



Verwaltungsrat

312. Tagung, Genf, November 2011

GB.312/HL/1

Sektion auf hoher Ebene
Segment Strategische Grundsatzpolitik

HL

ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Politikkohärenz im multilateralen System

Überblick

Zusammenfassung

In dieser Vorlage wird ein Rahmen aufgestellt, in dem die IAO zur Stärkung des grundsatzpolitischen Dialogs, der Koordination und der Kohärenz beitragen kann, die innerhalb des multilateralen Systems erforderlich sind, um in einer vielfältigen, jedoch interdependenten Weltwirtschaft, in der die Erholung von der globalen Krise fragil und unterschiedlich ausfällt, Chancen für menschenwürdige Arbeit zu verbessern.

Grundsatzpolitische Konsequenzen

In der Vorlage werden Wege vorgeschlagen, um Dialog und Partnerschaft innerhalb des multilateralen Systems zu stärken.

Rechtliche Konsequenzen

Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehört die Ausweitung von Partnerschaftsvorkehrungen mit anderen internationalen Organisationen.

Finanzielle Konsequenzen

Ja, im Rahmen der Ansätze für Politikkohärenz des Haushalts für 2012-13.

Beschluss erforderlich

Absatz 20.

Erforderliche Folgemaßnahmen

Ja, abhängig vom Beschluss des Verwaltungsrats.

Verfasser

Hauptabteilung Integration von Grundsatzpolitik (INTEGRATION).

Verweis auf andere Verwaltungsratsdokumente und Instrumente der IAO

GB.309/17; GB.309/WP/SDG/1.

Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008.

Globaler Beschäftigungspakt.

Einleitung

1. Die Verwirklichung des Ziels der menschenwürdigen Arbeit und voller und produktiver Beschäftigung, ein von der IAO erklärtes Ziel, das allgemein von den Vereinten Nationen, internationalen Organisationen und vielen Konferenzen gebilligt worden ist, erfordert die kohärente Anwendung einer Reihe wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Politiken auf nationaler, regionaler und globaler Ebene.
2. In dieser Vorlage wird ein Rahmen aufgestellt, in dem die IAO zur Stärkung des grundsatzpolitischen Dialogs, der Koordination und der Kohärenz beitragen kann, die innerhalb des multilateralen Systems erforderlich sind, um in einer vielfältigen, jedoch interdependenten Weltwirtschaft, in der die Erholung von der globalen Krise fragil und unterschiedlich ausfällt, Chancen für menschenwürdige Arbeit zu verbessern.
3. In der abschließenden Sitzung der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz wurde die folgende Erklärung abgegeben:

Wir, der Vorstand der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, verweisen auf die große Übereinstimmung unter Mitgliedsgruppen hinsichtlich der strategischen Bedeutung von Politikkohärenz und der Notwendigkeit einer größeren Zusammenarbeit innerhalb des multilateralen Systems und für die IAO, einen Beitrag zu grundsatzpolitischen Diskussionen über Schlüsselemente innerhalb ihres Mandats zu leisten.

Wir schlagen vor, dass der Verwaltungsrat der IAO auf seiner Tagung im Juni 2011 eine substantielle Diskussion über Politikkohärenz im multilateralen System und die Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation in die Tagesordnung der Tagung im November 2011 aufnimmt.

Wir stellen fest, dass von der Konferenz bereits ein hohes Maß an Übereinstimmung zum Ausdruck gebracht worden ist, namentlich durch die Erklärung der IAO von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, den Globalen Beschäftigungspakt von 2009 und die von der Internationalen Arbeitskonferenz 2010 angenommenen Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung.

Wir sind überzeugt, dass eine Debatte innerhalb des Verwaltungsrats ein nützlicher Beitrag zu den laufenden Diskussionen wäre. Sie würde dem Amt klare dreigliedrige Leitlinien an die Hand geben, wie es die Frage der Politikkohärenz allgemeiner als Werkzeug zur Förderung des Mandats der IAO angehen sollte, und könnte Wege vorschlagen und untersuchen, wie Partnerschaften mit in Frage kommenden Organisationen gestärkt werden könnten, um menschenwürdige Arbeit und volle, produktive Beschäftigung zu fördern¹.

4. Im November 2010 diskutierte die Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung ausführlich das Thema „Politikkohärenz für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum“². In der Zusammenfassung der Debatte durch den Vorsitzenden wurde festgestellt: „Eine Reihe von Teilnehmern vertrat die Ansicht, eine Erklärung der allgemeinen Ziele der IAO für Politikkohärenz auf nationaler und internationaler Ebene und eine Strategie für ihre Verfolgung in der verbleibenden Zeit des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens bis 2015 sollte weiter geprüft werden“³. Ausgangspunkt der Diskussionsvorlage waren die Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen für energische und kohärente grundsatzpolitische Antworten auf die globale Beschäftigungskrise auf der Grundlage des

¹ IAA: *Provisional Record* Nr.32, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, S. 17.

² GB.309/WP/SDG/1.

³ GB.309/17, Abs. 17.

von der Internationalen Arbeitskonferenz 2009 angenommenen Globalen Beschäftigungspakts und der 2009 angenommenen Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung. Die Vorlage gab einen Überblick über das Engagement der IAO in einer Reihe internationaler Initiativen zur Gewährleistung einer beschäftigungsintensiven wirtschaftlichen Erholung und eines Übergangs in eine neue, nachhaltigere Struktur der globalen Entwicklung und des Wachstums, und sie schlug ausgehend von dieser Erfahrung Elemente für einen möglichen Rahmen zur Förderung von Politikkohärenz vor, wie in Absatz 50 der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2010 angenommenen Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung gefordert.

5. Seit Ausarbeitung der Vorlage im November 2010 haben sich die IAO und ihre Mitgliedsgruppen weiter in multilateralen Organisationen und Verfahren engagiert. Im April 2011 wurde mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine neue Vereinbarung zur Entwicklung und Stärkung der Zusammenarbeit unterzeichnet, um Vorteil aus Komplementarität zu ziehen und unnötige Doppelarbeit und Überschneidungen zu vermeiden. Die IAO beteiligte sich an verschiedenen Vorbereitungstreffen im Rahmen des G20-Prozesses, so insbesondere am 23. Mai in Paris an der Konferenz auf Hoher Ebene über „Stärkung von Kohärenz zur Verbesserung der sozialen Dimension der Globalisierung“. Im Juli verabschiedete der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) eine Resolution mit dem Titel *Erholung von der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise: Ein globaler Beschäftigungspakt*, wo es hieß: „...legt dem Hochrangigen Ausschuss für Programmfragen des Koordinierungsrates der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen nahe, weitere Maßnahmen zu erwägen, um die systemweite Politikkohärenz im Bereich der menschenwürdigen Arbeit und des nachhaltigen, inklusiven und ausgewogenen wirtschaftlichen Wachstums zu fördern“⁴. Im Rahmen ihrer Folgemaßnahmen zur Konferenz von Oslo hat die IAO weiterhin mit Mitgliedsgruppen und dem Internationalen Währungsfonds zusammengearbeitet, um in Bulgarien, der Dominikanischen Republik, Rumänien und Sambia den sozialen Dialog zu fördern.

Das Ziel der Politikkohärenz

6. Für die IAO besteht das Ziel der Politikkohärenz darin, wechselseitig sich stärkende Wirtschafts- und Sozialpolitiken, die soziale Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit fördern, innerhalb von Ländern und global zu entwickeln und zu stärken. Die Globalisierung hat dazu tendiert, die soziale Dimension zu vernachlässigen. Politikkohärenz ist ein Instrument zur Stärkung der sozialen Dimension, indem sichergestellt wird, dass Politiken für Wirtschaftswachstum auch das Wachstum der produktiven Beschäftigung fördern, sozialen Schutz erweitern und soziale Kohäsion stärken. Mechanismen für sozialen Dialog und Lohnfestsetzung, die sich auf grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stützen, sind ein bewährtes Mittel zur Anhebung des Lebensstandards und der Kaufkraft arbeitender Familien. Ein anderes Mittel ist Produktivitätswachstum in Kleinbetrieben. Dies ist eine nationale sowie globale Agenda.
7. Die Verwirklichung des Ziels der menschenwürdigen Arbeit und vollen und produktiven Beschäftigung erfordert die kohärente Anwendung einer Reihe wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Politiken auf nationaler, regionaler und globaler Ebene. Im Ergebnisdokument der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom September 2010 wurde erneut auf die Bedeutung der Politikkohärenz hingewiesen⁵. Die von der IAO einberufene

⁴ E/2011/L.21/Rev. 1.

⁵ „Wir fordern verstärkte Anstrengungen auf allen Ebenen, um im Interesse der Entwicklung die Politikkohärenz zu verbessern. Wir bestätigen, dass zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele einander stützende und integrierende Politiken zu einem breiten Spektrum die nachhaltige

Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung hat die Bedeutung der Politikkohärenz zwischen allen internationalen Organisationen betont ⁶.

Kohärente Politiken zur Bewältigung der Krise und Einleitung der Erholung

8. Die Krise hat deutlich gemacht, dass eine Ausrichtung der makroökonomischen Politik auf geringe und stabile Inflation nicht ausreichend war, um für starkes und stetiges Wachstum zu sorgen, das Ungleichheit und Armut bekämpft. Daher ist eine breitere Skala von Zielen und Instrumenten erforderlich.
9. Die laute Forderung nach mehr Konvergenz, Synergien und Kohärenz zwischen Politiken beruht auf der Einsicht, dass zwischen Politiken in unterschiedlichen Bereichen enge Wechselbeziehungen bestehen und es notwendig ist, diese Wechselbeziehungen zu nutzen, um zusammenhängende grundsatzpolitische Ziele zu erreichen. Mit der verstärkten Globalisierung, raschen technologischen Veränderungen und einer stärkeren Interdependenz der Wirtschaften haben solche Anliegen nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und globaler Ebene an Bedeutung gewonnen.
10. Die Anerkennung dieser grundsatzpolitischen Wechselwirkungen und die Entschlossenheit, sie positiv zu nutzen, sollte die Wahrscheinlichkeit, zusammenhängende grundsatzpolitische Ziele innerhalb und zwischen Ländern sowie innerhalb und zwischen multilateralen Institutionen zu verwirklichen, erheblich verbessern und die Bemühungen von Ländern unterstützen.
11. Politische Bereiche beeinflussen sich wechselseitig, z. B. Beschäftigung und Wirtschaftswachstum, Ausgaben für sozialen Schutz, Fiskalpolitik und Erwerbsbeteiligung, Handelspolitiken und Politiken, die Qualifikationen, den Arbeitsmarkt und den sozialen Schutz betreffen, Inflationsziele und Lohnverhandlungsmechanismen usw. Eine effektivere Berücksichtigung dieser Wechselwirkungen kann die Verwirklichung erklärter grundsatzpolitischer Ziele nur stärken.
12. Die Politik eines Landes kann die Fähigkeit eines anderen Landes zur Verwirklichung seiner eigenen politischen Ziele beeinflussen, eine Tatsache, die die IAO schon vor langer Zeit anerkannt hat, indem sie bekräftigt hat, dass „Armut, wo immer sie besteht, den Wohlstand aller gefährdet“ ⁷. Dies gilt ganz besonders für große Länder, denen in der Weltwirtschaft eine systemische Bedeutung zukommt. Die Fortschritte der Globalisierung haben die politische Interdependenz von Ländern erheblich verstärkt.
13. In ähnlicher Weise hat das Handeln einer multilateralen Institution Auswirkungen auf die Handlungen einer anderen, und ihre separaten Mandate können zu Beratung und Maßnahmen in Ländern führen, die sich überschneiden. Eine Stärkung der Synergie bei Maßnahmen multilateraler Institutionen sollte ihre Wirkung und ihren Nutzen für Länder verbessern. Wie die Weltkommission anerkannt hat, sollten sie alle ihre Mandate in der Praxis

Entwicklung berührender wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Fragen erforderlich sind.“ (UN-Generalversammlung: *Das Versprechen halten: Vereint die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen*, A/RES/65/1, 19. Okt. 2010, Abs. 41)

⁶ Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (Genf, IAA, 2004).

⁷ Erklärung von Philadelphia, I c).

auf eine Weise anwenden, die ihre Mitglieder nicht in Widerspruch zu Verpflichtungen bringt, die sie auch in anderen internationalen Kontexten eingegangen sind ⁸.

14. Ein wichtiger Schritt beim Aufbau eines Rahmens für Politikkohärenz im Bereich der menschenwürdigen Arbeit ist das Bemühen um eine breite Einigung auf Prioritäten. Ein gutes Beispiel ist die Entwicklung der Krisenantwort der IAO, die einen umfassenden Dialog mit anderen internationalen Gremien in der Vorbereitungsphase der Annahme des Globalen Beschäftigungspakts erforderte. Neben der starken Unterstützung durch eine Reihe von Staats- und Regierungschefs auf dem Globalen Beschäftigungsgipfel 2009 wurde der Pakt in der Folge von einer großen Zahl unterschiedlicher internationaler Tagungen und Organisationen gebilligt, darunter ECOSOC und der G20-Gipfel in Pittsburgh. Die rasche und breite Unterstützung des Paktes wurde deutlich gestärkt durch die ähnlich große Unterstützung, die früher der Agenda für menschenwürdige Arbeit und ihrer Rolle bei der Gestaltung einer fairen Globalisierung zuteil geworden war.
15. Ein weiteres Beispiel ist die Förderung international vereinbarter Grundsätze zu multinationalen Unternehmen, insbesondere die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik. Die IAO und die OECD arbeiten bei der Förderung dieser Grundsätze zusammen, die auch in den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen anerkannt sind.
16. Die Folgemaßnahmen der IAO zum Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, die Reihen hochrangiger grundsatzpolitischer Dialoge der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung und die jüngsten Erfahrungen der IAO bei der Entwicklung einer strategischen Antwort auf die Beschäftigungskrise geben eine Reihe von Hinweisen auf Elemente für einen möglichen Rahmen für Politikkohärenz der menschenwürdigen Arbeit.

Ein Rahmen für Maßnahmen der IAO für größere Politikkohärenz im multilateralen System

17. Die Förderung der vollen, produktiven Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit kann sich an vier abgestuften Schritten der Politikkohärenz orientieren:
 - i) *Gegenseitige Kompatibilität von Werten:* Es gibt eine Übereinstimmung zwischen den Gründungsprinzipien und Zielen der wichtigsten internationalen Organisationen, und vielen ist das Ziel gemeinsam, eine wertebasierte Globalisierung herbeizuführen ⁹. Die von jeder multilateralen Institution geförderten Politiken und Normen sollten den Politiken und Normen anderer Institutionen daher nicht abträglich sein. Beispiel: Die Agenda für menschenwürdige Arbeit anerkennt die Bedeutung makroökonomischer Gleichgewichte für Wachstum.
 - ii) *Gegenseitige Anerkennung:* Jede multilaterale Institution könnte bei Schritten in Richtung auf das gemeinsame Ziel einer fairen Globalisierung im Rahmen ihres Mandats den Wert der Politiken und Normen anderer Institutionen als eine nützliche Ergänzung seiner eigenen Politiken und Normen anerkennen. Wie die Weltkommission in Erinnerung gerufen hat, verlangt das Völkerrecht von internationalen Organisationen, ihre Mandate soweit wie möglich im Einklang mit den Mandaten anderer und im Einklang mit den Zielen, die sie letztlich gemeinsam haben, zu interpretieren.

⁸ Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, a.a.O., Abs. 603.

⁹ Ebd.

Beispiel: Die IAO anerkennt die Bedeutung offener Volkswirtschaften und des internationalen Handels.

- iii) *Aktive Förderung*: Jede multilaterale Institution engagiert sich im Rahmen ihres Mandats für die Förderung der Politiken und Normen einer anderen Institution, wenn sie für ihre eigene Tätigkeit relevant sind. So können Partnerschaften zwischen Institutionen mit sich überschneidenden Aktionsbereichen bestmöglich genutzt werden, um zur Erzielung einer fairen Globalisierung beizutragen. Beispiel: Die IAO engagiert sich aktiv für die Förderung eines gerechten Übergangs zu einer grünen Wirtschaft.
- iv) *Gegenseitige Problemlösungen*: Multilaterale Institutionen, die zusammenarbeiten, können zur Lösung gemeinsamer Schwierigkeiten beitragen, indem sie ihre eigenen Politiken und Normen miteinander koordinieren; dies verhindert unilaterales Handeln, das Fortschritte auf dem Weg zu ihren gemeinsamen Zielen behindern kann. Beispiel: In der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung heißt es: „dass die Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonst wie genutzt werden darf und dass Arbeitsnormen nicht für protektionistische Handelsziele eingesetzt werden sollten“¹⁰.

18. Die IAO verfügt über fünf Hauptkanäle für die Förderung einer verstärkten Politikkoherenz im multilateralen System:

- a) Zusammenarbeit zwischen dem Amt und den Sekretariaten/Ausrichtern anderer internationaler Gremien und Verfahren bei der Präsentation von Informationen und Vorschlägen für Diskussionen, Entscheidungen und Folgetätigkeiten. Dies könnte bilateral geschehen, z. B. bei gemeinsamen Forschungsarbeiten über Handel und Beschäftigung mit dem Sekretariat der Welthandelsorganisation (WTO) oder multilateral, z. B. mit dem CEB und dem Hochrangigen Ausschuss für Programmfragen in Bezug auf den globalen Beschäftigungspakt und einen sozialen Basisschutz. Die Unterstützung der G20 durch die IAO ist ein wichtiger Schritt der letzten Zeit in Richtung auf ein solches Engagement;
- b) Schritte zu effektiven Partnerschaften innerhalb des multilateralen Systems, von den Chancen, die sich durch gegenseitige Einladungen zur Teilnahme an in Frage kommenden Tagungen von internationalen Partnerorganisationen ergeben, bis zur Ausweitung dieser Praxis, wo es sinnvoll ist, auf institutionelle Mechanismen für eine Konvergenz von Politik und Programmen;
- c) Koordination der Unterstützung auf Länderebene durch eine Beteiligung des Amtes an UN-Ländertteams im Hinblick auf die Integration von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit in die Entwicklungshilfe-Programmrahmen der UN;
- d) Bemühungen von Mitgliedstaaten, aktiv zu werden in Bezug auf die in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung eingegangene Verpflichtung im Sinne von: „...Ergreifen geeigneter Maßnahmen für eine angemessene Koordination zwischen den im Namen der betroffenen Mitgliedstaaten in einschlägigen internationalen Foren eingenommenen Haltungen und den gegebenenfalls aufgrund dieser Erklärung ergriffenen Maßnahmen“¹¹; und

¹⁰ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Teil I(A) iv).

¹¹ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit, a.a.O., Teil II(B) iv).

- e) auf Ersuchen Unterstützung von Mitgliedern, die strategische Ziele gemeinsam im Rahmen bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen, die mit den Zielsetzungen der IAO kompatibel sein können, fördern wollen¹².

19. Mit Hilfe dieser Kanäle für Dialog und Partnerschaft könnte die IAO:

- a) die Analyse vertiefen, wie die strategischen Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit als Grundlage für einen Dialog mit einschlägigen internationalen Partnerorganisationen und -verfahren mit makroökonomischen, Finanz-, Handel- und Umweltpolitiken zusammenwirken. Zu den Fragen, denen derzeit Priorität eingeräumt wird, gehören die Ausarbeitung und Förderung eines sozialen Basisschutzes und die Prüfung der Frage, welchen Beitrag rechtliche Rahmen, gestützt auf internationale Arbeitsnormen, für Politiken der Beschäftigung und des sozialen Schutzes, Kollektivverhandlungen und dreigliedrigen sozialen Dialog zu inklusivem, starkem, nachhaltigem und ausgewogenem Wachstum leisten können;
- b) Fortsetzung der Praxis der Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats für die soziale Dimension der Globalisierung, Einladungen für hochrangige Beiträge von internationalen Partnerorganisationen zu ihren Diskussionen auszusprechen; und
- c) einen Dialog mit ausgewählten internationalen Partnern aufzunehmen über die Frage, wie Politikkohärenz auf Grundlage des in Absatz 17 genannten Ansatzes gestärkt werden kann, z. B. durch die Entwicklung von Folgemaßnahmen zur IAO-IWF-Konferenz von Oslo und die Prüfung von Möglichkeiten zur Schaffung eines gegenseitigen Beobachterstatus bei der WTO für in Frage kommende Tagungen.

20. *Der Verwaltungsrat möge den Generaldirektor ersuchen, unter Berücksichtigung der Vorgaben zu den in den Absätzen 18 und 19 vorgeschlagenen Handlungslinien geeignete Maßnahmen zu treffen und auf zukünftigen Tagungen regelmäßig über bedeutende Entwicklungen zu berichten.*

Genf, 29. September 2011

Zur Beschlussfassung: Absatz 20.

¹² Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit, a.a.O., Teil II(A) iv).