für soziale Entwicklung, Arbeit und Beschäftigung wurde). Obwohl bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden sind, bleibt Vertretern der AU zufolge noch viel zu tun, namentlich im Hinblick auf die Schaffung von Kapazitäten zur Förderung menschenwürdiger Arbeit bei den regionalen und subregionalen Organisationen. Die kürzlich verabschiedete Erklärung über Beschäftigung, Armutsverringerung und integrative Entwicklung sowie der dazugehörige Aktionsplan bieten eine wirksame Grundlage für eine verstärkte Partnerschaft mit der AU-Kommission, um in Afrika Ergebnisse im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit zu erzielen. Die afrikanischen Staats- und Regierungschefs haben überdies die IAO neben einer Reihe weiterer wichtiger internationaler Partner gebeten, ein Fünfjahresprogramm zu entwickeln, um die Umsetzung der Erklärung zu gewährleisten. Die IAO und die Afrikanische Entwicklungsbank verfolgen weiterhin gemeinsame Interessen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit. Davon zeugt auch die kürzlich verabschiedete Auflage, dass sämtliche Kreditnehmer der Afrikanischen Entwicklungsbank die internationalen Arbeitsnormen zu achten, die Arbeitnehmer schriftlich über ihre Arbeitsbedingungen und Rechte zu informieren, grundlegende Arbeitsschutznormen einzuhalten und Verantwortung für die Arbeitnehmer von Drittfirmen zu übernehmen haben.

194. In Lateinamerika und der Karibik wurden mit der von der OAS-Konferenz der Arbeitsminister im Dezember 2015 verabschiedeten Erklärung von Cancún und dem entsprechenden Aktionsplan zwei Arbeitsgruppen zum Thema integrierte öffentliche Politi-

²⁶ Eine der wesentlichen Lehren aus der Erfahrung der IAO mit den Strategiepapieren der Weltbank zur Verringerung der Armut ist die Erkenntnis, dass eine frühe Einbindung des Amtes und seiner Mitgliedsgruppen entscheidend ist, um zu gewährleisten, dass die Defizite, die auf Landesebene im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit bestehen, korrekt analysiert werden und dass als Teil der Lösung ein integrierter Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit vorgeschlagen wird.

²⁷ Siehe Kap. 2, Abschnitt 2.3.4.

²⁸ IAA: *Conclusions of the 15th Asia and the Pacific Regional Meeting: Inclusive and sustainable development for Asia and the Pacific through decent work for all* (Kyoto, 2011); *The Oslo Declaration: Restoring confidence in jobs and growth*, Neunte Europäische Regionaltagung, Oslo, 2013; *Lima Declaration*, 18. Amerikanische Regionaltagung, Lima, 2014, und *Addis Ababa Declaration: Transforming Africa through decent work for sustainable development*, 13. Afrikanische Regionaltagung, Addis Abeba, 2015.

ken für produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit mit sozialer Integration bzw. institutionelle Stärkung zum Schutz der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberrechte und zur Förderung der Zusammenarbeit gegründet.²⁹ Ferner hat die IAO aktiv in der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik mitgearbeitet und Tagungen mit regionalen Finanzinstituten organisiert, um sie dazu zu bewegen, einen Beitrag zu menschenwürdiger Arbeit zu leisten. Die vom Generaldirektor des IAA und vom Präsidenten der interamerikanischen Entwicklungsbank unterzeichnete Vereinbarung zielt darauf ab, gemeinsame Initiativen und Projekte zu erleichtern, um der niedrigen Produktivität, der Ungleichheit und der sozialen Ausgrenzung mithilfe von besseren Arbeitsplätzen und der Formalisierung der informellen Wirtschaft zu begegnen.³⁰

195. In den arabischen Staaten haben sich die Arabische Arbeitsorganisation und die ihr angeschlossenen fünf Zentren oder Institute³¹ in einer 2007 unterzeichneten Vereinbarung verpflichtet, menschenwürdige Arbeit zu fördern. Der vom Arabischen Beschäftigungsforum im Oktober 2010 verabschiedete Aktionsplan stützt sich auf den Globalen Beschäftigungspakt, wie auch die in der Arabischen Dekade für Beschäftigung (2010-20) und anlässlich des Arabischen Gipfeltreffens für Wirtschaft, Entwicklung und Soziales 2009 in Kuwait eingegangenen Verpflichtungen. Ferner enthält die von der Arabischen Arbeitskonferenz 2013 verabschiedete Erklärung von Algerien die Verpflichtung zu einer Intensivierung der Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Verwirklichung der Ziele der Arabischen Dekade für Beschäftigung. Die Empfehlungen der Regionalkonferenz zur Arbeitsmarktsteuerung im Kontext der sich wandelnden arabischen Gesellschaften, die 2013 gemeinsam von der Arabischen Arbeitsorganisation und der IAO in Ägypten organisiert wurde, bekräftigen die Verpflichtung der Regierungen und Sozialpartner zu einer integrativen, beschäftigungsfördernden Entwicklungspolitik mit sozialem Dialog, sozialem Schutz und einer kohärenten Arbeitsmarktsteuerung.

196. In Asien und dem Pazifik hat die IAO im Verlauf der letzten zehn Jahre neben ihrer Zusammenarbeit mit der Regionalkommission der Vereinten Nationen und der asiatisch-pazifischen thematischen Arbeitsgruppe für internationale Migration die Agenda für menschenwürdige Arbeit über die Mitwirkung am *Arbeitsprogramm 2010-15 der Arbeitsminister* des ASEAN gefördert. Die Zusammenarbeit mit der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) hat sich seit 2008 verstärkt, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarktanalysen und -statistik, sozialer Schutz und HIV/Aids, Bildung und berufliche Qualifizierung sowie integrative Beschäftigungsstrategien und grüne Arbeitsplätze. In einer gemeinsamen Erklärung bekräftigten der Generaldirektor des IAA und der Präsident der ADB im Dezember 2012 die Unterstützung beider Organisationen für die Kernarbeitsnormen,³² und vor Kurzem hat die ADB die Frage des integrativen und nachhaltigen Wachstums zu einem vorrangigen Thema ihrer Strategie 2020³³ erklärt. Dadurch

²⁹ OAS: *Declaration of Cancún 2015: Achieving decent work with social inclusion and sustainable development in the Americas* (Cancún, 2015).

³⁰ *Memorandum of Understanding between the Inter-American Development Bank and the International Labour Organization* (2013).

³¹ Die fünf Zentren oder Institute sind: das Arabische Zentrum für Arbeitsverwaltung und Beschäftigung (Tunesien), das Arabische Institut für Arbeitsschutz (Damaskus), das Arabische Zentrum für Arbeiterbildung (Algerien), das Arabische Zentrum für soziale Sicherheit (Khartum) und das Arabische Zentrum für Humanressourcen-Entwicklung (Libyen).

³² ADB, *ILO reaffirm support for core labor standards*, Gemeinsame Erklärung des Präsidenten der Asiatischen Entwicklungsbank und des Generaldirektors des IAA (Manila, 2012).

³³ ADB: *Strategy 2020: The long-term strategic framework of the Asian Development Bank 2008–2020* (Manila, 2008).

bietet sich der IAO und der ADB die Möglichkeit, mehr Politikkohärenz für integratives Wachstum im Kontext der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu erzielen.

197. In Europa findet das Konzept der EU für menschenwürdige Arbeit ihren Niederschlag in der Mitteilung der Europäischen Kommission „Menschenwürdige Arbeit für alle fördern“³⁴, deren Prinzipien und Ziele später in ähnlicher Form in die Erklärung über soziale Gerechtigkeit aufgenommen wurden. Diese Mitteilung dient der EU und besonders der Europäischen Kommission seit mindestens zehn Jahren als Richtschnur für Maßnahmen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit mithilfe eines integrierten Ansatzes und durch Politikkohärenz. In der Strategie Europa 2020,³⁵ in der EU-Agenda für den Wandel,³⁶ im Beschäftigungspaket 2012³⁷ und seit Kurzem in der neuen Strategie Handel für alle³⁸ wird immer wieder hervorgehoben, wie wichtig menschenwürdige Arbeit, Arbeitsplatzbeschaffung, grüne Arbeitsplätze, sozialer Schutz, sozialer Dialog und die Rechte bei der Arbeit für integratives Wachstum und nachhaltige Entwicklung sind. Eine der wesentlichen Prioritäten der Juncker-Kommission besteht darin, Arbeitsplätze zu schaffen und das Wachstum anzukurbeln, und die Kommission hat 2015 die Initiative ergriffen, den sozialen Dialog in der EU wieder aufleben zu lassen. Menschenwürdige Arbeit ist eines der Themen des Investitionsplans für Europa, und auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und die Europäische Investitionsbank (EIB)³⁹ haben dieses Konzept übernommen. Seit 2008 hat die Europäische Kommission IAO-Projekte mit mehr als 165,8 Millionen US-Dollar unterstützt (siehe Abbildung 2.6).⁴⁰

4.3. Zusammenarbeit der IAO mit Staatengruppen

198. Staatengruppen wie die G77, die G20, die Gruppe der Fünfzehn (G15), die G8 und die Gruppe der fragilen Staaten g7+⁴¹ sind sich zunehmend der Notwendigkeit bewusst, der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze ein besonderes Augenmerk zu widmen. Wie im Fall der internationalen Wirtschaftsinstitutionen wird auch die Zusammenarbeit

³⁴ Europäische Kommission: „Menschenwürdige Arbeit für alle fördern: Der Beitrag der Europäischen Union zur weltweiten Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit“, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 24. Mai 2006, COM(2006)249.

³⁵ Europäische Kommission: „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, Mitteilung der Kommission, COM(2010)2020.

³⁶ Europäische Kommission: „Für eine Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 13. Nov. 2011, COM(2011)637.

³⁷ Europäische Kommission: „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 18. April 2012, COM(2012)173.

³⁸ EU: *Handel für alle: Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik* (Brüssel, 2015).

³⁹ 2015 haben die IAO und die EIB eine Vereinbarung zur Bekräftigung und Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales unterzeichnet.

⁴⁰ IAA: *The ILO and the EU, partners for decent work and social justice: Impact of ten years of cooperation* (Brüssel, 2012).

⁴¹ Im März 2014 haben die IAO und die g7+ während einer Tagung der Hocharangigen Gruppe für menschenwürdige Arbeit in fragilen Staaten eine Vereinbarung über eine Partnerschaft zur Zusammenarbeit in den Bereichen Schaffung von Arbeitsplätzen, Qualifizierung, sozialer Schutz, Süd-Süd- und Dreieckskooperation, Migration und Arbeitsmarktüberwachung unterzeichnet.

der IAO mit diesen Gruppen vom Aufruf der Erklärung geleitet, die Auswirkungen der Handels- und Finanzmarktpolitik auf die Beschäftigung zu evaluieren und menschenwürdige Arbeit ins Zentrum der Wirtschaftspolitik zu rücken.⁴²

199. Die IAO wird seit 2009 zu den G20-Gipfeltreffen eingeladen. Seither haben sich in der G20 Anerkennung und Unterstützung für einen integrierten Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit im multilateralen System entwickelt. Die IAO hat mittlerweile einen Sitz im sogenannten Sherpa-Track und wird verstärkt um fachliche Expertise und Berichte zur Unterstützung der Arbeit dieses Gremiums gebeten. Die wiederholt vorgebrachte Forderung der IAO nach einem integrierten und kohärenten Ansatz in Bezug auf Beschäftigung und Sozialpolitik findet einen deutlichen Niederschlag im Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der G20 anlässlich des Treffens in Antalya im Jahr 2015⁴³ sowie in einer Reihe von Berichten, die das Amt in den letzten Jahren verfasst hat (häufig in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen) und die auf den Websites der G20 und der IAO zu finden sind.

200. Die beschäftigungs- und sozialpolitischen Komponenten der Wirtschaftspolitik sind mittlerweile fester Bestandteil der Arbeit der G20. So werden seit 2010 Tagungen der G20-Minister für Arbeit und Beschäftigung abgehalten, und 2014 wurde die Arbeitsgruppe der G20 für Beschäftigung als ein ständiges Gremium geschaffen. Die ministeriellen Erklärungen der jährlich abgehaltenen Tagungen der G20-Minister für Arbeit und Beschäftigung spiegeln eine Vielfalt an Standpunkten der IAO wider. Auch arbeitet die IAO aktiv in den Arbeitsgruppen der G20 für Finanzen und für Entwicklung mit. So wie in anderen Bereichen verstärkter anwaltschaftlicher Tätigkeit ist auch hier der wachsende Einfluss der IAO das Ergebnis zahlreicher Faktoren. Dazu gehören die Erstellung hochwertiger Statistiken, solide Forschungsarbeit und evidenzbasierte Politikanalysen sowie eine bessere interne Koordinierung und amtsübergreifende Politikkohärenz auf der Grundlage der neuen Organisationsstruktur.

201. Generell hat die Analysearbeit der IAO, die häufig in Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe, den Vereinten Nationen, der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), der OECD und dem IWF durchgeführt wird, eine wachsende Konvergenz zwischen den Organisationen bewirkt, zum Teil in Fragen, die von zentraler Bedeutung für das Mandat der IAO sind, beispielsweise in Bezug auf die negativen Auswirkungen der Einkommensungleichheit auf das Wachstum und die bedeutende Rolle der Sozialschutz- und Arbeitsmarktpolitik für den Abbau von Ungleichheit.

202. Die Gruppe der Sieben (G7 – vormals G8) hat nicht mehr die Rolle eines Koordinators der internationalen Wirtschaftspolitik inne, seit die G20 gegründet wurde. Dennoch hat die G7 die IAO 2015 zur Mitwirkung an der Schaffung eines globalen Fonds („Vision Zero Fund“) zur Förderung des Arbeitsschutzes in globalen Lieferketten aufgefordert. Die Initiative beinhaltet u.a. kollektive Maßnahmen von Arbeitnehmerverbänden, Unternehmen und Regierungen auf lokaler und auf internationaler Ebene unter der Führung der IAO in Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe, dem Internationalen Handelszentrum, der OECD und den Vereinten Nationen.⁴⁴

⁴² Erklärung, Teil II(C).

⁴³ „Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der G20“, Gipfeltreffen in Antalya, 15.-16. Nov. 2015.

⁴⁴ „Handeln für faire Produktion“, Ministererklärung, Tagung der G7-Beschäftigungs- und Entwicklungsminister, Berlin, 2015.

203. In den letzten Jahren haben die BRICS-Staaten Beschäftigungsfragen als Kernelemente in ihre jeweiligen Agenden aufgenommen. In einem ersten Schritt hat die russische Präsidentschaft im Januar 2016 ein erstes Treffen der Arbeitsminister der BRICS-Staaten ausgerichtet, das eine ministerielle Erklärung über die Formalisierung von Beschäftigung und Unternehmen, berufliche Qualifizierung und die Qualität der Beschäftigung und Arbeitsstatistiken verabschiedete. In einem früheren Schritt war im Jahr 2012 eine Erklärung der Arbeitsminister Indiens, Brasiliens und Südafrikas von den Regierungsvertretern der drei Länder unterzeichnet worden.⁴⁵

4.4. Nichtstaatliche Akteure

204. Im Berichtszeitraum hat sich der wirtschaftliche und soziale Einfluss der Privatwirtschaft sowohl innerhalb der Landesgrenzen als auch grenzüberschreitend erheblich verstärkt. Die Tätigkeit nichtstaatlicher Akteure auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene wird immer wichtiger für die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Ziele. Spenden und andere Leistungen von NGOs, Stiftungen, Multi-Stakeholder-Partnerschaften und themenbezogenen Allianzen haben an Umfang und Häufigkeit stark zugenommen, und immer mehr Unternehmen verfolgen Strategien, die gemeinsame Werte schaffen und zu nachhaltiger Entwicklung beitragen sollen.⁴⁶

205. In diesem Zusammenhang hat die IAO als Antwort auf den Aufruf der Erklärung, „neue Partnerschaften mit nichtstaatlichen Instanzen und wirtschaftlichen Akteuren, z. B. multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften, die global auf sektoraler Ebene tätig sind“,⁴⁷ zu entwickeln, ihr Engagement u.a. gegenüber Parlamentariern,⁴⁸ Führungskräften aus Wirtschaft und Gesellschaft, Akteuren, die global auf Sektorebene und in Lieferketten tätig sind, sowie gegenüber nichtstaatlichen Instanzen verstärkt. Auf Sektorebene tragen die dreigliedrigen Sektortagungen der IAO weiterhin zur Konsensbildung zwischen Regierungen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in 22 Sektoren weltweit bei.

Vereinbarung über Brandschutz und Gebäudesicherheit für Bangladesch

Eine besonders innovative Partnerschaft mit weltweit auf sektoraler Ebene tätigen multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften ist neben der recht ähnlich strukturierten Allianz für Arbeitnehmersicherheit in Bangladesch die Vereinbarung über Brandschutz und Gebäudesicherheit für Bangladesch, die von globalen Gewerkschaftsbünden und multinationalen Unternehmen der Bekleidungsbranche in Bangladesch unterzeichnet wurde. Im Rahmen dieser Vereinbarung arbeiten Arbeitnehmerverbände, Fabrikbesitzer, NGOs, die Zivilgesellschaft, technische Berater und beratende Ingenieure, Industrieverbände, Bildungs- und Berufsbildungsinstitutionen und die Regierung Bangladeschs gemeinsam daran, Inspektionen in Fabriken durchzuführen, um zu gewährleisten, dass die verbesserten Sicherheitsvorkehrungen technisch solide, effektiv und nachhaltig sind. Beide Initiativen entstanden als Reaktion auf den Einsturz des Rana Plaza, bei dem 1.129 Arbeitnehmer ums Leben kamen; ihr Ziel ist es, auf eine sichere und gesunde Konfektionsindustrie in Bangladesch hinzuarbeiten. Die Vereinbarung stellt für

⁴⁵ „Erklärung der Arbeitsminister der IBSA-Staaten“ (Indien, Brasilien und Südafrika) (Genf, 2012).

⁴⁶ Das Konzept der gemeinsamen Werte wurde von M.E. Porter und M.R. Kramer erläutert: „Creating shared value“, in *Harvard Business Review*, Jan./Febr. 2011.

⁴⁷ Erklärung, Teil II(A) v).

⁴⁸ In diesem Zusammenhang arbeitet die IAO mit der Interparlamentarischen Union, dem Lateinamerikanischen Parlament, dem Europäischen Parlament und dem Panafrikanischen Parlament zusammen.

die IAO eine neue Art des Engagements dar: Sie leistet Unterstützung bei der Konzeption, Aushandlung und Umsetzung der Vereinbarung und hat als neutrale Instanz dank ihres technischen Sachverstands, ihres Normenwissens und kraft ihrer Autorität als Initiatorin den Vorsitz des Lenkungsausschusses inne, ohne jedoch selbst Partnerin der Initiative zu sein. Eine ähnliche Vereinbarung mit globalen Wirtschaftsakteuren, die durch Vermittlung der IAO entwickelt und von der Regierung Bangladeschs, der lokalen gewerblichen Wirtschaft und den Gewerkschaften unterzeichnet wurde, prüft mithilfe des Fachwissens der IAO Schadensersatzforderungen und leistet Zahlungen an die Opfer des Rana-Plaza-Unglücks oder – im Fall der Todesopfer – an deren Angehörige.

206. Seit 2009 arbeitet die IAO verstärkt mit MNUs zusammen, u.a. um nach Maßgabe der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) nachhaltige Unternehmen zu fördern. Dabei wurden Fortschritte in den Bereichen Bewusstseinsbildung und Kapazitätsschaffung, Unterstützung auf Landesebene, Förderung auf sektoraler Ebene und Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen erzielt. Seit 2009 ist die Zahl der Anfragen und Besuche auf der Website des IAO-Helpdesk for Business zu den internationalen Arbeitsnormen enorm gestiegen.⁴⁹ Als Antwort auf die Bedenken, die MNU-Erklärung und ihre Folgemaßnahmen könnten der derzeitigen Realität der Globalisierung und der nachhaltigen Entwicklung nicht in vollem Umfang Rechnung tragen, hat der Verwaltungsrat das Amt gebeten, Modalitäten für eine Überprüfung der MNU-Erklärung vorzuschlagen.⁵⁰

207. Die von der IAO und der Internationalen Finanz-Corporation 2009 ins Leben gerufene Partnerschaft für bessere Arbeit ist ein spezieller Mechanismus für Interventionen in globalen Lieferketten mit Aktivitäten in acht großen Zulieferländern. Dort wird mit lokalen Fabriken und den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, verschiedenen Entwicklungspartnern, den globalen Sektorgewerkschaften sowie mit über 60 global agierenden Bekleidungseinzelhändlern und -marken zusammengearbeitet. Im Rahmen des Programms werden die Einhaltung der Vorschriften in den Betrieben überwacht und darüber Bericht erstattet, die Betriebsleiter in die Lage versetzt, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Löhne durchzusetzen, die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und die Sicherheit am Arbeitsplatz gefördert und Arbeitnehmer und Arbeitgeber geschult. Der soziale Dialog ist zentraler Bestandteil der Strategie für bessere Arbeit, angefangen mit der Einrichtung zweigliedriger Ausschüsse und der Erleichterung des Dialogs zwischen der Betriebsleitung und den Arbeitnehmervertretern auf Betriebsebene bis hin zur Beaufsichtigung des Landesprogramms durch einen dreigliedrigen Ausschuss. Seit seinen Anfängen in Kambodscha im Jahr 2001 hat das Programm in Betrieben der Bekleidungs- und Schuhindustrie mit insgesamt über 3 Millionen Beschäftigten Verbesserungen bei der Einhaltung der nationalen Arbeitsgesetze und der Kernarbeitsnormen gefördert, auch im Bereich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der Gleichstellung der Geschlechter. Dabei hat sich gezeigt, dass die Armut in den Haushalten der Arbeitnehmer, deren Betriebe unter das Programm fielen, dank besserer Löhne und Geldüberweisungen verringert werden konnte.

208. Auch im Rahmen des Programms zur Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen, des Internationalen Programms für die Beseitigung der

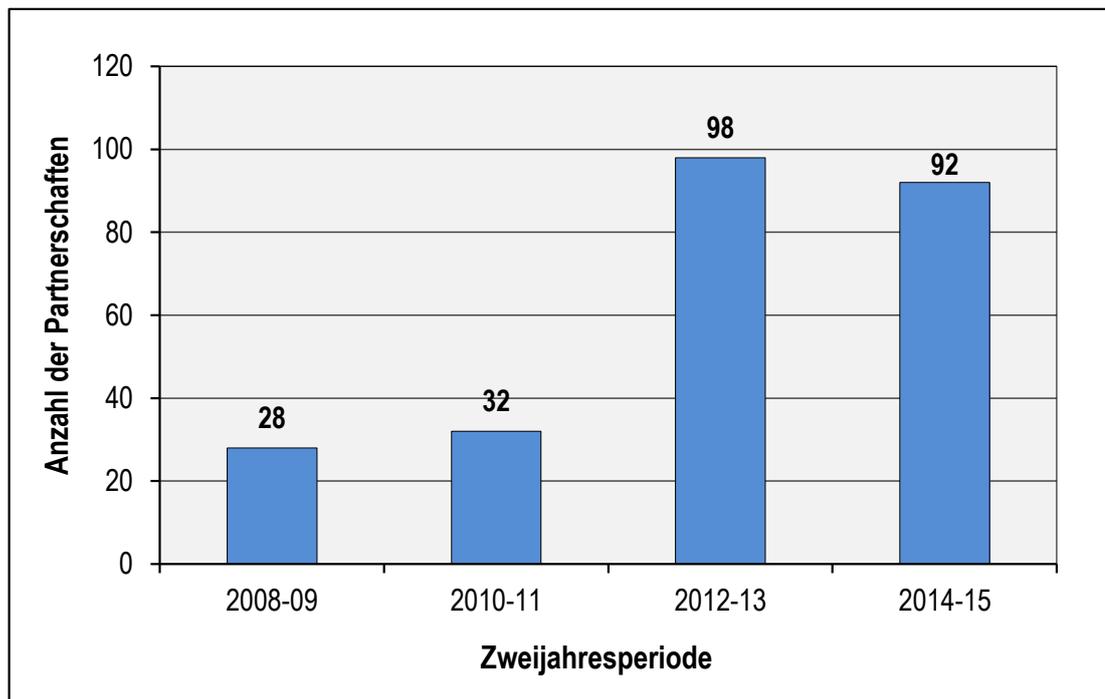
⁴⁹ Rund zwei Drittel der auf dem Helpdesk eingegangenen Anfragen (über 1.000 seit 2010) kamen von MNUs.

⁵⁰ IAA: *Neueste Informationen zur Umsetzung des Förderungsrahmens und der Folgemaßnahmen zur Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, einschließlich der Zusammenarbeit der IAO mit anderen zwischenstaatlichen oder internationalen Organisationen*, Verwaltungsrat, 325. Tagung, Genf, Okt.-Nov. 2015, GB.325/POL/9, Abs. 31.

Kinderarbeit und des Sonderaktionsprogramms zur Bekämpfung der Zwangsarbeit wurden innovative Partnerschaften mit Unternehmen zu konkreten Themen und Fragen in Bezug auf die jeweiligen Lieferketten entwickelt, die jeweils zu einem oder mehreren strategischen Zielen beitragen. 2015 haben 11 MNU als erste die Charta des globalen IAO-Netzwerks Wirtschaft und Behinderung unterzeichnet, und die IAO hat die Einführung eines neuen globalen Unternehmensnetzwerks für einen sozialen Basisschutz mit Beteiligung von MNU, Arbeitgeberverbänden und Unternehmensstiftungen unterstützend begleitet.

209. Generell sind öffentlich-private Partnerschaften im Berichtszeitraum zunehmend zu einem wichtigen Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit der IAO geworden. Seit der Verabschiedung der Grundprinzipien der IAO zur Regelung öffentlich-privater Partnerschaften im Jahr 2006⁵¹ sind mehr als 250 innovative Partnerschaften mit Unternehmen, Stiftungen, Universitäten, Denkfabriken und anderen nichtstaatlichen Akteuren entwickelt worden. Die meisten dieser Partnerschaften dienen der Förderung von Beschäftigung (35 Prozent), gefolgt von den Arbeitsnormen und dem sozialen Dialog (jeweils 26 Prozent). Entsprechend den vom Verwaltungsrat festgelegten Leitprinzipien und getroffenen Entscheidungen⁵² hat sich der Schwerpunkt von Einzelinitiativen hin zu gezielteren Partnerschaften in Bereichen mit dem größten Potential für einen Systemwandel in einer Lieferkette oder einem Sektor unter aktiver Beteiligung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen verlagert.⁵³

Abbildung 4.2. Anzahl öffentlich-privater Partnerschaften mit Beteiligung der IAO (2008-15)



⁵¹ IAO: „Schlussfolgerungen über die technische Zusammenarbeit“, von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 95. Tagung angenommene Entschließung, Genf, 2006.

⁵² IAA: *Eine Analyse öffentlich-privater Partnerschaften*, Verwaltungsrat, 320. Tagung, Genf, März 2014, GB.320/INS/5/2.

⁵³ IAA: *Die IAO und öffentlich-private Partnerschaften* (Genf, PARDEV, 2014).

210. Mit dem Ziel, im Kontext der globalen und sektoralen Normungstätigkeit die Kohärenz mit den IAO-Normen zu fördern, hat die IAO 2014 eine neue Vereinbarung mit der Internationalen Organisation für Normung (ISO) geschlossen. Ziel ist es, in Bereichen, in denen die IAO über Fachwissen verfügt, ISO-Normen zu fördern, die mit den jeweiligen internationalen Arbeitsnormen im Einklang stehen. Diese Vereinbarung wird im Rahmen der Entwicklung einer ISO-Norm für Arbeitsschutz-Managementsysteme erprobt und soll im November 2016 von Verwaltungsrat überprüft werden. Diese Erfahrung wird dem Verwaltungsrat als Grundlage für die Entscheidung dienen, ob bei der Entwicklung solcher Industrienormen eine Koordinierung machbar ist, wenn es sich um sozialpolitische Themen handelt, die sich mit den IAO-Normen überschneiden.

211. Generell ist die Häufung privater Normeninitiativen eine Entwicklung, die für die IAO zunehmend an Bedeutung gewinnt. Mitunter haben diese Initiativen eine große Mitgliederzahl und umfassen mehrere Lieferketten in einer ganzen Reihe von Ländern. Jedoch berücksichtigen sie nicht konsequent die Ziele der IAO noch wenden sie durchgängig die IAO-Normen korrekt an, und häufig sind auch die IAO-Mitgliedsgruppen nicht an ihrer Konzeption, Umsetzung oder Überwachung beteiligt.

212. Was die Entscheidungsträger aus Wirtschaft und Gesellschaft anbelangt, ist das Weltwirtschaftsforum (WEF) beispielhaft für die Bedeutung von Multi-Stakeholder-Partnerschaften mit nichtstaatlichen Akteuren, wenn es darum geht, führende Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und anderen Bereichen zusammenzubringen, um die globale, regionale und sektorale Agenda mitzugestalten. Die IAO hat zu mehreren Global Agenda Councils des WEF beigetragen, beispielsweise zu dem vor Kurzem gegründeten Global Agenda Council für die Zukunft der Beschäftigung.

213. Im Juni 2014 hat der Verwaltungsrat mit Blick auf die Umsetzung der Unternehmensinitiative, einer der sieben 2013 vom Generaldirektor vorgeschlagenen Jahrhundertinitiativen, eine Strategie für eine umfassendere Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor verabschiedet.⁵⁴ In der Erkenntnis, dass produktive, rentable und nachhaltige Unternehmen unverzichtbar für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungschancen sind, und angesichts der signifikanten Zunahme ausländischer Direktinvestitionen und der beträchtlichen Industriekonzentration und Macht der MNU's schlägt die Strategie eine kohärentere Herangehensweise an die Zusammenarbeit mit Unternehmen vor mit dem Ziel, Politiken und Praktiken für Unternehmen und Lieferketten zu entwickeln, Wissen aufzubauen, Informationsarbeit zu leisten und an internationalen Initiativen für unternehmerisches Verhalten mitzuwirken.

4.5. Bemerkungen und Herausforderungen

214. Zahlreiche Entschlüsse und Erklärungen bedeutender internationaler und regionaler Organisationen und Staatengruppen lassen erkennen, dass das multilaterale System seit der Verabschiedung der Erklärung den integrierten Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit zunehmend anerkennt und unterstützt, was letztlich zur Annahme der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung geführt hat. Sämtliche im Vorfeld dieses Berichts befragten Organisationen betrachten menschenwürdige Arbeit und insbesondere

⁵⁴ IAA: *Strategie für eine umfassendere Zusammenarbeit der IAO mit dem privaten Sektor*, Verwaltungsrat, 321. Tagung, Genf, Juni 2014, GB.321/INS/6.

Beschäftigung und sozialen Schutz als zunehmend wichtig für Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und nachhaltige Entwicklung.

215. Allerdings entscheidet die Art, wie die jeweiligen Mandate wahrgenommen werden, weitgehend über den Spielraum für mehr Kohärenz mit dem von der Erklärung geforderten integrierten Ansatz und für die Zusammenarbeit mit der IAO und ihren Mitgliedsgruppen. So haben zwar die Regionalkommissionen der Vereinten Nationen und regionale Organisationen wie die OAS, die EU oder die AU Maßnahmen ergriffen, um alle vier strategischen Ziele auf integrierte Weise in ihrer Arbeit zur Förderung der regionalen Integration zu verfolgen; die Maßnahmen anderer internationaler und nationaler Organisationen waren jedoch eher punktueller Natur, insbesondere in Bezug auf die strategischen Ziele sozialer Dialog und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Obwohl die verstärkte Zusammenarbeit mit internationalen Wirtschaftsinstitutionen zu mehr Politikkohärenz geführt hat, wobei der G20 eine wichtige Rolle zukam, stützt sich die Förderung menschenwürdiger Arbeit in den Finanzinstitutionen eher auf ein Netzwerk engagierter Bediensteter als auf gefestigte institutionelle Partnerschaften oder Mechanismen der Zusammenarbeit. Eine erwähnenswerte Ausnahme in diesem Zusammenhang ist der Fahrplan für die Zusammenarbeit zwischen der IAO und der Weltbankgruppe.

216. Es muss mehr getan werden, um Politikkohärenz in Bezug auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit in und zwischen den internationalen und regionalen Organisationen und Staatengruppen zu entwickeln. Zu diesem Zweck sollten die Entschlüsse, Erklärungen und Berichte, in denen die Bedeutung menschenwürdiger Arbeit anerkannt wird, von Entscheidungen der jeweiligen Leitungsorgane begleitet werden, menschenwürdige Arbeit als Priorität in die Politik- und Programmrahmen der jeweiligen Organisation aufzunehmen und die erforderlichen Mittel für eine generelle Berücksichtigung menschenwürdiger Arbeit in ihren Politiken und Maßnahmen bereitzustellen. In diesem Zusammenhang ist es unbedingt erforderlich, dass die Regierungen zur Erzielung größerer Politikkohärenz die Koordinierung zwischen den einzelnen Fachministerien verstärken und in ihrer Eigenschaft als Mitglieder internationaler und regionaler Organisationen und Staatengruppen menschenwürdige Arbeit konsequent fördern.

217. Nach wie vor stellt die Umsetzung der auf hoher Ebene eingegangenen Verpflichtungen in Politiken und Programme, mit denen konkrete Ergebnisse in Bezug auf menschenwürdige Arbeit erzielt und die soziale Gerechtigkeit auf Länderebene gefördert werden, eine Herausforderung dar. Der relative Anstieg der Politikkohärenz innerhalb des Systems der Vereinten Nationen muss einhergehen mit mehr Kohärenz mit den globalen Wirtschaftsinstitutionen und zwischen den Fachministerien auf Länderebene. In den Entwicklungsländern stößt das Verfolgen eines integrierten Ansatzes zu menschenwürdiger Arbeit häufig auf Schwierigkeiten, die darauf zurückzuführen sind, dass bei den Konsultationen zwischen den globalen Wirtschaftsinstitutionen und den Finanz- und Wirtschaftsministerien oder zwischen dem UNDP und den Planungsministerien die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen nicht anwesend waren. Ferner wird berichtet, in den ärmsten und am stärksten von Krisen betroffenen Ländern sei die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen eher punktuell; auch wird in diesen Ländern die Bedeutung menschenwürdiger Arbeit in Frage gestellt, ebenso in Arbeitsmärkten, in denen informelle Arbeit zur Normalität geworden ist.

218. Ein systematischerer Ansatz zur Förderung menschenwürdiger Arbeit ist daher erforderlich, um diese Institutionen von der Relevanz der Agenda für menschenwürdige Arbeit für ihre jeweiligen Mandate und Prioritäten zu überzeugen. Auf Landesebene sollte es möglich sein, mehr Fortschritte mit der Weltbankgruppe auf der Grundlage ihres neuen Doppelziels der Armutsbeseitigung und der Förderung von Wohlstand für

alle zu erzielen. Bedenken hinsichtlich einer Ausweitung der informellen Wirtschaft und der Feminisierung einer informellen und marginalisierten Erwerbsbevölkerung bieten Gelegenheit für weitere Zusammenarbeit mit den internationalen Wirtschaftsinstitutionen, während die IAO die Folgemaßnahmen zur Empfehlung Nr. 204 umsetzt. Vertreter, die im Vorfeld dieses Berichts befragt wurden, haben an die IAO appelliert, ihre Forschung und ihre evidenzbasierten Analysen auszubauen, um ein besseres Verständnis dafür zu entwickeln, welche Interventionen und Politiken in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in einem bestimmten nationalen Kontext zu den besten Ergebnissen führen.

219. Die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren war bislang weitgehend ereignis- und gelegenheitsgesteuert, anstatt sich auf eine umfassende und koordinierte Strategie zur Steigerung der Effektivität von IAO-Programmen und -Aktivitäten oder zur Förderung der strategischen Ziele zu stützen. Im Kontext wachsenden Wettbewerbs um Ressourcen und einer rapiden Zunahme von Allianzen und Partnerschaften mit nichtstaatlichen Akteuren ist es zunehmend wichtig, dass das Amt eine Prioritätenliste der von ihr zu unterstützenden Initiativen erstellt und einen strategischen und selektiven Ansatz gegenüber Partnerschaften mit internationalen und regionalen Organisationen und anderen internationalen und nichtstaatlichen Akteuren entwickelt, die zur Umsetzung des integrierten Ansatzes zu menschenwürdiger Arbeit beitragen können.

220. Im Licht der Herausforderungen und Chancen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist es besonders wichtig:

- durch Beiträge zu den nationalen Berichten, mit denen Fortschritte bewertet und Herausforderungen aufgezeigt werden, und zu den regionalen und globalen Berichten, die den jährlichen Überprüfungen des Hocharangigen politischen Forums für nachhaltige Entwicklung zugrunde liegen, zum Weiterverfolgungs- und Überprüfungsrahmen der Agenda 2030 beizutragen;
- geeignete Indikatoren für menschenwürdige Arbeit für die 169 Zielvorgaben zu den 17 SDGs zu entwickeln und zu gewährleisten, dass die nationalen Statistikämter Orientierungshilfe und Unterstützung für die Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung dieser Indikatoren für menschenwürdige Arbeit erhalten. Die IAO ist auf globaler Ebene aktiv an der Arbeit der Statistikkommission der Vereinten Nationen beteiligt. Damit soll sichergestellt werden, dass ein Kernsatz von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit als Teil des endgültigen Indikatorenansatzes beschlossen wird. Im Anschluss daran werden Maßnahmen und Unterstützung nötig sein, damit die IAO und ihre Mitgliedsgruppen den unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnissen der einzelnen Mitglieder in diesem Zusammenhang in Bezug auf die vier strategischen Ziele Rechnung tragen können;
- sich an innovativen Multi-Stakeholder-Partnerschaften und themenbezogenen Allianzen mit den Sozialpartnern, ähnlich der Aktionspartnerschaft für die grüne Wirtschaft oder der kürzlich gegründeten Globalen Initiative für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche, federführend oder als Mitwirkende zu beteiligen. Indem bei Partnerschaften und Allianzen mit Bezug zu Ziel 8 für menschenwürdige Arbeit und Zielvorgaben für menschenwürdige Arbeit die Führungsrolle übernommen wird, kann sichergestellt werden, dass dieses Ziel in Absprache mit den dreigliedrigen Partnern umgesetzt wird.

221. Generell wird es entscheidend darauf ankommen, die Kapazitäten der IAO und der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zu stärken, damit sie zu einem integrierten Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit in den neuen oder überarbeiteten nationalen Strategien für nachhaltige Entwicklung beitragen können. Zahlreiche Mitglieder haben bereits begonnen, ihre nationalen Entwicklungsstrategien oder ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik

nach Maßgabe der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu konzipieren oder zu überarbeiten. Es ist zu erwarten, dass in großem Umfang um technische Unterstützung für die Aufnahme der Perspektive menschenwürdiger Arbeit in diese Strategien ersucht werden wird. Auch wird es erforderlich sein, enger mit den Landeteams der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, und ein besonderes Augenmerk muss darauf gerichtet sein sicherzustellen, dass die Landesprogramme der internationalen Wirtschaftsinstitutionen zur Unterstützung nationaler Strategien für nachhaltige Entwicklung zu einem integrierten Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit beitragen.

Kapitel 5

Das volle Potential der Erklärung verwirklichen

5.1. Erkenntnisse über die Wirkung der Erklärung und künftige Herausforderungen

222. Obgleich zur Verwirklichung des vollen Potentials der Erklärung ein dauerhaftes Engagement über einen längeren Zeitraum hinweg erforderlich ist, zeigt die vorliegende Überprüfung, dass von der Erklärung seit ihrer Verabschiedung bereits erhebliche Wirkung ausgegangen ist. Ihre Ziele und Prinzipien sind für die Mitglieder und für internationale und regionale Organisationen zu einer Bezugsgröße geworden und dienen als Rahmen für die Ausgestaltung der von der IAO bereitgestellten Dienstleistungen. Die Mitglieder erkennen die Bedeutung der Erklärung an und betonen, dass sie sie weiterhin unterstützen werden und ein gemeinsames Interesse an ihrer weiteren Umsetzung haben.

223. Der Erklärung kommt eine bedeutende Rolle bei der Bewältigung der sozialen Folgen von Finanz- und Wirtschaftskrisen und Herausforderungen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu. Handels-, investitions- und migrationspolitische Maßnahmen auf regionaler und auf zwischenstaatlicher Ebene sind in zunehmendem Maße an menschenwürdige Arbeit geknüpft. Das gilt auch für Staatengruppen wie die G20 und die BRICS-Staaten. Die zentrale Bedeutung menschenwürdiger Arbeit in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist eine der am deutlichsten spürbaren Auswirkungen des Eintretens der IAO für den in der Erklärung geforderten integrierten Ansatz.

224. Die Mitglieder haben vielfältige Maßnahmen ergriffen, um menschenwürdige Arbeit zu fördern, sowohl einzeln als auch in Abstimmung untereinander. Traditionelle und neue Entwicklungspartner haben beträchtliche Mittel bereitgestellt, um die Bemühungen anderer Mitglieder zu unterstützen, und immer mehr Länder verfügen über DWCPs. Gleichzeitig sahen sich die Mitglieder in ihren Bemühungen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit vor komplexe Entscheidungen gestellt. Es bedarf noch weiterer Anstrengungen, um das Bewusstsein und das Verständnis für die Rolle der Erklärung als Richtschnur für zukünftige Maßnahmen zu schärfen und um ihre Grundsätze im Hinblick auf die Verwirklichung der strategischen Ziele umzusetzen. Ebenfalls bedarf es weiterer Anstrengungen, um geeignete Indikatoren und Statistiken zu entwickeln, mit deren Hilfe die Fortschritte bei allen strategischen Zielen überwacht und bewertet werden können. Ferner kann die IAO ihre Mitglieder dabei unterstützen, ihre institutionellen Kapazitäten auszubauen und durch sozialen Dialog und Politikkohärenz auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene eine stärkere Koordinierung zu erzielen. Um den integrierten Ansatz voranzubringen, müssen größere Anstrengungen zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowohl als Rechte wie auch als förderliche Bedingungen zur verstärkten Ratifizierung und Anwendung der internationa-

len Arbeitsnormen und zur Förderung von nachhaltigen Unternehmen durch die Schaffung eines ihrer Entwicklung zuträglichen Umfelds unternommen werden.

225. Die Erklärung dient der IAO als Quelle für ihr anhaltendes Engagement zur Durchführung von Reformen für eine bessere Verwaltungsführung, mehr Relevanz, fachliche Exzellenz und Effizienz und größeren Einfluss. Die IAO hat eine ganze Reihe ihrer institutionellen Gepflogenheiten überprüft und angepasst, angefangen mit der Verwirklichung des Systems der wiederkehrenden Diskussionen. Aufbauend auf den bisherigen Fortschritten kann noch mehr getan werden, um die Modalitäten und die Weiterverfolgung dieser Diskussionen zu verbessern und ihren Wert als Wissens- und Steuerungsinstrument zu steigern. Die laufenden Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Konferenz und des Verwaltungsrats sind positiv aufgenommen worden. Schwerpunkte der andauernden Bemühungen sind die Managementreform mit der Einführung von gezielteren Programmplanungsrahmen, ergebnisorientierten Management- und Aufsichtssystemen sowie eine neue Initiative zur Straffung der Arbeitsabläufe.

226. Bei der Umsetzung ihrer Normenpolitik folgt die IAO dem Aufruf der Erklärung, ihre Bedeutung für die Welt der Arbeit zu stärken. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass die Normen ihrer wichtigen Rolle als Mittel zur Verwirklichung der Ziele der IAO gerecht werden. Fortschritte sind bei der Verbesserung der Analysearbeit des Amtes zu verzeichnen, die darauf abzielt, eine kritische Masse an evidenzbasierten Analysen und Politikempfehlungen zu erreichen, um die Mitglieder bei der Verwirklichung der Ziele der Erklärung im Rahmen der jeweiligen landesspezifischen Gegebenheiten und in Abstimmung untereinander zu unterstützen. Die Mitglieder nutzen die DWCPs zur Verfolgung eines integrierten Ansatzes, und dabei ist die technische Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Es bedarf noch weiterer Anstrengungen, um die Finanzierungsquellen für die technische Zusammenarbeit zu diversifizieren, einen stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für die Kapazitätsentwicklung bei den Mitgliedern zu verfolgen und die Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung in vollem Umfang in den für die Mitgliedsgruppen bereitgestellten Dienstleistungen zu berücksichtigen.

227. Menschenwürdige Arbeit und insbesondere die strategischen Ziele Beschäftigung und sozialer Schutz werden von den im Vorfeld dieses Berichts befragten internationalen und regionalen Institutionen als zunehmend wichtig für Wachstum, Beschäftigung, integrative Gesellschaften und nachhaltige Entwicklung erachtet. Die Konvergenz zwischen der IAO und der Weltbankgruppe nimmt zu, u.a. aufgrund der Wissensbasis der IAO im Bereich Beschäftigung und Soziales und dank ihrer Erfahrungen vor Ort. Die von der IAO und den globalen Wirtschaftsinstitutionen auf Wunsch der G20 und der BRICS-Staaten geleisteten Beiträge fördern die Konvergenz zwischen den internationalen Institutionen und die interinstitutionellen Konsultationen auf Landesebene. Die Verfolgung einer gezielteren und stärker strategisch ausgerichteten Herangehensweise an Partnerschaften könnte den gemeinsamen Beitrag der internationalen und regionalen Organisationen und der nichtstaatlichen Akteure zu menschenwürdiger Arbeit maximieren.

228. Mehr Politikkohärenz und eine engere Zusammenarbeit zwischen der IAO, den Vereinten Nationen und anderen auf nationaler und multilateraler Ebene tätigen internationalen und regionalen Organisationen würden den Mitgliedern als weitere Unterstützung für ihre Bemühungen dienen, die internationalen Verpflichtungen in Politiken und Programme umzusetzen, mit denen auf Landesebene konkrete Ergebnisse in Bezug auf menschenwürdige Arbeit erzielt werden können. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet den Mitgliedern die einmalige Gelegenheit, in Abstimmung mit den Mitgliedsgruppen Pläne für nachhaltige Entwicklung zu entwerfen und zu finanzieren und damit einen vollständig integrierten Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit zu festigen.

5.2. Die IAO fit machen für das zweite Jahrhundert ihres Bestehens

229. Es wird erwartet, dass die Konferenz im Licht ihrer Evaluierung, für die der vorliegende Bericht als Unterstützung dienen soll, Schlussfolgerungen hinsichtlich der „Zweckmäßigkeit weiterer Evaluierungen oder einer anderen geeigneten Vorgehensweise“ ziehen wird.¹ Die folgenden Elemente sollen als Grundlage für die diesbezüglichen Überlegungen dienen.

5.2.1. Konkrete Aktionsbereiche zur Verbesserung der Umsetzung der Erklärung

1. *Bewusstseinsbildung, Erfahrungsaustausch und Anwaltschaft*

- i) Ein tieferes Verständnis des Beitrags des integrierten Ansatzes zu menschenwürdiger Arbeit zu einer nachhaltigen Entwicklung und seine Umsetzung in der Praxis durch Forschung, Informationsaustausch und dreigliedrige Diskussionen mit besonderem Augenmerk auf Bewusstseinsbildung hinsichtlich der Rolle der internationalen Arbeitsnormen als nützliches Mittel zur Verwirklichung aller vier strategischer Ziele.
- ii) Entwicklung konkreter und praktischer Politiken und Instrumente zur Unterstützung der Bemühungen um eine integrierte Verfolgung der vier strategischen Ziele auf nationaler Ebene, auch über nationale Entwicklungspläne.
- iii) Ein besseres Verständnis der Bedeutung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als förderliche Bedingungen für die vollständige Verwirklichung sämtlicher strategischer Ziele und für die Förderung wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts.

2. *Verbesserung des Systems der wiederkehrenden Diskussionen*

- i) Die zweifache Funktion der wiederkehrenden Diskussionen als Wissens- und als Steuerungsinstrumente für ein besseres Verständnis der und ein besseres Eingehen auf die Bedürfnisse der Mitglieder stärken, namentlich:
 - a) die Berichte des Amts auf der Grundlage einer verbesserten amtsübergreifenden Koordination weiter an den Zielen der Erklärung ausrichten und dabei sämtliche verfügbaren Mittel nutzen;
 - b) den Ausschuss für die wiederkehrende Diskussion zu einem ständigen Ausschuss der Konferenz machen und mit einem spezifischen Namen und Mandat versehen;
 - c) zunächst eine interaktive Phase wiederkehrender Diskussionen mit einer breiteren Beteiligung organisieren, um Erfahrungen auszutauschen, gefolgt von einer zweiten, dreigliedrigen Phase mit Schwerpunkt auf den Prioritäten für die Zukunft;
 - d) die Ergebnisse der wiederkehrenden Diskussionen in der Arbeit des Verwaltungsrats, im Programm und Haushalt und im strategischen Plan umsetzen; und

¹ Erklärung, Anhang, III(D).

- e) internationale, regionale und andere Organisationen in die wiederkehrenden Diskussionen einbinden, um Wissen auszutauschen und gemeinsame Aktionen zu erwägen.
- ii) Dem Verwaltungsrat für die Festlegung des nächsten Zyklus wiederkehrender Diskussionen Orientierungshilfe geben.

3. *Koordinierung sämtlicher Aktionsmittel der IAO*

- i) Die weitere Unterstützung für die Bemühungen der Mitglieder, die integrierte Verfolgung der strategischen Ziele für menschenwürdige Arbeit voranzubringen, könnte folgende Elemente umfassen:
 - a) die Fortführung der Reform der Konferenz und des Verwaltungsrats und die Einleitung der Reform der Regionaltagungen;
 - b) eine Stärkung der Rolle der internationalen Arbeitsnormen bei der integrierten Verfolgung der vier strategischen Ziele, auch durch die Umsetzung des SRM und durch die kontinuierliche Unterstützung der Bemühungen der Mitglieder um eine umfassendere Ratifizierung und effektive Umsetzung der IAO-Normen auf der Grundlage der Arbeit des Aufsichtssystems;
 - c) eine verbesserte strategische Programmplanung auf der Grundlage einer gezielteren Prioritätenfestlegung durch die Nutzung der differenzierten globalen Typologie der Mitgliedstaaten mit ähnlichen Bedürfnissen, die Nutzung von Indikatoren für menschenwürdige Arbeit als Zielvorgaben und Messkriterien in zukünftigen Programmen und Haushalten und durch die Entwicklung einer neuen Generation von DWCPs; sowie
 - d) eine neu ausgerichtete, umfassende und koordinierte Herangehensweise an die Schaffung institutioneller Kapazität bei den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und dem Personal der IAO mithilfe einer gestärkten Wissensgrundlage und eines stärkeren Wissensaustauschs.

4. *Einsatz von Partnerschaften*

- i) Die Entwicklung einer stärker strategisch ausgerichteten Herangehensweise an globale, regionale und grenzüberschreitende Partnerschaften durch Maßnahmen wie
 - a) die Stärkung der strategischen Zusammenarbeit mit und zwischen den Mitgliedern und internationalen, regionalen und anderen Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Vereinten Nationen und der globalen Wirtschaftsinstitutionen sowie die Förderung und Erleichterung des interinstitutionellen Dialogs auf Landes- und auf regionaler Ebene und
 - b) die Förderung menschenwürdiger Arbeit und nachhaltiger Unternehmen durch stärkere und stärker strategisch ausgerichtete Partnerschaften mit Entwicklungspartnern, der Wirtschaft und den Gewerkschaften auf Sektorebene sowie mit anderen Wirtschafts- und nichtstaatlichen Akteuren.
- ii) Die Sondierung von Möglichkeiten, wie die IAO ihren Mitgliedern dabei helfen kann, ihre Ziele gemeinschaftlich im Rahmen regionaler Integrationsprozesse oder anderer Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit zu fördern.

5. Politikkohärenz

- i) Verstärkte Bemühungen und eine bessere Koordinierung der Mitgliedstaaten zur Erzielung von Politikkohärenz für menschenwürdige Arbeit im Kontext der Agenda 2030 für menschenwürdige Arbeit und der Pariser Vereinbarung zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen durch Maßnahmen wie
 - a) die Einberufung eines dreigliedrigen IAO-Forums zum Thema „Menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung“ als Zeichen der Führungsrolle der IAO im Hinblick auf die Ziele mit Bezug zu menschenwürdiger Arbeit (möglicherweise während des interaktiven Teils der wiederkehrenden Diskussionen);
 - b) die Unterstützung der Mitgliedstaaten und der internationalen Organisationen bei der „Förderung eines dauerhaften, inklusiven und nachhaltigen Wirtschaftswachstums, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle“ (SDG 8) und damit zusammenhängender Ziele und Zielvorgaben unter Berücksichtigung der vier strategischen Ziele der IAO, und
 - c) einen Aufruf an die Mitgliedstaaten, eine umfassende Einbindung der Sozialpartner in die Formulierung und Umsetzung nationaler Entwicklungspläne zur Verwirklichung der SDGs und nationaler Indikatoren für menschenwürdige Arbeit zur Messung der Fortschritte zu gewährleisten.

5.2.2. Das universelle Streben nach sozialer Gerechtigkeit verwirklichen

230. In der Präambel der Erklärung brachte die Konferenz ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass der IAO bei der Förderung und Verwirklichung von Fortschritt und sozialer Gerechtigkeit in einem sich ständig wandelnden Umfeld eine Schlüsselrolle zukommt. Im derzeitigen Kontext eines tiefgreifenden Strukturwandels in der Welt der Arbeit und angesichts der zentralen Rolle, die der menschenwürdigen Arbeit in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zukommt, könnte als mögliche Botschaft der Konferenz die anhaltende Relevanz der Erklärung bekräftigt und eine Richtung für ihre Umsetzung vorgegeben werden.

231. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- i) Welche Möglichkeiten gibt es zu gewährleisten, dass die Arbeitsmethoden der IAO auf dem neuesten Stand sind und den Anforderungen der sich wandelnden Welt der Arbeit gerecht werden?
- ii) Welche Maßnahmen sind erforderlich, um die universelle Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als zentrale Elemente einer fairen Globalisierung, auch durch eine größere Politikkohärenz mit anderen einschlägigen internationalen Organisationen, zu fördern?
- iii) Welche Maßnahmen sind erforderlich, um insbesondere auf Landes- und Sektorebene den sozialen Dialog und die dreigliedrige Zusammenarbeit als unverzichtbare Elemente zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit, auch durch die Einbindung der Mitgliedsgruppen und anderer wichtiger Akteure in die Verfolgung eines integrierten Ansatzes zu menschenwürdiger Arbeit, zu fördern?