



Verwaltungsrat

341. Tagung, Genf, März 2021

Institutionelle Sektion

INS

Datum: 8. Februar 2021

Original: Englisch

Sechster Punkt der Tagesordnung

Folgemaßnahmen zur Entschließung zur Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit

Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder
Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk
grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Zweck der Vorlage

In dieser Vorlage werden inhaltliche Fragen behandelt, die es dem Verwaltungsrat ermöglichen sollen, seine Prüfung von Vorschlägen zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit gemäß dem auf seiner 337. Tagung (Oktober–November 2019) gebilligten verfahrenstechnischen Fahrplan fortzusetzen. Sie stellt eine überarbeitete Fassung von GB.340/INS/4 dar, die in Anbetracht der Entwicklungen seit März 2020 aktualisiert wurde.

Einschlägiges strategisches Ziel: Sozialschutz und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

Einschlägige Ergebnissvorgabe: Ergebnissvorgabe 7: Angemessener und wirksamer Schutz bei der Arbeit für alle. Zu erbringende Leistung 7.2.: Erhöhte Fähigkeit der Mitgliedstaaten, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

Grundsatzpolitische Konsequenzen: Konsequenzen für die Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2022 oder spätere Tagungen.

Rechtliche Konsequenzen: Die Konsequenzen, die sich aus etwaigen Beschlüssen des Verwaltungsrats ergeben.

Finanzielle Konsequenzen: Die Konsequenzen, die sich aus etwaigen Beschlüssen des Verwaltungsrats ergeben.

Erforderliche Folgemaßnahmen: Die Folgemaßnahmen, die sich aus etwaigen Beschlüssen des Verwaltungsrats ergeben.

Verfasser: Hauptabteilungen des Grundsatzressorts und des Ressorts für Außendiensttätigkeiten und Partnerschaften.

Verwandte Dokumente: [EntschlieÙung zur Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit, 2019](#); [Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998](#); [Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008](#).

▶ **Inhalt**

	Seite
A. Hintergrund der Vorschläge	5
B. Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	5
C. Inhaltliche Fragen zur Bestimmung möglicher Bausteine für die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	10
Mögliche Wege zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	10
Für die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit relevante Prinzipien und Rechte ...	11
Gewährleistung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfeldes durch ein System festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten	12
Mögliche Formulierungen für sichere und gesunde Arbeitsbedingungen als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit	13
Bestimmung der internationalen Arbeitsnormen, die mit den Prinzipien und Rechten betreffend sichere und gesunde Arbeitsbedingungen verbunden sind	13
Folgemaßnahmen	15
Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Einhaltung, Förderung und Verwirklichung des grundlegenden Prinzips und Rechts bei der Arbeit betreffend sichere und gesunde Arbeitsbedingungen	16
Mögliche Konsequenzen eines überarbeiteten Rahmenwerks grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für Freihandelsabkommen.....	17
Dringlichkeit des Handelns aufgrund der COVID-19-Pandemie	17
Beschlussentwurf.....	19

► A. Hintergrund der Vorschläge

1. Auf ihrer 108. Tagung (2019) hielt die Internationale Arbeitskonferenz in der Jahrhunderterklärung für die Zukunft der Arbeit fest, dass „[s]ichere und gesunde Arbeitsbedingungen [...] von grundlegender Bedeutung für menschenwürdige Arbeit“ sind.¹ Die Konferenz verabschiedete eine EntschlieÙung, in der sie den Verwaltungsrat ersuchte, „möglichst bald Vorschläge zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu prüfen“.²
2. Auf seiner 337. Tagung (Oktober–November 2019) billigte der Verwaltungsrat einen verfahrenstechnischen Fahrplan für die Prüfung der Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, wobei auch die im Verlauf der Aussprache gebotene Orientierungshilfe zu berücksichtigen ist; bei diesem Fahrplan handelt es sich um ein Planungsinstrument, das vom Verwaltungsrat je nach den erreichten Fortschritten überarbeitet und modifiziert werden kann.³ Für die 338. Tagung des Verwaltungsrats (März 2020) sieht der Fahrplan Folgendes vor“:

...Prüfung inhaltlicher Fragen, aus der mögliche ‚Bausteine‘ abgeleitet werden; diese Fragen können ausgehend von den Beratungen im Gesamtausschuss sowie weiteren Beratungen im Verwaltungsrat unter anderem Folgendes betreffen: die Frage, ob ein Grundrecht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld in der gleichen Weise anerkannt, gefördert und verwirklicht werden könnte wie die vier bestehenden grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die Ermittlung der entsprechenden Übereinkommen, die Zahl der Ratifikationen und die Folgen der Anerkennung einer fünften Kategorie grundlegender Prinzipien und Rechte, auch für die Berichterstattungsregelungen, und zwar sowohl hinsichtlich der Vorlage von Berichten nach Artikel 22 der Verfassung als auch im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 gemäß Artikel 19 der Verfassung.⁴

► B. Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

3. Mit der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Erklärung von 1998) wurde festgehalten, dass die internationale Staatengemeinschaft Einvernehmen über die besondere Bedeutung einer Reihe von grundlegenden Rechten im globalen Kontext erreicht hatte, und der Verpflichtung der IAO-Mitgliedsgruppen Ausdruck verliehen, die universelle Anwendung dieser Rechte zu stärken.⁵ Mit der Aufnahme der vier grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in die Erklärung von 1998 wurden bestimmte verfassungsrechtliche Grundsätze – d.h. Grundsätze, die sich

¹ Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit.

² EntschlieÙung zur Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit (angenommen am 21. Juni 2019), Internationale Arbeitskonferenz, 108. Tagung, Abs. 1.

³ GB.337/INS/3/2/Beschluss.

⁴ GB.337/INS/3/2, Abs. 21.

⁵ GB.270/3/1, Abs. 6.

direkt aus der Verfassung ergeben oder ausdrücklich darin erwähnt werden – bekräftigt, zu denen sich die Mitglieder der IAO allein durch ihre Mitgliedschaft bereits bekannt hatten. Diese Anerkennung verstärkte ihre universelle Anwendung, unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten die mit diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen verbundenen grundlegenden Übereinkommen ratifiziert hatten.⁶ Es darf davon ausgegangen werden, dass die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ähnliche Wirkung hätte.

4. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Unterscheidung zwischen grundlegenden und anderen Rechten, die zur Anerkennung der vier grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in der Erklärung 1998 geführt hat, unter anderem anhand folgender Kriterien vorgenommen wurde: zu den Hauptkriterien zählen hier unter anderem der Ursprung der betreffenden Rechte in der Verfassung und ihre Relevanz für die Grundprinzipien, auf denen die Organisation beruht – darunter der Grundsatz, dass Arbeit keine Ware ist –,⁷ ihr Charakter als Menschenrechte, ihre Bedeutung als entscheidende förderliche Voraussetzungen oder Rechte für die Verbesserung individueller und kollektiver Arbeitsbedingungen und die Tatsache, dass sie sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation als grundlegend anerkannt worden sind.
5. Die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sind in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia verankert. Beide Instrumente erwähnen ausdrücklich den Schutz von Kindern, Gleichbehandlung sowie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Obwohl diese Instrumente keinen ausdrücklichen Verweis auf die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit enthalten, ergibt sich das Verbot der Zwangsarbeit zwangsläufig aus den in diesen Texten genannten Werten und Grundsätzen. So kann dieses Verbot beispielweise aus Absatz II a) der Erklärung von Philadelphia abgeleitet werden, in dem es heißt: „Alle Menschen ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens oder ihres Geschlechts haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“. Durch ihre Verankerung in der Verfassung und in der Erklärung sind die vier Prinzipien darüber hinaus direkt mit dem Grundsatz verbunden, dass Arbeit keine Ware ist, wie in Absatz I a) der Erklärung von Philadelphia zum Ausdruck kommt.
6. Die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit werden auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Menschenrechte anerkannt.⁸
7. Die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wurden beschrieben „... sowohl als Rechte wie als förderliche Voraussetzungen, die für die vollständige Verwirklichung aller strategischen Ziele [der IAO] notwendig sind“.⁹ In der Präambel der Erklärung von 1998 werden die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in folgender Weise als förderliche Voraussetzungen genannt: „... bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum [kommt] der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung [zu], indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen

⁶ Allein zwischen 2000 und 2016 ist die Prävalenz der Kinderarbeit weltweit um 38 Prozent gesunken. Siehe IAA: *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, S. 11.

⁷ GB.270/3/1.

⁸ Siehe Artikel 4, 7, 23 und 25(2) der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948)* und Artikel 2(2), 7(a)(i) und (c), 8 und 10(3) des *Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)*.

⁹ *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, 2008, Teil I(A)(iv).

Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen.“¹⁰ Sie sind, wie auch festgehalten wurde, „gewissermaßen eine Vorbedingung für alle anderen, denn sie stellen die notwendigen Mittel für ein uneingeschränktes Streben nach der Verbesserung der individuellen und kollektiven Arbeitsbedingungen unter Berücksichtigung der Gegebenheiten der betreffenden Länder bereit“.¹¹

8. Darüber hinaus wurde die besondere Bedeutung der Rechte, die den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit Ausdruck verleihen, innerhalb der IAO bereits vor der Annahme der Erklärung von 1998 anerkannt. So erwähnte die Konferenz in ihrer EntschlieÙung von 1994 zum 75-jährigen Bestehen der IAO „die besondere Bedeutung der IAO-Übereinkommen über grundlegende Rechte, einschließlich der Übereinkommen Nr. 87, 98, 100, 29 sowie 105 und 111.“¹² Die Bedeutung der vier grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit wurde auch von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannt, namentlich in dem 1995 auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen verabschiedeten Aktionsprogramm¹³ und in der 1996 von der Welthandelsorganisation verabschiedeten Erklärung von Singapur.¹⁴
9. Das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen könnte als mit den bestehenden grundlegenden Prinzipien und Rechten vergleichbar betrachtet werden, was seine Grundlage und seinen Geltungsbereich betrifft. Nach der Verfassung der IAO stellt der „Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle“ ein grundlegendes Element der sozialen Gerechtigkeit dar. Die Erklärung von Philadelphia geht noch einen Schritt weiter und bezeichnet die Entwicklung von Programmen zur Erreichung eines „angemessenen Schutzes für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigungen“ als eine der „feierlichen Verpflichtungen“ der IAO. Diese Instrumente unterstreichen die grundlegende Bedeutung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen für den Grundsatz, dass Arbeit keine Ware ist.
10. Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen werden im Völkerrecht als Menschenrecht anerkannt. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) ist das Recht auf „Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“ verankert.¹⁵ Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anerkennt außerdem das Recht auf „sichere und gesunde Arbeitsbedingungen“.¹⁶ Auch in einer Reihe regionaler Menschenrechtsinstrumente wird ein ähnliches Recht anerkannt.¹⁷ Darüber hinaus wurde in den Erklärungen, die im Rahmen des Weltkongresses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit unlängst angenommen wurden, wiederholt darauf hingewiesen, dass ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld als grundlegendes Menschenrecht anerkannt werden sollte.¹⁸

¹⁰ Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998, fünfter Absatz der Präambel.

¹¹ GB.270/3/1, Abs. 16.

¹² *Verhandlungsbericht*, Internationale Arbeitskonferenz, 81. Tagung, 1994, EntschlieÙungen, S. 5.

¹³ Aktionsprogramm des Weltgipfels für soziale Entwicklung, Abs. 54(b).

¹⁴ Ministererklärung von Singapur, 1996, Abs. 4.

¹⁵ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 3.

¹⁶ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 7(b).

¹⁷ Beispielsweise in Artikel 15 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker, Artikel 7 des Zusatzprotokolls zur amerikanischen Menschenrechtskonvention im Bereich wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Protokoll von San Salvador), Artikel 3 der Europäischen Sozialcharta und Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

¹⁸ Siehe die Präambel zur Erklärung von Seoul über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (2008) und die Präambel zur Erklärung von Istanbul über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (2011).

11. Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen können zudem als eine Voraussetzung für alle in der Verfassung der IAO verankerten Rechte betrachtet werden. Sie sind von wesentlicher und entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung anderer Arbeitsrechte. Arbeitnehmer, die bei der Arbeit krank oder verletzt werden oder lebensbedrohlichen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind, können nicht „frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand [...] fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll [...] verwirklichen“. ¹⁹ Mit der Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (Arbeitsschutz) wird eines der grundlegendsten Menschenrechte geschützt, nämlich das Recht auf Leben und Gesundheit. ²⁰ Wie der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte feststellte, ist Gesundheit ein grundlegendes Menschenrecht, das für die Ausübung anderer Menschenrechte unverzichtbar ist. ²¹ Sein Leben, seine Sicherheit oder seine Gesundheit bei der Arbeit zu riskieren gefährdet die Fähigkeit, überhaupt arbeiten zu können, wie der Ausschuss für die Durchführung der Normen feststellte. ²² Auch der Verwaltungsrat anerkannte 2006 die Rolle sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen für die Aufrechterhaltung der Verbindung zwischen sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum. ²³
12. Der grundlegende Charakter sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen wurde sowohl innerhalb als auch außerhalb der IAO anerkannt. Eine Reihe wichtiger Entwicklungen in der IAO in den letzten 20 Jahren lassen auf eine Anerkennung der besonderen Bedeutung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen schließen. In den Schlussfolgerungen der allgemeinen Diskussion über normenbezogene Tätigkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes anerkannte die Konferenz 2003 den Arbeitsschutz als eine grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung der Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Sie betonte auch, dass der Förderung von Arbeitsschutz auf internationaler, nationaler und Unternehmensebene eine höhere Priorität eingeräumt werden muss. ²⁴ In den Jahren 2009 und 2017 stellte der Ausschuss für die Durchführung der Normen fest, dass Arbeitsschutz von allen betroffenen Parteien einhellig als Thema von grundlegender Bedeutung betrachtet wird ²⁵ und dass Arbeitsschutz einen Kernpunkt des Mandats der IAO und eine wichtige Komponente der Agenda für menschenwürdige Arbeit darstellt. ²⁶ Die grundlegende Bedeutung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen wurde auch

¹⁹ Erklärung von 1998, fünfter Erwägungsgrund.

²⁰ In Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) geht das Recht auf Leben vielen anderen Rechten voraus.

²¹ General Comment Nr. 14 (2000) des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

²² Ausschuss für die Durchführung der Normen: [Auszüge aus dem Verhandlungsbericht](#), Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, 2009, Abs. 208, „(...) [Der Ausschuss für die Durchführung der Normen] anerkannte, dass Arbeitsschutz von entscheidender Bedeutung für die Qualität der Beschäftigung und die Menschenwürde ist.“

²³ In dem Bericht an den Verwaltungsrat wurden beispielsweise die folgenden Punkte veranschaulicht: die klaren wirtschaftlichen Auswirkungen berufsbedingter Unfälle und Erkrankungen auf allen Ebenen; die positiven Auswirkungen sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen auf die Unternehmensproduktivität, wobei allerdings eingeräumt wurde, dass das höchstmögliche Arbeitsschutzniveau nicht unter allen Gegebenheiten dasselbe sein kann; sowie der deutliche Zusammenhang zwischen der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und den nationalen Raten von Arbeitsunfällen. Siehe [GB.295/ESP/3](#).

²⁴ IAA, [Globale Arbeitsschutzstrategie: Von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 91. Tagung, 2003, angenommene Schlussfolgerungen](#).

²⁵ Ausschuss für die Durchführung der Normen: [Auszüge aus dem Verhandlungsbericht](#), Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, 2009, Abs. 208.

²⁶ Ausschuss für die Durchführung der Normen: [Auszüge aus dem Verhandlungsbericht](#), Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017, Abs. 58 und 59.

von der Konferenz 2019 in der Jahrhunderterklärung für die Zukunft der Arbeit anerkannt, in der es heißt, dass „sichere und gesunde Arbeitsbedingungen [...] von grundlegender Bedeutung für menschenwürdige Arbeit“ sind.²⁷

13. Außerhalb der IAO wurde die Anerkennung der grundlegenden Bedeutung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen bei mehreren Gelegenheiten betont. So erklärte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 2016 in seinem General Comment (Nr. 23) zu Artikel 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass der Schutz vor Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen ein wesentlicher Aspekt des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen ist.²⁸ Ebenso erklärte der Europäische Ausschuss für Sozialrechte in seiner Sammlung der Rechtsprechung zur Europäischen Sozialcharta, dass das Recht jedes Arbeitnehmers auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld ein weithin anerkanntes Prinzip ist, das sich direkt aus dem Recht auf persönliche Integrität, einem der Grundprinzipien der Menschenrechte, ergibt.²⁹ Ähnlich verhält es sich bei der Weltgesundheitsorganisation, die sich auf folgenden Grundsatz stützt: „Der Besitz des bestmöglichen Gesundheitszustandes bildet eines der Grundrechte jedes menschlichen Wesens“.³⁰ Auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung belegt die weltweite Anerkennung der Notwendigkeit, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen zu fördern, denn Zielvorgabe 8.8 der SDG soll „die Arbeitsrechte schützen und sichere Arbeitsumgebungen für alle Arbeitnehmer [...] fördern“.
14. Die grundlegende Bedeutung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen wird ferner durch ihre Berücksichtigung in zahlreichen bedeutenden internationalen Instrumenten und grundsatzpolitischen Dokumenten betont. So wird beispielsweise in den Arbeitsklauseln einer Reihe von jüngeren Freihandelsabkommen (FHA) auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen verwiesen.³¹ Bei zahlreichen privaten Initiativen zur Erfüllung der sozialen Verantwortung der Unternehmen spielen Arbeitsschutzfragen eine wichtige Rolle.³² Arbeitsschutz ist auch ein Thema der „Schutzmaßnahmen“, mit denen internationale Kreditinstitutionen versuchen, Schaden zu verhindern und durch ihre Kreditvergabe entstehende Risiken zu mindern.³³
15. Die grundlegende Bedeutung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen findet auch auf nationaler Ebene breite Anerkennung. In etwa zwei Drittel aller nationalen Verfassungen wird das Recht auf Gesundheit für alle ausdrücklich erwähnt.³⁴
16. Die Konferenz hat außerdem festgehalten, dass die vier bestehenden grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit untrennbar miteinander verflochten sind und sich

²⁷ Jahrhunderterklärung, Teil II(D).

²⁸ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: [General comment Nr. 23 \(2016\)](#) zum Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Artikel 7 des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), 27. April 2016, Abs. 25. European

²⁹ [Digest of the Case Law of The Committee of Social Rights](#), Dezember 2018, S. 73.

³⁰ Verfassung der Weltgesundheitsorganisation, Präambel, dritter Erwägungsgrund.

³¹ Siehe beispielsweise das [FHA zwischen den USA und Jordanien](#) von 2001 sowie mehrere andere von den USA seit 2001 abgeschlossene FHA, ferner das [FHA zwischen Kanada und Costa Rica](#) von 2002 sowie mehrere andere von Kanada seit 2002 abgeschlossene FHA, aber auch das jüngere [Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen](#) zwischen Kanada und der EU, das jedoch noch nicht vollständig in Kraft getreten ist.

³² Zum Beispiel die [Globale Berichterstattungsinitiative](#), die [Initiative für ethisch vertretbaren Handel](#), die [Fair Labour Association](#) oder der [Corporate Human Rights Benchmark](#).

³³ Siehe z. B. die [Umwelt- und Sozialstandards \(ESS 2\)](#) der Weltbankgruppe, den [Performance Standard 2: Labor and Working Conditions](#) der IFC oder das [African Development Bank Group's Integrated Safeguards System](#), S. 50.

³⁴ Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, [The Right to Health, Fact Sheet No. 31](#), S. 10.

gegenseitig stützen.³⁵ Als fünftes Prinzip und Recht würde die Gewährleistung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in einem ähnlichen Verhältnis stehen. Wie der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte feststellte, ist das Recht auf Gesundheit mit der Verwirklichung anderer Rechte, wie dem Recht auf Menschenwürde, Nichtdiskriminierung und Vereinigungsfreiheit, eng verbunden und davon abhängig.³⁶ Die Förderung des Rechts auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld bringt das Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit voran. Denn Arbeit, die die Gesundheit, Sicherheit oder Moral von Kindern beeinträchtigen dürfte, ist per Definition eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.³⁷ Ebenso ist bei Opfern von Zwangsarbeit die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie unter menschenunwürdigen und gefährlichen Bedingungen arbeiten, die sie freiwillig nicht akzeptieren würden.³⁸ Die Achtung der Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Vereinigungsrechts und des Rechts auf Kollektivverhandlungen ermöglichen die Einrichtung von Systemen zum Schutz vor und zur Verhütung von Arbeitsschutzrisiken.

► C. Inhaltliche Fragen zur Bestimmung möglicher Bausteine für die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Mögliche Wege zur Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

17. Es gibt zwei Wege, die für die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte in Frage kommen.³⁹ Die Konferenz könnte entweder eine Änderung der Erklärung von 1998 annehmen, mit der die bestehenden Prinzipien und Rechte durch das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen ergänzt werden, oder sie könnte eine separate Erklärung annehmen, in der sichere und gesunde Arbeitsbedingungen als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit anerkannt wird. Unter den der Konferenz zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten scheint es keine weitere Alternative zu geben.

³⁵ Siehe zum Beispiel die [Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit](#), Abs. 5 c), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012, und die [Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit](#), Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017.

³⁶ General Comment Nr. 14 (2000) des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

³⁷ Laut Schätzungen der IAO sind von den 152 Millionen Arbeitnehmern unterhalb des Mindestalters 73 Millionen in gefährlichen Arbeiten tätig, die eine direkte Gefährdung ihrer Gesundheit, Sicherheit und moralischen Entwicklung darstellen: Siehe IAA, *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, S. 5.

³⁸ [IAA-Indikatoren für Zwangsarbeit](#).

³⁹ Der vereinbarte Fahrplan sieht vor, dass sich der Verwaltungsrat auf seiner 340. Tagung (Oktober–November 2020) des Verwaltungsrats mit der „Prüfung von prozessbezogenen Fragen und möglichen Formen des Beschlusses der Konferenz, einschließlich der Aufnahme eines Fachgegenstands in die Tagesordnung der 110. Tagung (2022) der Konferenz“ befasst. Siehe GB.337/INS/3/2.

18. Eine Änderung der Erklärung von 1998 durch die Konferenz wäre rechtlich machbar, da die Konferenz befugt ist, eine Erklärung, die sie zu einem früheren Zeitpunkt verabschiedet hat, zu ändern oder auszuweiten; so hat sie die Erklärung von 1964 betreffend die Apartheidspolitik der Republik Südafrika bereits mehrmals abgeändert.⁴⁰ Im vorliegenden Fall könnte sich die Änderung auf Absatz 2 der Erklärung beschränken, in dem die verschiedenen Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgeführt sind.
19. Eine separate Erklärung ist rechtlich ebenfalls möglich. In den letzten Jahrzehnten hat die Konferenz mehrere Erklärungen verabschiedet, darunter die Erklärung von 1998, die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (Erklärung über soziale Gerechtigkeit) und die Jahrhunderterklärung.
20. Der Verwaltungsrat oder die Konferenz müsste auf der Grundlage der Überlegungen, die ihm bzw. ihr als relevant erscheinen, entscheiden, welcher Weg gewählt werden soll. Hier wären unter anderem folgende Überlegungen zu berücksichtigen: Eine Änderung der Erklärung von 1998 würde die starke Verbindung zwischen sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen und den bestehenden grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit hervorheben. Dem neuen grundlegenden Prinzip und Recht bei der Arbeit käme auch das Gewicht und der Einfluss der Erklärung von 1998 zugute. Mit der Annahme einer neuen Erklärung hingegen wäre die Verbindung zum Rahmen der Erklärung von 1998 weniger direkt. So könnte die Konferenz beispielsweise einen getrennten Folgemechanismus einführen. Dieser Ansatz würde die Erklärung von 1998 nicht ändern, das Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit insgesamt könnte aber an Deutlichkeit verlieren.

Für die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit relevante Prinzipien und Rechte

21. Bei den Überlegungen zu einem neuen grundlegenden Prinzip und Recht bei der Arbeit, das sichere und gesunde Arbeitsbedingungen betrifft, könnte zunächst damit begonnen werden, die relevanten Verfassungsgrundsätze zu bestimmen. In der Präambel der Verfassung wird der Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle erwähnt, während in der Erklärung von Philadelphia auf die Verpflichtung der IAO verwiesen wird, „bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur Erreichung folgender Ziele zu fördern: ... angemessener Schutz für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigungen“. Dasselbe kommt auch in der Präambel von Übereinkommen (Nr. 161) über die betriebsärztlichen Dienste, 1985, und von Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, zum Ausdruck.
22. In der Erklärung von 1998 wird darauf hingewiesen, dass die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in „Form von konkreten Rechten und Pflichten in innerlich wie außerhalb der IAO als grundlegend anerkannten Übereinkommen zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden sind“⁴¹. In diesem Zusammenhang könnte sich die

⁴⁰ Die Erklärung von 1964 ist bis heute die einzige von der Konferenz angenommene Erklärung, die später abgeändert wurde. Im Jahr 2010 wurde jedoch der Anhang zur Erklärung von 1998 geändert (Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, 2010, [Bericht VII](#) und [Vorläufiger Verhandlungsbericht Nr. 10](#)). Der Anhang der Erklärung von 1998 sah vor, dass die Konferenz das Funktionieren der Folgemaßnahmen überprüfen sollte.

⁴¹ Erklärung von 1998, Abs. 1(b).

Formulierung eines grundlegenden Prinzips betreffend den Arbeitsschutz auf spezifische Rechte und Pflichten in aktuellen Arbeitsschutzübereinkommen allgemeiner Tragweite stützen, darunter „das Recht der Arbeitnehmer auf eine sichere und gesunde Arbeitsumwelt“, das in Übereinkommen Nr. 187 anerkannt wird.⁴² Zu den Arbeitsschutzgrundsätzen gehört auch der Grundsatz der Prävention, der in Übereinkommen Nr. 155 und dem dazugehörigen Protokoll sowie in Übereinkommen Nr. 187 und Nr. 161 zu finden ist.⁴³ Weitere Grundprinzipien, die in Übereinkommen Nr. 187, Nr. 155 und Nr. 161 und im Protokoll zu Übereinkommen Nr. 155⁴⁴ zum Ausdruck kommen, betreffen die Evaluierung von arbeitsbedingten Risiken und Gefahren, die Bekämpfung von arbeitsbedingten Risiken und Gefahren an der Quelle und die Schaffung einer Prioritätenfolge zu ihrer Bewältigung sowie die Entwicklung einer innerstaatlichen präventiven Arbeitsschutzkultur, die Information, Konsultation und Ausbildung umfasst.

Gewährleistung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfeldes durch ein System festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten

23. Die Anerkennung eines grundlegenden Rechts im Bereich Arbeitsschutz, ganz gleich, wie es formuliert wird, würde notwendigerweise die in der Verfassung der IAO betonte Dimension des „Schutzes“ berücksichtigen. Darüber hinaus könnte das grundlegende Recht auch die präventive Dimension umfassen, die mit den seit 1981 angenommenen IAO-Normen im Einklang steht, sowie die übrigen einschlägigen Prinzipien und Rechte des Arbeitsschutzes, die sich aus den Arbeitsschutzinstrumenten der IAO ableiten lassen.
24. Nach Übereinkommen Nr. 187 verlangt eine innerstaatliche präventive Arbeitsschutzkultur, dass Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer aktiv daran mitwirken, durch ein System festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten eine sichere und gesunde Arbeitsumwelt zu gewährleisten. Auf betrieblicher Ebene sind in einem solchen System die Arbeitgeber gehalten, „dafür zu sorgen, dass die ihrem Verfügungsrecht unterliegenden Arbeitsplätze, Maschinen, Ausrüstungen und Verfahren keine Gefahr für die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer darstellen, soweit dies praktisch durchführbar ist“⁴⁵. Von den Arbeitnehmern wird verlangt, dass sie „an der Erfüllung der ihrem Arbeitgeber auferlegten Verpflichtungen mitwirken“⁴⁶, indem sie zum Beispiel „in angemessener Weise für ihre eigene Sicherheit und für die Sicherheit anderer Personen Sorge tragen, die von ihren Handlungen oder Unterlassungen bei der Arbeit betroffen werden können“⁴⁷. Artikel 6 von Übereinkommen Nr. 155 verweist auf den „einander ergänzenden Charakter dieser Verantwortlichkeiten“. Die als grundlegend eingestuftes Übereinkommen würden als Grundlage dienen für ein „System festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten“, das entscheidend dazu beitragen würde, dass Arbeitsschutz als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit verwirklicht und als ein auf einer kohärenten innerstaatlichen Politik basierender kontinuierlicher Prozess verstanden wird. Da sich diese Konzepte in den gewählten Instrumenten widerspiegeln würden,

⁴² Artikel 1(d) und 3(2).

⁴³ Siehe Artikel 4(2) und 16 von Übereinkommen Nr. 155, Artikel 3(a)(iii) des Protokolls zu Übereinkommen Nr. 155, Artikel 3(3) und 5(2) a) von Übereinkommen Nr. 187 und Artikel 1(a) von Übereinkommen Nr. 161.

⁴⁴ Artikel 3(3) von Übereinkommen Nr. 187, Artikel 5, 16 und 19 von Übereinkommen Nr. 155, Artikel 5 von Übereinkommen Nr. 161 und Artikel 2 und 3 des Protokolls zu Übereinkommen Nr. 155.

⁴⁵ Artikel 16(1) von Übereinkommen Nr. 155.

⁴⁶ Artikel 19(a) von Übereinkommen Nr. 155.

⁴⁷ Abs. 16(a) der Empfehlung (Nr. 164) betreffend Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt, 1981.

ist es möglicherweise nicht nötig, sie in die Formulierung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einzubeziehen.

Mögliche Formulierungen für sichere und gesunde Arbeitsbedingungen als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit

25. Unter Berücksichtigung dieser Prinzipien und Rechte gäbe es verschiedene Möglichkeiten, ein eventuelles grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit betreffend sichere und gesunde Arbeitsbedingungen zu formulieren. Der Begriff „sichere und gesunde *Arbeitsbedingungen*“ tritt im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 auf, während in den aktuelleren IAO-Übereinkommen wie Übereinkommen Nr. 187⁴⁸ meist von einem „sicheren und gesunden *Arbeitsumfeld*“ die Rede ist. Vor diesem Hintergrund wären mögliche Formulierungen unter anderem: „das Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld“, „das Recht auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“, „die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten“, „die Gewährleistung sicherer und gesunder Arbeitsumgebungen“ oder „die Förderung sicherer und gesunder Arbeitsumgebungen“.

Bestimmung der internationalen Arbeitsnormen, die mit den Prinzipien und Rechten betreffend sichere und gesunde Arbeitsbedingungen verbunden sind

26. Grundlegende Prinzipien spiegeln verfassungsmäßige Werte oder Ziele direkt wider, und Normen sind eines der wichtigsten Mittel der Organisation, um diese Ziele zu erreichen.⁴⁹ Daher ging die formelle Anhebung eines Verfassungsziels zum grundlegenden Prinzip und Recht bei der Arbeit Hand in Hand mit der Bestimmung der internationalen Arbeitsnormen, die diesem Prinzip oder Recht konkreten Ausdruck und Inhalt verleihen.⁵⁰ Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen sind befugt, über die jährliche Konferenz oder den Verwaltungsrat eine solche Höherstufung vorzunehmen.⁵¹ Die formale Anerkennung eines grundlegenden Prinzips oder Rechts und die Bestimmung des oder der entsprechenden grundlegenden Übereinkommen müssen nicht gleichzeitig erfolgen. Die Bestimmung von sieben der acht grundlegenden Übereinkommen ging der formalen Anerkennung der vier Kategorien von grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der

⁴⁸ Siehe Artikel 3(2) von Übereinkommen Nr. 187: „Jedes Mitglied hat auf allen einschlägigen Ebenen das Recht der Arbeitnehmer auf eine sichere und gesunde Arbeitsumwelt zu fördern und weiterzuentwickeln.“

⁴⁹ Jahrhunderterklärung, Abschnitt IV (A) und Erklärung über soziale Gerechtigkeit, Präambel.

⁵⁰ Im Anschluss an die Erklärung von 1998 hat die Zahl der Ratifizierungen der entsprechenden Übereinkommen deutlich zugenommen. Zwischen 1998 und heute ist der Ratifizierungsstand wie folgt angestiegen: Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, von 65 im Jahr 1998 auf 172; Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, von 0 im Jahr 1998 auf 186; Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, von 125 auf 175; Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, von 145 auf 178; Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, von 138 auf 173; Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, von 129 auf 175; Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, von 120 auf 155, und Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, von 136 auf 167. Die hohe Zahl der bis heute ratifizierten grundlegenden Übereinkommen lässt vermuten, dass die Anerkennung ihres grundlegenden Charakters die freiwillige Ratifizierung und Anerkennung der einschlägigen Normen stimuliert hat, so dass sie in den letzten zwanzig Jahren nahezu universelle Akzeptanz erzielt haben.

⁵¹ *Vorläufiger Verhandlungsbericht 6B(Rev.)*, Internationale Arbeitskonferenz, 108. Tagung (2019), Abs. 1002.

Arbeit in der Erklärung von 1998 voraus⁵², während Übereinkommen Nr. 182 erst nach der Annahme der Erklärung hinzugekommen ist.⁵³

27. Was die bestehenden Normen angeht, die gewählt werden könnten, so sind die Übereinkommen Nr. 155, 161 und 187 und das Protokoll zu Übereinkommen Nr. 155 als aktuelle, verbindliche Instrumente eingestuft, die „allgemeine Bestimmungen“ zum Arbeitsschutz enthalten⁵⁴ und somit die oben benannten relevanten Prinzipien und Rechte betreffend den Arbeitsschutz widerspiegeln.
28. Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 sind die am meisten ratifizierten Arbeitsschutzübereinkommen, und die Ratifizierungen sind seit ihrer Annahme konstant gestiegen.⁵⁵ Beide Übereinkommen beschreiben die zentralen Prinzipien und Rechte des Arbeitsschutzes, welche die Grundlage für weitergehende Arbeitsschutzmaßnahmen in anderen Arbeitsschutzinstrumenten bilden. Die Übereinkommen ergänzen sich gegenseitig: Übereinkommen Nr. 155 betrifft die Annahme einer in sich geschlossenen innerstaatlichen Politik auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes sowie die Maßnahmen, die auf Regierungs- und Betriebsebene zur Förderung des Arbeitsschutzes und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu treffen sind. Übereinkommen Nr. 187 verfolgt einen Systemansatz zur Förderung einer sicheren und gesunden Arbeitsumwelt und konzentriert sich auf die Entwicklung innerstaatlicher Maßnahmen, Systeme und Programme, um eine innerstaatliche präventive Arbeitsschutzkultur zu fördern. Die Mitgliedsgruppen der IAO haben für Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 bereits den Status zentraler Arbeitsschutzinstrumente bestätigt.⁵⁶ Beide Übereinkommen könnten gewählt werden, wodurch ihre Komplementarität verstärkt und die bestehende Praxis fortgesetzt würde, für jedes grundlegende Prinzip und Recht bei der Arbeit zwei grundlegende Übereinkommen zu bestimmen.
29. Das Protokoll zu Übereinkommen Nr. 155 ist ebenfalls eine allgemeine Arbeitsschutznorm und besonders wichtig für die Sammlung und Analyse von Daten zur Unterstützung der Prävention. Übereinkommen Nr. 161 enthält allgemeine Arbeitsschutzprinzipien und betont ein Kernelement eines jeden Arbeitsschutzsystems, nämlich die Einrichtung von betriebsärztlichen Diensten, die im Wesentlichen mit vorbeugenden Aufgaben betraut sind.
30. Beschließt die Konferenz, den Arbeitsschutz als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit aufzunehmen, indem lediglich Absatz 2 der Erklärung von 1998 geändert wird, würden die entsprechenden arbeitsschutzbezogenen Übereinkommen im Lichte von Absatz 1 b) der Erklärung zwangsläufig als grundlegende Übereinkommen anerkannt.

⁵² Vorläufiger Verhandlungsbericht 6B(Rev.), Abs. 1013 und [GB.337/INS/3/2](#), Abs. 12-14.

⁵³ [GB.277/LILS/5](#), Abs. 2.

⁵⁴ Siehe: [Liste der Urkunden nach Thema und Status](#), Abschnitt 12 über Arbeitsschutz.

⁵⁵ Im Anschluss an die Annahme der Globalen Arbeitsschutzstrategie im Jahr 2003, an der sich die Prioritäten der IAO im Bereich Arbeitsschutz orientieren, hat die IAO die Ratifizierungen von Arbeitsschutzinstrumenten gefördert und die Stärkung innerstaatlicher Arbeitsschutzsysteme unterstützt. Die IAO hat einen Aktionsplan (2010-2016) durchgeführt, um eine breite Ratifizierung der wichtigsten Arbeitsschutzübereinkommen der IAO zu erreichen; so sind seit 2010 bei Übereinkommen Nr. 155 13 zusätzliche Ratifizierungen zu verzeichnen, bei dem Protokoll dazu sieben zusätzliche Ratifizierungen und bei Übereinkommen Nr. 187 38 zusätzliche Ratifizierungen. Ausgehend von der Zunahme der Ratifizierungen bestehender grundlegender Übereinkommen darf erwartet werden, dass die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ebenfalls zu einer Zunahme der Ratifizierungen führen wird.

⁵⁶ Sie waren beispielsweise die einzigen Übereinkommen, die für den vom Verwaltungsrat auf seiner 307. Tagung (März 2010) verabschiedeten [Aktionsplan \(2010-2016\)](#) für eine breite Ratifizierung und wirksame Umsetzung der Arbeitsschutzinstrumente gewählt wurden.

Wenn die Konferenz eine getrennte Erklärung annimmt, könnte vielleicht auch eine andere Bezeichnung für die entsprechenden Übereinkommen in Betracht gezogen werden.

- 31.** Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass keines dieser Übereinkommen im bestehenden institutionellen Rahmen als „prioritäres“ Übereinkommen eingestuft werden kann. Der Begriff „prioritäre Übereinkommen“ war vom Verwaltungsrat verwendet worden, bis die betreffenden Übereinkommen in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit und in ihrem Anhang genauer als „ordnungspolitische Übereinkommen“ eingestuft wurden, nachdem der Verwaltungsrat beschlossen hatte, dass diese Übereinkommen zu einer „besseren Steuerung der Arbeitswelt“ beitragen sollten.⁵⁷ In Abschnitt II B iii) der Erklärung werden die drei Bereiche für ordnungspolitische Instrumente abgesteckt, nämlich Dreigliedrigkeit, Beschäftigungspolitik und Arbeitsaufsicht. Zwar wurde die Liste der ordnungspolitischen Übereinkommen immer als eine Liste verstanden, die aktualisiert werden könnte, doch kämen arbeitsschutzbezogene Übereinkommen – ohne Änderung der Erklärung über soziale Gerechtigkeit – zur Einstufung als ordnungspolitische Instrumente nicht in Frage, da sie sich nicht auf einen der in der Erklärung genannten Bereiche, nämlich Dreigliedrigkeit, Beschäftigungspolitik oder Arbeitsaufsicht „beziehen“.

Folgemaßnahmen

- 32.** Die Anerkennung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen als ein grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit würde keine neuen rechtlichen Verpflichtungen für die Mitglieder schaffen. In einer überarbeiteten (oder getrennten) Erklärung würde die grundlegende Bedeutung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen festgestellt, die sich direkt aus der Verfassung ergibt. Eine solche Erklärung hat rechtlich gesehen eher deklaratorischen als konstitutiven Charakter. Die Mitglieder wären allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft an die verfassungsmäßigen Ziele der Organisation, einschließlich des Schutzes der Arbeitnehmer vor Krankheit und Unfällen, gebunden und zu ihrer Erfüllung verpflichtet. Eine Entscheidung, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufzunehmen, würde den Mitgliedstaaten keinerlei Verpflichtung zur Ratifizierung irgendeiner internationalen Arbeitsnorm auferlegen. Wie die IAO-Verfassung garantiert, ist die Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen ein freiwilliger und souveräner Akt, was bedeutet, dass kein Mitgliedstaat gezwungen ist, irgendeine internationale Arbeitsnorm zu ratifizieren.
- 33.** Die Anerkennung hätte jedoch Auswirkungen auf die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten. Falls sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgenommen werden sollten, sei es durch eine Änderung der Erklärung von 1998 oder auf andere Weise, kann die Umsetzung des neuen Prinzips anschließend überprüft werden, indem der Verwaltungsrat nach Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung beschließt, von den Mitgliedstaaten, die nicht alle grundlegenden Arbeitsschutzübereinkommen ratifiziert haben, jährlich einen Bericht über ihre in gutem Glauben unternommenen Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anzufordern.
- 34.** Mit dem jährlichen Bericht würden von den Mitgliedstaaten Informationen darüber eingeholt, welche Anstrengungen sie entsprechend ihren Mitteln und ihren innerstaat-

⁵⁷ Siehe GB.301/LILS/6 (Rev.), Abs. 7.

lichen Gegebenheiten unternommen haben, um das Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld zu fördern. Die maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände hätten die Möglichkeit, zu den unternommenen und gemeldeten Anstrengungen Bemerkungen vorzutragen. Die jährlichen Berichte würden außerdem „die Ermittlung von Bereichen ermöglichen, in denen die Unterstützung der Organisation durch ihre Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit für ihre Mitglieder von Nutzen sein kann, um ihnen bei der Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte behilflich zu sein“. Diese Folgemaßnahmen wären kein Ersatz für die etablierten Überwachungsmechanismen. In den angeforderten Berichten würden somit Informationen erwartet über die Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung des grundlegenden Prinzips und nicht der Bestimmungen grundlegender Übereinkommen.

35. Darüber hinaus würde der Verwaltungsrat festlegen, in welchen Zeitabständen die regelmäßigen Berichte über die Durchführung der als grundlegende Arbeitsschutzübereinkommen einzustufenden ratifizierten Übereinkommen vorzulegen sind (Berichterstattung nach Artikel 22 der Verfassung). Der Verwaltungsrat könnte einen Dreijahreszyklus vorsehen, wie er für die bestehenden acht grundlegenden Übereinkommen gilt, oder einen anderen Zyklus vorschlagen.
36. Neben dem Berichtsverfahren könnte die wiederkehrende Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf der Konferenz 2024 zu einer stärkeren Mobilisierung der Aktionsmittel der IAO führen. Im Einklang mit den Folgemaßnahmen, die in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit und der Erklärung von 1998 vorgesehen sind, würden bei der wiederkehrenden Diskussion unter anderem die Tendenzen und Maßnahmen in Zusammenhang mit dem neuen Prinzip in den Mitgliedstaaten sowie die Maßnahmen behandelt, die die IAO zu ihrer Unterstützung getroffen hat.

Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Einhaltung, Förderung und Verwirklichung des grundlegenden Prinzips und Rechts bei der Arbeit betreffend sichere und gesunde Arbeitsbedingungen

37. Die mögliche Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit würde für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Einhaltung, Förderung und Verwirklichung des grundlegenden Prinzips und Rechts bei der Arbeit betreffend sichere und gesunde Arbeitsbedingungen mit sich bringen, selbst wenn sie die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Manche Mitgliedstaaten würden vielleicht nicht über genug fachliche Kapazitäten zur vollen Verwirklichung des neuen grundlegenden Prinzips und Rechts bei der Arbeit oder zur Ratifizierung und Umsetzung der entsprechenden Übereinkommen verfügen und bräuchten die Unterstützung des Amtes. Werden sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in das Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aufgenommen, wird es daher wahrscheinlich notwendig sein, dass die IAO den Ländern zur Stärkung der innerstaatlichen Arbeitsschutzsysteme mehr fachliche Unterstützung leistet. Diese Unterstützungsleistungen betreffen unter anderem den Rechts- und Regulierungsrahmen, die Einhaltung der Vorschriften, die Gesundheitsüberwachungsdienste, die Risikobewertung, die Datenerhebung, einschließlich im Lichte des statistischen Indikators zu SDG 8.8.2, die Arbeitsschutzmanagementsysteme und die Dienstleistungen für Unternehmen.

Mögliche Konsequenzen eines überarbeiteten Rahmenwerks grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für Freihandelsabkommen

38. In Freihandelsabkommen werden immer häufiger Arbeitsklauseln aufgenommen, die sich ausdrücklich auf die Erklärung von 1998 oder auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit beziehen.⁵⁸ Auch eine Reihe unilateraler Handelsregelungen enthalten solche Arbeitsklauseln, und zwar als Bestandteil der Kriterien für die Inanspruchnahme besonderer Handelsanreize (so genannte allgemeine Präferenzsysteme).
39. Mit der möglichen Aufnahme des Arbeitsschutzes in das Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stellt sich die Frage, welche Konsequenzen diese für bestehende Freihandelsabkommen und allgemeine Präferenzsysteme hätte. Eine IAO-Erklärung ist zwar für die IAO-Organen wie den Verwaltungsrat und das Amt rechtsverbindlich, wirkt sich aber nicht automatisch auf den Geltungsbereich oder den Inhalt dieser Handelsabkommen oder -regelungen aus, die unter der ausschließlichen Kontrolle der Vertragsparteien bleiben.
40. Der Verweis auf die Erklärung von 1998 in den arbeitsrechtlichen Bestimmungen von Freihandelsabkommen beruht auf einem Beschluss der Unterzeichner. Es hinge daher vollständig von den Vertragsstaaten dieser Abkommen ab, ob sie eine überarbeitete Fassung der Erklärung von 1998 oder eine neue IAO-Erklärung, die den Arbeitsschutz zu einem zusätzlichen grundlegenden Prinzip und Recht bei der Arbeit macht, in bestehende Freihandelsabkommen einbeziehen wollen, und sie müssten im Prinzip gezielt Schritte in diesem Sinne unternehmen – d. h. ausdrücklich vereinbaren, das neue grundlegende Prinzip und Recht bei der Arbeit in den Geltungsbereich des betreffenden Abkommens aufzunehmen oder davon auszuschließen. Ebenso müsste ein Land, das allgemeine Präferenzsysteme mit einem Verweis auf grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anbietet, gezielte Schritte unternehmen, um das neue grundlegende Prinzip und Recht bei der Arbeit in sein unilaterales System aufzunehmen.

Dringlichkeit des Handelns aufgrund der COVID-19-Pandemie

41. Als die erste Fassung dieses Dokuments im Januar 2020 erstellt wurde, war die COVID-19-Pandemie, die eine weltweite gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale Krise beispiellosen Ausmaßes auslösen sollte, noch nicht ausgebrochen.⁵⁹ Die Pandemie setzte Arbeitnehmer und insbesondere Beschäftigte, die an vorderster Front Dienstleistungen erbrachten, bei der Arbeit einem Infektionsrisiko und anderen damit verbundenen Gefahren aus, und führte zur Schließung vieler Arbeitsstätten sowie erheblichen Arbeitsausfällen und Einkommensverlusten, was verheerende Auswirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaft hatte. Darüber hinaus haben Abmilderungsstrategien mit dem Ziel, die Ausbreitung des Virus einzudämmen, etwa veränderte Arbeitsregelungen und andere administrative und technische Schutzmaßnahmen, unter anderem die verstärkte

⁵⁸ Eine Vielzahl von Arbeitsklauseln in bilateralen oder multilateralen Handelsabkommen beziehen sich auf die Erklärung von 1998 (siehe: IAA: *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, 2017). Die Verweise sind sehr unterschiedlich und reichen von einem allgemeinen Hinweis auf die Erklärung von 1998 bis hin zu einer einschränkenden Auflistung derjenigen grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die in den Geltungsbereich des betreffenden Abkommens fallen. Manche nennen z. B. in nicht erschöpfender Weise die Erklärung von 1998 als Quellentext für grundlegende Arbeitnehmerrechte, während andere auf den Begriff der menschenwürdigen Arbeit oder auf die Erklärung über soziale Gerechtigkeit Bezug nehmen. Andere Arbeitsbestimmungen wiederum verweisen allgemein auf Menschenrechtsinstrumente.

⁵⁹ Siehe GB.340/PFA/1(Rev.1), Abs. 6.

Nutzung von persönlicher Schutzausrüstung und Desinfektionsmaßnahmen, wenngleich zur Prävention von COVID-19 erforderlich, neue Risiken für die Gesundheit und Sicherheit aller Beschäftigten, darunter chemische, ergonomische und psychosoziale Risiken, entstehen lassen.

42. Die Folgen von COVID-19 haben erneut verdeutlicht, wie wichtig gut ausgebaute Gesundheitssysteme und Verknüpfungen zwischen der öffentlichen Gesundheit und dem Arbeitsschutz dafür sind, die Gesundheit und das Leben der Beschäftigten zu schützen, die Ausbreitung der Krankheit einzudämmen und die Bereitschaft und Widerstandsfähigkeit der Unternehmen zu gewährleisten. Im Strategischen Plan der IAO für 2022–25 wird anerkannt, dass COVID-19 „[a]ls globale gesundheitliche Notlage [...] den Menschen naturgemäß die Beziehung zwischen Gesundheit und Arbeit und die Risiken, die sich aus unzureichenden Präventions- und Hilfsmaßnahmen ergeben, sehr deutlich vor Augen geführt“ hat. Die Pandemie hat erhebliche Defizite im Arbeitsschutz offengelegt, die dringend angegangen werden müssen, um die Vision des Strategischen Planes zu verwirklichen und dazu beizutragen, dass alle Arbeitsumfelder sicher werden und das Wohl aller fördern.⁶⁰
43. Die verheerenden Auswirkungen von COVID-19 auf das Leben der Menschen sowie auf Beschäftigung und Wirtschaft haben gezeigt, wie dringlich es ist, den Arbeitsschutz in den Mittelpunkt der globalen und nationalen Maßnahmen zu rücken, die dazu dienen, die Pandemie zu bekämpfen, die Erholung vorzubereiten und Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen globalen Notlagen aufzubauen.
44. Der Verlauf der Pandemie hat sich auch auf die Umsetzung des verfahrenstechnischen Fahrplans ausgewirkt, der auf der 337. Tagung (Oktober-November 2019) des Verwaltungsrats gebilligt worden war. Daher schlägt das Amt vor, diesen Fahrplan wie folgt anzupassen:
 - 343. Tagung (November 2021) des Verwaltungsrats: Prüfung von prozessbezogenen Fragen und möglichen Formen des Beschlusses der Konferenz, einschließlich der Aufnahme eines Fachgegenstands in die Tagesordnung der 110. Tagung (2022) der Konferenz;
 - 344. Tagung (März 2022) des Verwaltungsrats: Prüfung der Elemente eines möglichen Entwurfs eines Ergebnisdokuments zur Behandlung auf der 110. Tagung (2022) der Konferenz und Vorkehrungen für die Beratung der Konferenz; und
 - 110. Tagung (2022) der Konferenz: Prüfung eines möglichen Ergebnisdokuments über die Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Rechte und Prinzipien bei der Arbeit.

⁶⁰ Siehe [GB.340/PFA/1\(Rev.1\)](#), Abs. 29, 49(e) und 30.

► **Beschlussentwurf**

45. Der Verwaltungsrat

- (a) hat beschlossen, den in Absatz 43 des Dokuments GB.341/INS/6 dargelegten überarbeiteten verfahrenstechnischen Fahrplan für die Prüfung der Aufnahme sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Rechte und Prinzipien bei der Arbeit zu billigen; und**
- (b) hat den Generaldirektor ersucht, die während der Aussprache bereitgestellte Orientierungshilfe bei der Ausarbeitung der Vorlage für die 343. Tagung (November 2021) zu berücksichtigen.**