



Internationales  
Arbeitsamt

Genf

Bericht VI

# Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Von Herausforderungen zu Chancen



Internationale  
Arbeitskonferenz

106. Tagung 2017

Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017

Bericht VI

# **Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Von Herausforderungen zu Chancen**

*Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008*

Sechster Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-730577-8 (print)  
ISBN 978-92-2-730578-5 (web pdf)  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2017*

---

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](mailto:ilo@turpin-distribution.com) bestellt werden. Für weitere Informationen besuchen Sie unsere Website: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) oder kontaktieren Sie [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

# Inhaltsverzeichnis

---

	<i>Seite</i>
Abkürzungsverzeichnis.....	v
Einleitung .....	1
Kapitel 1: Trends und Herausforderungen im Bereich der GPRA.....	5
A. Dynamisches Gesamtbild nach GPRA-Kategorie: Haupttrends .....	5
Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen.....	5
Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit.....	11
Effektive Beseitigung der Kinderarbeit .....	14
Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.....	19
B. Ratifizierung der grundlegenden IAO-Übereinkommen .....	24
Das Protokoll zum Übereinkommen Nr. 29 und seine Folgemaßnahmen .....	27
C. Thematischer Teil .....	27
Die informelle Wirtschaft .....	27
Die ländliche Wirtschaft .....	30
Globale Lieferketten und Ausfuhrfreizonen .....	32
Atypische Formen der Beschäftigung.....	33
Von Fragilität und Konflikten geprägte Situationen.....	35
Kapitel 2: Überblick über die Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen.....	37
A. Maßnahmen der Mitgliedsgruppen zur Förderung der GPRA .....	37
Bemühungen zur Verbesserung von Rechtsvorschriften und Politikkonzepten .	37
Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände spielen eine führende Rolle.....	40
Regionale und internationale Zusammenarbeit.....	42
Andere Initiativen .....	43
B. Durchführung des Aktionsplans für 2012-16 durch das Amt.....	44
Interne Kohärenz und Synergien mit anderen strategischen Zielen .....	45
Normenbezogene Aktivitäten .....	48
Forschung, Statistik und Wissensbasis .....	48

Technische Beratungsdienste, Kapazitätsaufbau und Entwicklungszusammenarbeit.....	51
Stärkung der Rolle der Sozialpartner .....	55
Mittelzuweisung .....	55
Auf hoher Ebene vorgenommene unabhängige Evaluierung der IAO-Strategien im Bereich der GPRA – Wichtigste Erkenntnisse .....	58
Kapitel 3: Initiativen in anderen Rahmenkonzepten zur Förderung der GPRA .....	59
A. Die UN und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.....	59
Die Agenda 2030 und neu entstehende Allianzen.....	59
UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.....	61
Andere UN-Partnerschaften.....	62
B. Globale und regionale Wirtschaftsinstitutionen.....	62
C. Arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen.....	63
Kapitel 4. Bemerkungen zur Verstärkung der Aktivitäten im Bereich der GPRA.....	65
A. Allgemeine Trends und Herausforderungen.....	65
B. Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen.....	66
C. Andere Initiativen und internationale Rahmenkonzepte .....	68
Für die Konferenz vorgeschlagene Diskussionspunkte.....	69

# Abkürzungsverzeichnis

---

AIDS	Erworbenes Immundefektsyndrom
AFZ	Ausfuhrfreizone
CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
CFA	Ausschuss für Vereinigungsfreiheit
CLP	Kinderarbeitsplattform
DWCP	Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
GAWU	Vereinigung ghanaischer Landarbeiter
GPRA	Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
FUNDAMENTALS	Abteilung Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
HIV	Humanes Immundefizienz-Virus
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ICLS	Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IPEC	Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit

LGBT(I)	Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender (und Intersexuelle)
MNU	Multinationales Unternehmen
MoU	Vereinbarung
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDGs	Ziele für nachhaltige Entwicklung
UN	Vereinte Nationen
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung

# Einleitung

---

1. In der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (Erklärung über soziale Gerechtigkeit von 2008) werden vier gleichermaßen wichtige strategische Ziele aufgestellt: die Förderung der Beschäftigung, die Entwicklung und Stärkung des sozialen Schutzes, die Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit und die Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (GPRA).<sup>1</sup>
2. Die Folgemaßnahmen zur Erklärung sehen vor, dass auf der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) eine wiederkehrende Diskussion abgehalten wird, um der Organisation ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten in Bezug auf jedes der strategischen Ziele zu ermöglichen.<sup>2</sup> Zudem ist die wiederkehrende Diskussion dazu gedacht, die Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO im Zusammenhang mit dem jeweiligen strategischen Ziel zu bewerten, um sie in die strategische Planung und die Programm- und Haushaltsdiskussionen der IAO einfließen zu lassen.<sup>3</sup> Die erste wiederkehrende Diskussion über die GPRA fand 2012 statt. Im Anschluss daran verabschiedete der Verwaltungsrat einen Aktionsplan für den Zeitraum 2012-16. In diesem Bericht wird eine Übersicht über die Entwicklungen im Zusammenhang mit den GPRA gegeben und der Fortschritt in Bezug auf den Aktionsplan dokumentiert.
3. Die Förderung sozialer Gerechtigkeit und der international anerkannten Menschen- und Arbeitnehmerrechte steht im Mittelpunkt des Mandats der IAO. Angesichts des bevorstehenden hundertjährigen Jubiläums der Organisation und bedeutender Veränderungen in der Welt der Arbeit ist es an der Zeit, Überlegungen über globale Fortschritte hinsichtlich der GPRA anzustellen. Dabei sollten nicht nur der historische Auftrag der IAO und ihre Erfahrung bei der Förderung der GPRA und dem Vorgehen gegen Verstöße betrachtet, sondern auch neue Herausforderungen und die Bedeutung angesprochen werden, die den GPRA in der derzeit mit den Mitgliedsgruppen geführten Debatte über Arbeitsmarktsteuerung, das Wesen des Arbeitsverhältnisses und die Zukunft der Arbeit schlechthin zukommt.
4. Die GPRA werden in acht IAO-Übereinkommen<sup>4</sup> und im Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, im Einzelnen dargelegt. Sie betreffen vier

---

<sup>1</sup> Übergreifende Themen für jedes der strategischen Ziele sind Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung.

<sup>2</sup> IAA: [Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung](#), Juni 2008, S. 21.

<sup>3</sup> IAA: [Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit](#), angenommen am 9. Juni 2016, S. 4, Abs. 15.2.

<sup>4</sup> Das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1929, das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.



Problembereiche: das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, die effektive Abschaffung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die Beseitigung von Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Diese Prinzipien sind in der Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Erklärung von 1998) verankert, die mittlerweile eines der am häufigsten herangezogenen IAO-Instrumente ist und ein Fundament ihrer Vision von menschenwürdiger Arbeit für alle bildet.

5. In der Erklärung von 1998 wird betont, dass alle Mitgliedstaaten, auch wenn sie die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, verpflichtet sind, die darin niedergelegten Grundsätze in gutem Glauben einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen. Zudem wird in der Erklärung von 2008 bekundet, dass die GPRA von besonderer Bedeutung sind, sowohl als Rechte wie als förderliche Voraussetzungen, die für die vollständige Verwirklichung aller strategischen Ziele notwendig sind. Ferner wird Folgendes festgehalten: Die strategischen Ziele sind unteilbar und zusammenhängend und stützen sich gegenseitig. Wird eines von ihnen nicht gefördert, werden Fortschritte zur Erreichung der anderen behindert. Weiter wird ausgeführt, dass Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen besonders wichtig seien, um das Erreichen der vier strategischen Ziele zu ermöglichen.<sup>5</sup> In der 2012 von der IAK angenommenen EntschlieÙung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wurde der zusammenhängende und sich gegenseitig verstärkende Charakter der GPRA hervorgehoben.<sup>6</sup> Kinderarbeit und Zwangsarbeit gehen oft mit fehlender Vereinigungsfreiheit und Diskriminierung einher.

6. In vielen Ländern vollziehen sich die Entwicklungen hinsichtlich der GPRA vor einem angespannten wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund. Die globale Zahl der Arbeitslosen dürfte Prognosen zufolge 2017 auf über 200 Millionen steigen.<sup>7</sup> Die großen Schwellenländer verzeichnen ein langsames Wirtschaftswachstum und befinden sich in einigen Fällen in einer Rezession.<sup>8</sup> Unsichere Beschäftigung betrifft weltweit 1,5 Milliarden Menschen und ist besonders ausgeprägt in den Entwicklungs- und Schwellenländern.<sup>9</sup> In der Mehrzahl der 34 Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) steht das Einkommensgefälle zwischen den Reichsten und den Ärmsten auf seinem höchsten Stand seit drei Jahrzehnten.<sup>10</sup>

7. Die zunehmende öffentliche Besorgnis über Ungleichheit wird durch stagnierende Löhne und wachsende Arbeitsplatzunsicherheit geschürt; Faktoren, die in einer Reihe von Ländern auch zur Polarisierung der politischen Debatte beigetragen haben. Politische Entscheidungsträger müssen derzeit neue Fragen thematisieren, die sich aus der zunehmenden Vielfalt der Beschäftigungsformen ergeben, und eine Kombination politischer Maßnahmen beschließen, die das Beschäftigungswachstum fördern, zugleich aber auch die Rechte bei der Arbeit wahren.

---

<sup>5</sup> IAA: Erklärung von 2008, a.a.O., S. 11.

<sup>6</sup> IAA: *Von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 101. Tagung angenommene EntschlieÙungen* (Genf, Juni 2012), S. 18.

<sup>7</sup> IAA: *World employment and social outlook: Trends 2016* (Genf, 2016), S. 12.

<sup>8</sup> Ebd., S. 9.

<sup>9</sup> Ebd., S. 16.

<sup>10</sup> OECD: „Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries“, in: Multilingual summaries, 2008, S. 2.

8. Um diesen Herausforderungen zu begegnen und die GPRA zu verwirklichen, bedarf es politischen Willens, einer wirksamen Arbeitsmarktsteuerung und eines inklusiven sozialen Dialogs. Die in diesem Bericht vorgelegte allgemeine Bewertung der Entwicklungen im Bereich der GPRA zeigt ein gemischtes Bild. Globale Schätzungen deuten auf einen anhaltenden Rückgang der Kinderarbeit hin, auch wenn noch viel getan werden muss, um sie weltweit zu beseitigen. Zwangsarbeit findet mehr Beachtung und wird verstärkt bekämpft; inwieweit sich dadurch die Zahl der Opfer verringert hat, muss erst noch nachgewiesen werden. Das Interesse an Vereinigungsfreiheit und Fragen der Nichtdiskriminierung hat ebenfalls zugenommen, wenn auch langsamer. Offenkundig wurden die grundlegenden Übereinkommen insgesamt in großer Zahl ratifiziert, doch bestehen erhebliche Umsetzungsdefizite. Um sie zu beseitigen, müssten die IAO und ihre Mitgliedsgruppen ihre Maßnahmen in allen vier Kategorien der GPRA stark ausweiten.

9. Trotz der schwierigen Umstände ist es wichtig, auf Fälle aufmerksam zu machen, in denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten und der IAO um die Förderung der GPRA Früchte tragen und entsprechende Möglichkeiten überhaupt bestehen. Weltweit wird die Bedeutung der IAO-Normen und der Werte, die sie verkörpern, immer mehr erkannt. In den letzten Jahren fand dies seinen Niederschlag in der Verleihung des Friedensnobelpreises an das tunesische „Quartett für den nationalen Dialog“, in dem die Sozialpartner eine wesentliche Rolle bei der Wahrung der Demokratie in dem Land spielten, und an Kailash Satyarthi, einen führenden Kinderrechtsaktivisten, der eng in die Ausarbeitung des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, eingebunden war. Zudem bot die Aufnahme von Zielvorgaben zu den GPRA in die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung eine richtungsweisende Möglichkeit, internationale Bündnisse zugunsten der GPRA aufzubauen und entsprechende Unterstützung einzuwerben.

10. Diese Herausforderungen und Chancen bilden den Hintergrund für die Vorlage des Berichts. Die IAO-Mitgliedsgruppen werden ersucht, die Fortschritte zu prüfen und einen Kurs für das künftige Vorgehen abzustecken. Die Struktur des Berichts trägt einem Beschluss des Verwaltungsrats über die Modalitäten der wiederkehrenden Diskussionen Rechnung,<sup>11</sup> die im Rahmen der Folgemaßnahmen zu der von der IAK 2016 angenommenen Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit vereinbart wurden.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> IAA: *Draft minutes of the 328th Session of the Governing Body of the International Labour Office* (Genf, Dok. GB.328/PV/Draft, 2016), Abs. 102.

<sup>12</sup> IAA: *Folgemaßnahmen zu der Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit* (Genf, Dok. GB.328/INS/5/2, 4. Okt. 2016), S. 6-7, Abs. 23.



# Kapitel 1

---

## Trends und Herausforderungen im Bereich der GPRA

11. Dieses Kapitel gibt Aufschluss über die allgemeinen Trends und Herausforderungen im Zusammenhang mit der effektiven Verwirklichung der GPRA. Im ersten Abschnitt werden die Entwicklungen in jeder der vier Kategorien der GPRA behandelt. Anschließend wird ein Überblick über den Stand der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen gegeben. Im letzten Abschnitt wird auf eine Reihe von Themen eingegangen, die für die Bemühungen um die Förderung der GPRA besonders relevant sind.

### A. Dynamisches Gesamtbild nach GPRA-Kategorie: Haupttrends

#### Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen

12. Arbeitgeber wie Arbeitnehmer haben ohne Unterschied das Recht auf Vereinigungsfreiheit – das Recht, Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten, um ihre jeweiligen Interessen zu fördern und zu verteidigen. Das Recht, sich zu organisieren und kollektiv zu verhandeln, ist ein wesentliches Fundament des sozialen Dialogs, einer wirksamen Arbeitsmarktsteuerung und der Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit.

13. Ein wirksamer rechtlicher und institutioneller Rahmen für Arbeitsbeziehungen, starke Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und eine effiziente Arbeitsverwaltung sind die Hauptelemente eines förderlichen und stärkenden Umfelds für Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.<sup>1</sup> In den vergangenen Jahren sind die ihnen zugrunde liegenden Prozesse und Institutionen jedoch zunehmend unter Druck geraten. In zahlreichen Entwicklungsländern ist die Mehrzahl der Arbeitsplätze in der informellen und ländlichen Wirtschaft angesiedelt, wo Arbeitnehmer nur sehr eingeschränkt in der Lage sind, sich zu organisieren. Im Zuge der weltweiten Finanzkrise legten viele Länder, insbesondere in Europa, Sparprogramme auf, die eine Deregulierung des Arbeitsmarkts beinhalteten und in vielen Fällen das Kollektivverhandlungsrecht aushöhlten.<sup>2</sup> Auch der Strukturwandel in der Arbeitswelt, der mit einer Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung

---

<sup>1</sup> IAA: *Vereinigungsfreiheit in der Praxis: Gesammelte Erfahrungen*, Bericht I(B), IAK, 97. Tagung, Genf, 2008, S. ix.

<sup>2</sup> A. Koukiadaki, I. Távora und M. Martínez Lucio: „*Structural labour market reforms and the collective bargaining landscape in Europe*“, in *Social Europe*, 2016.

einhergeht, hat Probleme für die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen aufgeworfen.<sup>3</sup> Positiv zu vermerken ist, dass in einigen Schwellenländern seit einiger Zeit anscheinend ein Trend zu einer stärkeren Regulierung der Beschäftigung besteht, die für mehr Chancengleichheit sorgen soll.<sup>4</sup>

14. Gravierende Verletzungen der Vereinigungsfreiheit und der ihr zugrunde liegenden bürgerlichen Freiheiten sind nach wie vor an der Tagesordnung. Die Verletzungen, die der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit im Zeitraum 2012-15 untersuchte, betrafen 77 Länder. In mehr als der Hälfte der Fälle ging es um Vorwürfe gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung. Häufig waren auch Behauptungen über staatliche Eingriffe und die Verweigerung bürgerlicher Freiheiten. In weiteren drei Prozent der Fälle beklagten Arbeitgeberverbände Verletzungen der Rechte von Arbeitgebern.

15. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) erhebt weiterhin Daten, die auf schwere Verletzungen der Rechte von Arbeitnehmern hindeuten, darunter Ermordungen von Gewerkschaftsführern, gewaltsames Vorgehen gegen demonstrierende und streikende Arbeitnehmer sowie Verhaftungen und Repressionen.<sup>5</sup> 2016 empfahl der UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit den Staaten, von einer gewerkschaftsfeindlichen Politik und Praxis sowie von Repressalien gegenüber Arbeitnehmern abzusehen, die ihr Recht auf friedliche Versammlung und auf Vereinigungsfreiheit ausüben. Der Berichterstatter forderte die Staaten und alle sonstigen Akteure auf, sich zur Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für die Ausübung dieser beiden Rechte am Arbeitsplatz zu verpflichten.<sup>6</sup>

#### *Trends bei der Gewerkschaftszugehörigkeit*

16. Die Gewerkschaftszugehörigkeit ist seit 20 Jahren in vielen Ländern rückläufig. Für diesen Trend werden mehrere Ursachen angeführt, darunter der Niedergang der verarbeitenden Industrie, die einer Vielzahl gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer Beschäftigung bot, die Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung, der Stellenabbau im öffentlichen Sektor und Rechtsvorschriften, die in einigen Ländern das Kollektivverhandlungsrecht geschwächt und den Gewerkschaften das effektive Arbeiten erschwert haben.

17. Eine anhand von Daten aus 48 Ländern erstellte Analyse der IAO ergab, dass die Gewerkschaftsdichte zwischen 2008 und 2013 im Durchschnitt um 2,3 Prozent abnahm.<sup>7</sup> Da diese Entwicklung zeitlich mit den Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise und von Sparmaßnahmen zusammenfiel, könnte dieser Rückgang vor dem Hintergrund einer sehr angespannten Wirtschaftslage als relativ moderater Mitgliederschwund angesehen werden. Allerdings folgt er auf den rückläufigen Trend bei den Mitgliederzahlen, den einige Länder in den Vorjahren verzeichnet hatten.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> IAA: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Genf, 2016), S. 208-215.

<sup>4</sup> IAA: *World employment and social outlook: The changing nature of jobs* (Genf, 2015), S. 118.

<sup>5</sup> IGB: „Globaler Rechtsindex des IGB: Arbeitnehmerrechte in den meisten Regionen untergraben, Redefreiheit und Demokratie unter Beschuss wie noch nie“, 9. Juni 2016.

<sup>6</sup> UN-Generalversammlung: *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association* (New York, Dok. A/71/385, 14. Sep. 2016), S. 26-27, Abs. 97 und 99.

<sup>7</sup> IAA: „Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?“ in: *Labour relations and collective bargaining*, Issue Brief No. 1, Genf, 2015, S. 8.

<sup>8</sup> Siehe [www.ilo.org/ilostat](http://www.ilo.org/ilostat), wo Statistiken zum gewerkschaftlichen Organisationsgrad abgerufen werden können.

### *Trends bei der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden*

18. Auch wenn zur Entwicklung der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden weniger Daten vorliegen, waren diese Verbände nach den Umbrüchen auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls vor Herausforderungen gestellt und sehen sich zu Anpassungen gezwungen. Für Arbeitsbeziehungen wird weniger Zeit aufgewendet. Viele Verbände bieten ihren Mitgliedern nun andere Dienstleistungen an, und einige haben ihr Mandat auf weiter gefasste Handelsfragen ausgeweitet.<sup>9</sup> Die schrumpfende Rolle der Arbeitgeberverbände in den Arbeitsbeziehungen lässt sich teilweise darauf zurückführen, dass weniger auf nationaler und auf Branchenebene und mehr auf Unternehmensebene verhandelt wird. Zudem sind die Arbeitgeberverbände von einem Trend zu verstärkter Regionalisierung betroffen. Dabei bemühen sich die Arbeitgeber, ihre wirksame Vertretung und Partizipation in der regionalen Wirtschaftsdebatte zu sichern.<sup>10</sup> Ferner gehen die Arbeitgeber dazu über, für eine stärkere nationale Vertretung ihrer Interessen durch Zusammenschlüsse von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Handelskammern zu sorgen.<sup>11</sup>

### *Trends bei den Kollektivverhandlungen*

19. Das System der Kollektivverhandlungen ist in den vergangenen drei Jahrzehnten unter Druck geraten, und durch die Finanzkrise von 2008 hat sich der Druck auf Kollektivvereinbarungen noch erhöht. Daten aus der 48 Länder umfassenden IAO-Analyse deuten auf einen Rückgang der tarifvertraglichen Deckungsrate zwischen 2008 und 2013 um 4,6 Prozent hin (Abbildung 1.1). Am stärksten war der Rückgang in einer Gruppe europäischer Länder, die als Gegenleistung für internationale Finanzierungshilfe strukturelle Anpassungen vornehmen mussten. Viele der mit Darlehenspaketen verbundenen Programme erforderten Änderungen des Arbeitsrechts, einschließlich der Lohngestaltung; die Tarifbindung nahm in dieser Ländergruppe um durchschnittlich 21 Prozent ab.<sup>12</sup>

20. Der Abwärtstrend war nicht durchgängig in allen Ländern zu beobachten; in zehn Ländern stieg die tarifvertragliche Deckungsrate vielmehr an.<sup>13</sup> Dabei handelt es sich in der Regel um Länder, die Kollektivverhandlungen durch gezielte politische Maßnahmen, darunter Sozialpakete oder nationale Vereinbarungen und Konzepte zur Ausweitung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen, gefördert haben.<sup>14</sup> Gemäß dem Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, müssen die öffentlichen Behörden geeignete Maßnahmen zur Förderung von Verfahren für freiwillige Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden treffen. Einige der Maßnahmen, die eher zur Stabilisierung oder Ausweitung der Tarifbindung führen, wurden oben genannt. Ein Rückgang der Tarifbindung wird tendenziell u.a. durch die Aufhebung nationaler Verträge und den nachlassenden Rückhalt für Verhandlungen auf der Ebene von Arbeitgeberverbänden bewirkt.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> IAA: *Sozialer Dialog: Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Bericht VI, IAK, 102. Tagung, Genf, 2013, S. 16, Abs. 57.

<sup>10</sup> Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE): „[Working at regional level](#)“.

<sup>11</sup> IAA: *Sozialer Dialog*, 2013, a.a.O., S. 16, Abs. 58.

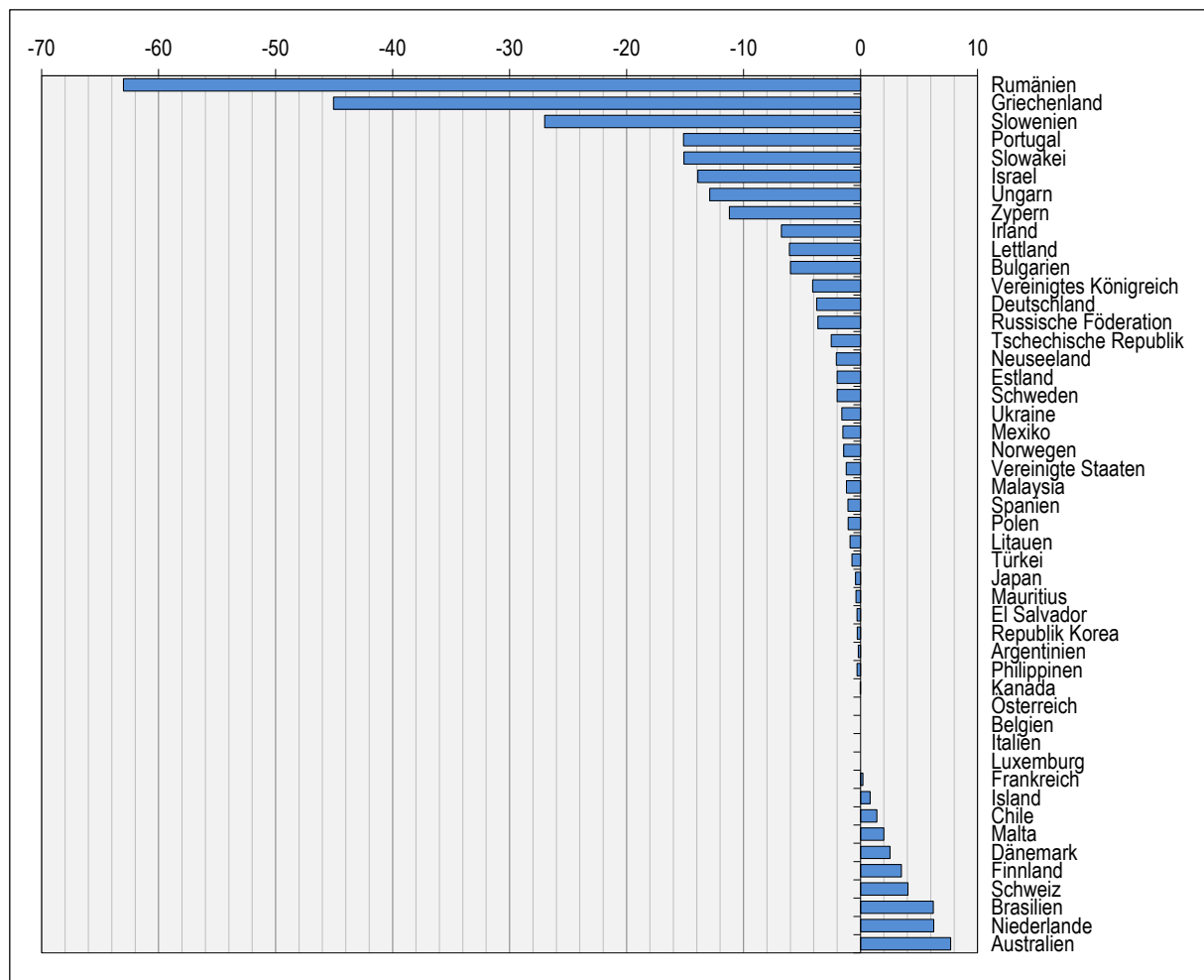
<sup>12</sup> IAA: „Trends in collective bargaining coverage“, a.a.O., S. 10.

<sup>13</sup> Ebd., S. 8.

<sup>14</sup> Ebd., S. 9.

<sup>15</sup> A.a.O.

Abbildung 1.1. Veränderungen bei der Tarifbindung 2008-12/13 (Prozent)



Quelle: IAA: „Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?“ in: *Labour relations and collective bargaining*, Issue Brief No. 1, Genf, 2015, S. 9.

21. In einer neueren Forschungsarbeit wurden Arbeitsmarktreformen in 111 Ländern im Zeitraum 2008-14 betrachtet. Dabei wurden Daten zur Zahl der jährlich beschlossenen Reformen, aufgeschlüsselt nach Land, und zur Art der Reformen herangezogen. Die Ergebnisse ließen einen Trend zur Lockerung des für Arbeitnehmer bestehenden Schutzniveaus erkennen: 56 Prozent aller Interventionen führten zu einer Verringerung des bisherigen Regulierungsumfangs. 27 Prozent der Reformen betrafen zudem Kollektivverhandlungen. Allgemein besteht der Untersuchung zufolge in den Industrieländern ein Trend zur Deregulierung, in den Schwellenländern dagegen zu einer Stärkung des Arbeitnehmerrechts.<sup>16</sup>

22. Bei einer 2013 durchgeführten Allgemeinen Erhebung über Arbeitsbeziehungen und Kollektivverhandlungen im öffentlichen Dienst wurde festgestellt, dass öffentlich Bedienstete nach einzelstaatlichem Recht häufig von der Anwendung von Gesetzen zur Regelung der Arbeitsbeziehungen ausgeschlossen sind und Sonderbestimmungen unterliegen, etwa in Form von „Statuten für den öffentlichen Dienst“ oder speziellen Gesetzen

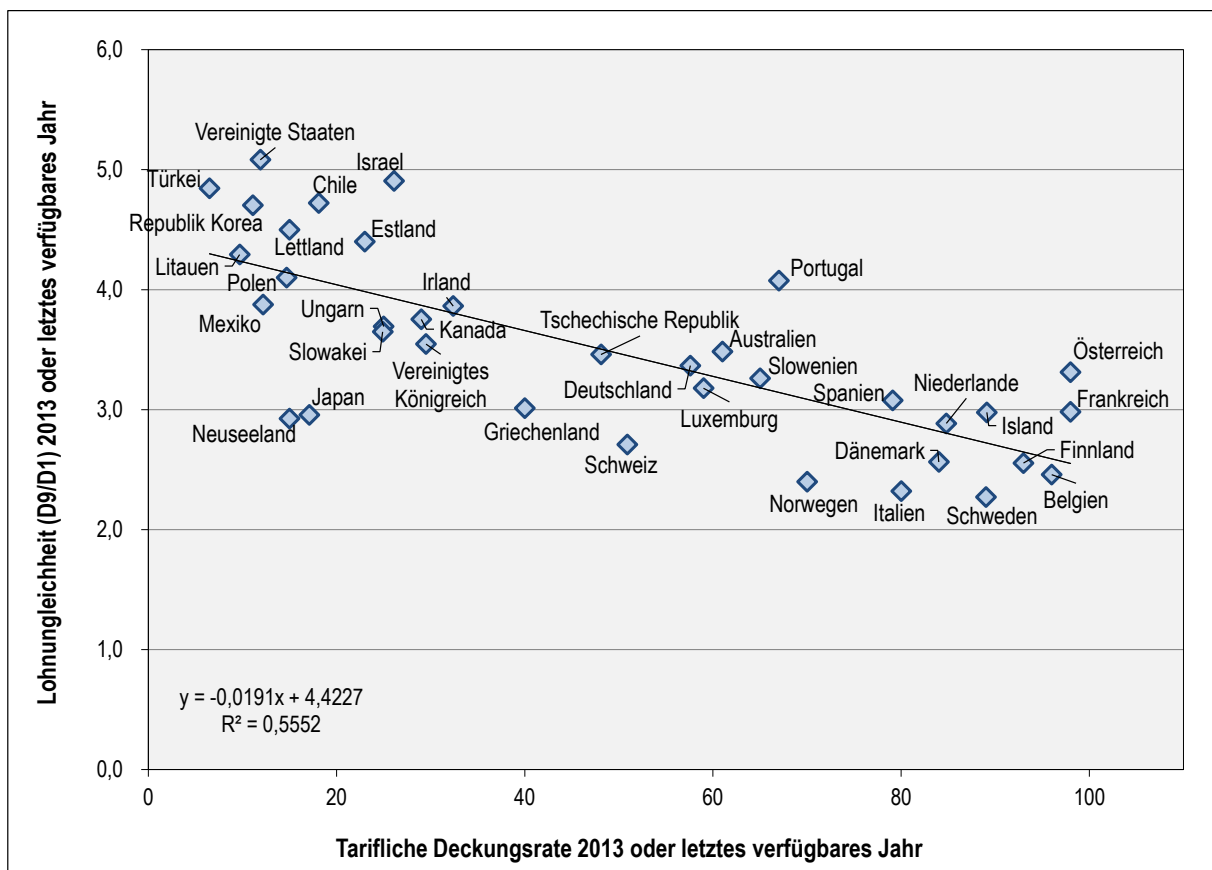
<sup>16</sup> D. Adascalitei und C. Pignatti Morano: „Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium“, in: *IZA Journal of Labor Policy*, 2016, S. 6.

und Vorschriften. Ferner wurde allerdings ausgeführt, dass eine Untersuchung verschiedener einzelstaatlicher Rechtsvorschriften eine klare globale Tendenz zur Anerkennung des Kollektivverhandlungsrechts im öffentlichen Dienst zeige, auch wenn für Beschäftigte des öffentlichen Sektors besondere Regelungen gelten könnten.<sup>17</sup>

### *Kollektivverhandlungen, Ungleichheit und Löhne*

23. Kollektivverhandlungen können bei der Verringerung von Ungleichheit eine wichtige Rolle spielen. In Ländern mit einer hohen tarifvertraglichen Deckungsrate, die oft durch starke nationale dreigliedrige Mechanismen unterstützt wird, besteht nachweislich weniger Ungleichheit. Anhand eines weithin anerkannten Maßes der Lohnungleichheit (das D9/D1-Verhältnis) wurde eine deutliche Korrelation zwischen dem Anteil der tarifvertraglich abgedeckten Lohnempfänger und dem Verhältnis zwischen dem obersten und untersten Lohndezil festgestellt (Abbildung 1.2).<sup>18</sup>

**Abbildung 1.2. Tarifliche Deckungsrate und Lohngefälle (D9/D1), 2012-13**



Quelle: Auf der Grundlage von IAA: *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Genf, 2015), S. 102.

24. Auf der Ebene der einzelnen Länder sollte die Bestimmung des Mindestlohns unter Anhörung und Mitwirkung der Sozialpartner und anderer innerstaatlicher Akteure im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970,

<sup>17</sup> IAA: *General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service*, Bericht III (Teil 1B), IAK, 102. Tagung, Genf, 2013, S. 6-7, Abs. 27-28.

<sup>18</sup> IAA: *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Genf, 2015), S. 101.



erfolgen. In einigen Ländern spielen Kollektivverhandlungen bei der Festlegung von Mindestlöhnen eine wichtige Rolle.<sup>19</sup> In den letzten Jahren hat das Interesse an einer Mindestlohnpolitik zugenommen: Mehr als 90 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten haben einen oder mehrere Mindestlöhne eingeführt.<sup>20</sup> So wurden gesetzliche Lohnuntergrenzen in den vergangenen Jahren u.a. in China, Brasilien, Cabo Verde, Deutschland, Malaysia und Myanmar festgelegt oder gestärkt. In seiner Allgemeinen Erhebung über Mindestlohnsysteme von 2014 wies der IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) auf einen möglichen Zusammenhang zwischen diesem neuerlichen Interesse an einer Mindestlohnpolitik und dem Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, der zunehmenden Einkommensungleichheit in vielen Ländern und Besorgnissen über die Aushöhlung der Kaufkraft der Löhne infolge inflationärer Tendenzen hin.<sup>21</sup>

### *Kommentare des CEACR*

25. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 563 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, ab. In 18 Fällen äußerte er seine Genugtuung. Sie betrafen in erster Linie die Annahme von Rechtsvorschriften oder Fortschritte bei ihrer Umsetzung.

26. Der CEACR nahm mit Interesse Kenntnis von der Annahme von Politikkonzepten, einzelstaatlichen Projekten, Schulungen, der Bereitstellung technischer Hilfe und Gerichtsurteilen im Zusammenhang mit dem Recht der Arbeitnehmerverbände, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln. Er bekundete allerdings auch seine Besorgnis über Probleme im Zusammenhang mit Gewerkschaftsrechten, den bürgerlichen Freiheiten von Gewerkschaftsmitgliedern, Schikanen und schweren Gewalttaten gegenüber Gewerkschaftsmitgliedern, dem Recht, ohne vorherige Genehmigung Organisationen zu bilden, und dem Recht der Verbände, ihre Tätigkeit frei zu regeln und ihr Programm frei aufzustellen.

27. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 413 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 98) ab. In 11 Fällen äußerte er seine Genugtuung. Sie betrafen in erster Linie die Annahme von Rechtsvorschriften oder Fortschritte bei ihrer Umsetzung. So verabschiedete Mosambik Rechtsvorschriften, in denen die Vereinigungsfreiheit und das Recht öffentlich Bediensteter auf Kollektivverhandlungen anerkannt werden.<sup>22</sup>

28. Der CEACR nahm mit Interesse Kenntnis von der Annahme von Politikkonzepten, den Ergebnissen von Gerichtsverfahren, Kollektivvereinbarungen, dem sozialen Dialog, den Rechten von Gewerkschaftsführern und dem Recht auf Kollektivverhandlungen. Er bekundete allerdings auch seine Besorgnis über Beschränkungen von Kollektivverhandlungen, die Registrierung von Gewerkschaften und den Mangel an ausreichenden Schutzvorkehrungen gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung und Einmischung.

---

<sup>19</sup> IAA: *General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)*, Bericht III (Teil 1B), IAK, 103. Tagung, Genf, 2014, S. 62-67.

<sup>20</sup> IAA: *How many countries have a minimum wage?*

<sup>21</sup> IAA: *General Survey*, Bericht III (Teil 1B), 2014, a.a.O., S. 9, Abs. 16.

<sup>22</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (Teil 1A), IAK, 105. Tagung, Genf, 2016 [im Folgenden *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2016], S. 97.

## Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit

### Gesamtbild

29. Zwangsarbeit, moderne Formen der Sklaverei, Schuldknechtschaft und Menschenhandel sind eng miteinander verwandt, rechtlich gesehen allerdings nicht identisch. In allen Fällen handelt es sich um schwere Menschenrechtsverletzungen, und die ärmsten und am wenigsten geschützten Menschen – Jugendliche, Wanderarbeitnehmer und indigene Völker – sind mit am stärksten davon betroffen. Im vergangenen Jahrzehnt hat das Problem der Zwangsarbeit und der so genannten „modernen Sklaverei“ wachsende Aufmerksamkeit in internationalen und nationalen Foren erlangt und ist ein Thema, mit dem sich viele neue Akteure auseinandersetzen. Dieses gesteigerte Interesse zeigt sich an der Aufnahme der Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit, Menschenhandel und Sklaverei in die Zielvorgabe 8.7 der Agenda 2030.

30. Nach jüngsten, 2012 veröffentlichten Schätzungen der IAO waren weltweit 21 Millionen Menschen, darunter 5,5 Millionen Kinder, Opfer von Zwangsarbeit. 56 Prozent des globalen Gesamtwerts entfielen auf die Region Asien und Pazifik, 18 Prozent auf Afrika und 9 Prozent auf Lateinamerika sowie weitere 7 Prozent auf die Industrieländer und die Europäische Union (EU); 68 Prozent dieser Menschen waren in Bereichen wie der Landwirtschaft, dem Baugewerbe, der Hauswirtschaft oder dem verarbeitenden Gewerbe tätig; 22 Prozent waren Opfer von erzwungener sexueller Ausbeutung. Weitere 10 Prozent verrichteten eine Form staatlich verordneter Zwangsarbeit, darunter in Haftanstalten oder in staatlichen oder nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen.

31. Die dritte globale Schätzung, deren Veröffentlichung für 2017 geplant ist, wird sich erstmals auf nationale Erhebungen stützen und auf einer differenzierteren Systematik beruhen. Sie soll einen Einblick in das Profil der Opfer, verschiedene Ausprägungen der Zwangsarbeit sowie die Branche, den Zeitraum und den Ort der betreffenden Handlung ermöglichen. Von großem Nutzen bei der Erstellung der dritten globalen Schätzung ist der Konsultativprozess, der eingeleitet wurde, um Informationen für die anstehende Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS) zu liefern, die Empfehlungen zur Harmonisierung von Indikatoren und Messsystemen erwägen wird.

32. Noch immer existieren mehrere Formen staatlich verordneter Pflichtarbeit, darunter Missbrauch der Wehrpflicht, Missbrauch der gemeinnützigen Tätigkeit, Pflichtarbeit für Entwicklungszwecke, Pflichtarbeit in Haftanstalten und Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten. In Ländern wie Belarus<sup>23</sup>, Burundi<sup>24</sup>, Eritrea<sup>25</sup>, Sierra Leone<sup>26</sup> und Thailand<sup>27</sup> gelten Gesetze und andere Regelungen, nach denen eine oder mehrere dieser Praktiken zulässig sind.

33. Die meisten Fälle von Zwangsarbeit sind jedoch in der Privatwirtschaft anzutreffen, wo sie illegale Gewinne in Höhe von jährlich 150 Milliarden US-Dollar erzeugt.<sup>28</sup> Die

<sup>23</sup> Ebd., S. 175-178.

<sup>24</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (Teil 1A), IAK, 103. Tagung, Genf, 2014 [im Folgenden *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2014], S. 132.

<sup>25</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (Teil 1A), IAK, 104. Tagung, Genf, 2015 [im Folgenden *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2015], S. 160-162.

<sup>26</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2014, a.a.O., S. 155.

<sup>27</sup> Ebd., S. 160-163.

<sup>28</sup> IAA: *Profits and poverty: The economics of forced labour* (Genf, 2014), S. 13.

Opfer arbeiten beispielsweise auf Fischereifahrzeugen, in kleinen, geheimen Werkstätten, in der kommerziellen Landwirtschaft oder in Privathaushalten und sind damit häufig dem Blick der Öffentlichkeit entzogen. Zwangsarbeit existiert in unterschiedlichen Ausprägungen: Arbeitnehmer, die in einem Teufelskreis der Verschuldung gefangen sind; Kinder, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck des erzwungenen Bettelns werden; Hausangestellte, die hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen getäuscht werden und deren Visum an den Arbeitgeber gebunden ist; Arbeitnehmer, die das Heim ihres Arbeitgebers nicht verlassen können.

34. Schuldknechtschaft – eine Situation, in der Arbeitnehmer und häufig auch ihre Familien gezwungen sind, für einen Arbeitgeber zu arbeiten, um ihre eigenen oder ererbte Schulden ohne klare Rückzahlungsmodalitäten oder zu höheren Zinssätzen abzutragen – ist nach wie vor in vielen Ländern verbreitet. Die Opfer von Schuldknechtschaft gehören oft zu den ärmsten und sozial am stärksten ausgegrenzten gesellschaftlichen Gruppen und sind häufig Analphabeten und leicht zu täuschen. Die Manipulation von Krediten und Schulden, entweder durch Arbeitgeber oder durch Anwerber, ist nach wie vor maßgeblich dafür verantwortlich, dass Arbeitnehmer in die Zwangsarbeitsfalle geraten.<sup>29</sup>

35. Von den insgesamt geschätzten Opfern von Zwangsarbeit gerieten 15 Prozent nach einer Migration im Inland und 29 Prozent nach einer grenzüberschreitenden Migration in eine derartige Situation.<sup>30</sup> Ein Großteil der globalen Migration ist zeitlich befristet oder jahreszeitlich bedingt, insbesondere bei einer Tätigkeit mit geringen Qualifikationsanforderungen in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, in der verarbeitenden Industrie und in der Hauswirtschaft. Arbeitsmigration kann zwar positiv sein, aber auch mit Missbrauch und extremer Ausbeutung durch skrupellos agierende Anwerber und Arbeitsvermittlungen einhergehen und zu Zwangsarbeit führen. Arbeitsmigranten können während des Anwerbeverfahrens, vor Antritt der Reise und während ihres Aufenthalts im Zielland anfällig für Ausbeutung sein. Durch die Zahlung überhöhter Anwerbegebühren und damit verbundene Kosten steigt die Gefahr für Arbeitnehmer, in Zwangsarbeit zu geraten. Wanderarbeitnehmer mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus oder einem Visum, das an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden ist, können aufgrund der Abhängigkeit von diesem Arbeitgeber besonders leicht Opfer von Zwangsarbeit werden.<sup>31</sup>

### *Gesetzgebung und Durchsetzung*

36. Viele Länder haben Gesetze gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel verabschiedet, insbesondere in den letzten Jahren. In diesen Gesetzen stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Die Notwendigkeit, Zwangsarbeit unter Strafe zu stellen und zu verhindern, und die Notwendigkeit eines effektiven Opferschutzes.

37. Die Durchsetzung ist aufgrund der unzulänglichen Arbeitsaufsicht und Durchsetzungsmechanismen nach wie vor mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Einige Formen der Zwangsarbeit fallen möglicherweise nicht in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsaufsicht – wenn nicht *de jure*, dann *de facto*. So ist es möglicherweise schwierig, Formen der Beschäftigung wie eine hauswirtschaftliche Tätigkeit, eine landwirtschaft-

---

<sup>29</sup> IAA: *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008*, Bericht III (Teil 1B), IAK, 101. Tagung, Genf, 2012, S. 125, Abs. 294.

<sup>30</sup> IAA: *Report for discussion at the Tripartite Meeting of Experts concerning the possible adoption of an ILO instrument to supplement the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*, Dreigliedrige Sachverständigentagung über Zwangsarbeit und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (Genf, 11.-15. Februar 2013), S. 2-3, Abs. 12.

<sup>31</sup> IAA: *Profits and poverty*, a.a.O., S. 46.

liche Tätigkeit in entlegenen Gebieten und die Arbeit auf Fischereifahrzeugen selbst dann, wenn sie im innerstaatlichen Recht geregelt sind, zu überwachen, da der Zugang zu den Arbeitsplätzen beschränkt ist und die Arbeitsaufsichtsbehörden mit unzureichenden Ressourcen ausgestattet sind. Obwohl viele Länder sich erneut mit Praktiken der Zwangsarbeit befassen und einige von ihnen Sondereinheiten zur Bekämpfung von Zwangsarbeit eingesetzt haben, ist die Strafverfolgung und Verurteilung einer größeren Zahl von Tätern wegen Zwangsarbeit und Menschenhandel weiterhin problematisch.

38. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) erhebt Daten zur Durchsetzung der Gesetze gegen Menschenhandel. 2016 berichtete das Büro, dass der Anteil der ermittelten Opfer von Menschenhandel, die nachweislich von einer anderen Form von Zwangsarbeit als sexueller Ausbeutung betroffen waren, zwischen 2007 und 2014 von 32 auf 38 Prozent gestiegen sei, und stellte beträchtliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Formen der Ausbeutung durch Zwangsarbeit fest. Den Erkenntnissen des Büros zufolge wurde Menschenhandel in West- und Südeuropa in erster Linie zum Zweck der sexuellen Ausbeutung betrieben, in Osteuropa, Zentralasien und Afrika südlich der Sahara dagegen vornehmlich für andere Formen der Zwangsarbeit. Wie das UNODC berichtete, gibt es zwar weiterhin nur wenige Strafverfolgungen wegen Menschenhandel, doch steigt die Zahl der Verurteilungen, je länger die Länder über umfassende Rechtsvorschriften verfügen.<sup>32</sup>

39. Während eine höhere Zahl von Strafverfolgungen und Verurteilungen mitunter eine deutliche abschreckende Wirkung entfalten kann, ist die fachliche Information und Beratung zu effektiven Mitteln der Gesetzes Einhaltung eine wichtige Aufgabe der Arbeitsaufsichtsämter. In vielen Ländern sind Arbeitsaufsichtsbeamte allerdings nicht für die Durchsetzung des Strafrechts zuständig. Vielmehr erstreckt sich ihr Mandat im Wesentlichen auf Verletzungen der Arbeitnehmerrechte, weshalb sie gegen einige Fälle von Zwangsarbeit nur beschränkt vorgehen können. In anderen Ländern, etwa Brasilien, Indien und Malaysia, hat die Arbeitsverwaltung den klaren Auftrag, das Verbot der Zwangsarbeit durchzusetzen. Wie die Beispiele Belgien und die Niederlande zeigen, kann die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsaufsicht und anderen zuständigen öffentlichen Einrichtungen auch ein wirksames Werkzeug bei der Gestaltung gemeinsamer Strategien, der Planung operativer Maßnahmen und dem Austausch von Informationen sein.<sup>33</sup>

#### *Kommentare des CEACR*

40. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 670 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, ab. In drei Fällen äußerte er seine Genugtuung. Uganda hob Gesetze auf, nach denen Arbeitslose in einem beliebigen Agrarbetrieb angesiedelt und zur Arbeit verpflichtet werden konnten.<sup>34</sup> Auch Myanmar nahm Rechtsvorschriften an, wonach sich jeder, der auf Zwangsarbeit zurückgreift, strafbar macht und mit Freiheitsentzug und Geldstrafen belegt werden kann.<sup>35</sup>

41. Der CEACR nahm mit Interesse Kenntnis von der Annahme von Aktionsplänen und direkten Maßnahmen. Er bekundete allerdings auch seine Besorgnis über Strafen für die

<sup>32</sup> UNODC: *Global report on trafficking in persons 2016* (UN, New York, 2016), S. 12.

<sup>33</sup> IAA: *Verstärktes Handeln zur Beendigung von Zwangsarbeit*, Bericht IV (1), IAK, 103. Tagung, Genf, 2014, S. 62.

<sup>34</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2014, a.a.O., S. 166.

<sup>35</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (Teil 1A), IAK, 102. Tagung, Genf, 2013 [im Folgenden *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2013], S. 250-254.

Auferlegung von Zwangsarbeit und Menschenhandel sowie Probleme im Zusammenhang mit obligatorischer landwirtschaftlicher Arbeit, Zwangsarbeit und sexueller Sklaverei.

42. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 498 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, ab. In drei Fällen äußerte er seine Genugtuung. In Niger etwa waren medienbezogene Delikte wie Beleidigung und Verleumdung nicht länger eine mit Freiheitsentzug zu ahndende Straftat.<sup>36</sup> Benin hatte das Gesetz über die Handelsschiffahrt von 1968 aufgehoben, das Freiheitsentzug für Disziplinarvergehen wie unerlaubtes Fernbleiben oder Nichtbefolgung einer Anordnung vorsah.<sup>37</sup>

43. Der CEACR nahm mit Interesse Kenntnis von Rechtsvorschriften zum Verbot von Sklaverei, Zwangsdienstbarkeit und Zwangsarbeit. Er bekundete allerdings auch seine Besorgnis über Strafen für die Äußerung politischer Ansichten und die Wahrnehmung des Rechts, öffentliche Veranstaltungen und friedliche Versammlungen abzuhalten.

## Effektive Beseitigung der Kinderarbeit

### *Globaler Trend*

44. Seit dem Jahr 2000 schreitet die Verringerung der Kinderarbeit erheblich voran. So konnte die Kinderarbeit insgesamt um nahezu ein Drittel und in ihren schlimmsten Formen um 50 Prozent reduziert werden. Nach den jüngsten globalen Schätzungen (2012) sind jedoch noch immer 168 Millionen Kinder von Kinderarbeit betroffen. 72 Prozent dieser Kinder befanden sich im Alter von 5 bis 14 Jahren; der Rest war zwischen 15 und 17 Jahre alt. Mehr als 40 Prozent waren Mädchen.<sup>38</sup> Absolut gesehen ist die Zahl der in Kinderarbeit gefangenen Kinder am höchsten in der Region Asien und Pazifik; allerdings ging sie dort zwischen 2008 und 2012 auch am stärksten zurück. Afrika ist weiterhin die Region mit den meisten Fällen von Kinderarbeit.<sup>39</sup>

45. 2006 setzte die IAO den Zieltermin für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit auf 2016 fest. Dabei wurde teilweise davon ausgegangen, dass die raschen Fortschritte in Amerika anhalten würden und auf andere Regionen mit einer hohen Inzidenz der Kinderarbeit übertragen werden könnten. Diese Annahme erwies sich als unzutreffend, und trotz stetiger Fortschritte bei der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit verlief der Rückgang so langsam, dass die Welt das Ziel deutlich verfehlte.

46. Abbildung 1.3 zeigt den Rückgang der Zahl der von Kinderarbeit und gefährlicher Arbeit betroffenen Kinder im Zeitraum 2000-12 sowie mögliche Zukunftsszenarien für den Fall, dass das im Zeitraum 2008-12 verzeichnete Tempo des Rückgangs anhält. Sollten sich das Tempo und die Entwicklung der letzten Zeit fortsetzen, wird die in der Agenda 2030 aufgestellte neue Zielvorgabe, bis 2025 alle Formen der Kinderarbeit zu beseitigen, verfehlt. Um die Zielvorgabe überhaupt noch erreichen zu können, muss die Verringerung deutlich schneller vorangetrieben werden. Dass verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit erforderlich sind, wird auch durch globale demografische Daten belegt. Die Weltbevölkerung, die derzeit 7,3 Milliarden beträgt, dürfte bis 2030 auf

---

<sup>36</sup> Ebd., S. 257-258.

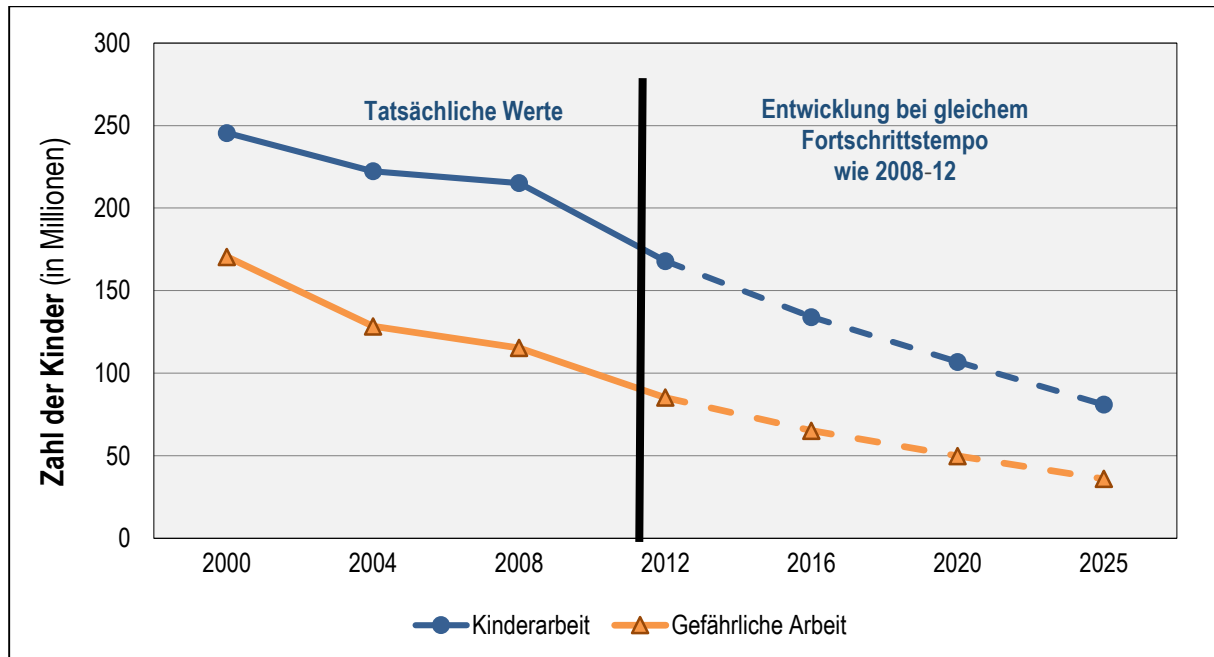
<sup>37</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2015, a.a.O., S. 146-147.

<sup>38</sup> IAA: *Marking progress against child labour: Global estimates and trends 2000-2012* (Genf, 2013), S. 30-31.

<sup>39</sup> Ebd., S. 4-5.

8,5 Milliarden ansteigen.<sup>40</sup> In vielen Ländern wird eine Zunahme der Zahl von Kindern höhere Anforderungen an die einzelstaatlichen Bildungssysteme mit sich bringen. Sollten diese nicht auf mehr Kinder eingestellt sein, könnte das Kinderarbeit begünstigen.

**Abbildung 1.3. Zahl der Kinder (in Millionen) in Kinderarbeit und gefährlicher Arbeit, tatsächliche Werte 2000-12 und Prognosen für 2016-25 unter Zugrundelegung desselben Fortschrittstempes wie 2008-12**



Quelle: Berechnungen des Programms *Understanding Children's Work* auf der Grundlage nationaler Haushaltserhebungen.

47. Zu den gravierendsten Verletzungen der GPRA in Konfliktsituationen zählt die Zwangsrekrutierung von Kindern zum Einsatz in bewaffneten Konflikten, eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Aus einem Bericht der Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte von 2016 geht hervor, dass seit dem Jahr 2000 mehr als 115 000 Kinder, die Konfliktparteien angeschlossen waren, im Zuge koordinierter Maßnahmen der UN zur Förderung von Dialog und Sensibilisierung freigelassen wurden. Dank der im Rahmen dieses Mandats geleisteten Überzeugungsarbeit hat sich unter den Mitgliedstaaten ein globaler Konsens darüber eingestellt, dass Kinder nicht für Konflikte rekrutiert und darin eingesetzt werden dürfen.<sup>41</sup> Dennoch bestehen weiterhin zahlreiche große Herausforderungen, auf die zum Teil noch an späterer Stelle eingegangen wird.

### *Politische Konzepte – Was funktioniert und was erforderlich ist*

48. In mehreren globalen Berichten über Kinderarbeit in Folge wurde die Notwendigkeit unterstrichen, kohärente nationale politische Konzepte zu verfolgen, die an den tiefer liegenden Ursachen von Kinderarbeit ansetzen. Von grundlegender Bedeutung ist die Gewährleistung sozioökonomischer Sicherheit, wozu auch menschenwürdige Arbeit

<sup>40</sup> UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA)/Abteilung Bevölkerungsfragen: *World population prospects: The 2015 revision, Key findings and advance tables* (New York, 2015), S. 8.

<sup>41</sup> UN: *Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict* (New York, Dok. A/71/205, 25. Juli 2016), S. 8, Abs. 27.

für Erwachsene gehört. Politische Entscheidungen und damit einhergehende Investitionen in Bildung und sozialen Schutz haben sich als besonders maßgeblich für den seit 2000 verzeichneten Rückgang der Kinderarbeit erwiesen.<sup>42</sup>

49. Zwischen 1999 und 2012 ging die Zahl der Kinder, die keine Schule besuchen, von 204 Millionen auf 121 Millionen zurück.<sup>43</sup> In diesem Zeitraum trafen viele Länder Maßnahmen mit dem Ziel, die direkten Kosten der Grundbildung zu eliminieren und in einigen Fällen über Sozialschutzprogramme Anreize zur Förderung des Schulbesuchs zu schaffen. Beide Maßnahmen tragen dazu bei, Kinder von Kinderarbeit fernzuhalten.

50. Zudem wird in Forschungsarbeiten hervorgehoben, wie wichtig Sozialschutzmaßnahmen dafür sind, zu verhindern, dass Familien auf Kinderarbeit als Überlebensstrategie für ihren Haushalt angewiesen sind. Neben Bargeldtransferprogrammen, die an die Bedingung geknüpft sind, dass die Leistungsempfänger für den Schulbesuch ihrer Kinder sorgen, können Forschungen zufolge auch andere Sozialschutzmaßnahmen wie Krankenversicherung und Einkommenssicherheit für ältere Menschen eine positive Rolle dabei spielen, die Wahrscheinlichkeit von Kinderarbeit auf ein Mindestmaß zu beschränken.<sup>44</sup>

51. Eine neuere länderübergreifende Analyse des *Programms Understanding Children's Work* – einer interinstitutionellen Initiative der IAO, des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) und der Weltbank – liefert Belege dafür, dass die Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen, insbesondere des Übereinkommens Nr. 182, mit Fortschritten im Kampf gegen Kinderarbeit verbunden ist. Erklären lässt sich dies mit den Begleitgesetzen und der flankierenden Politik, die in der Regel Bestandteil des Ratifizierungsprozesses sind. Zudem ging aus der Analyse hervor, dass ein struktureller Wandel zugunsten einer Produktion mit gering qualifizierten Arbeitskräften tendenziell eine Zunahme der Kinderarbeit bewirkt und dass Veränderungen des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts anscheinend keine statistische Relevanz für die Quote der Kinderarbeit haben.<sup>45</sup>

52. Ältere Kinder (15 bis 17 Jahre) machen 28 Prozent aller Kinder in Kinderarbeit aus, stellen in einigen Ländern jedoch einen deutlich höheren Anteil (Abbildung 1.4). Diese Kinder haben möglicherweise das gesetzliche Mindestalter für eine Beschäftigung erreicht, gelten jedoch als von Kinderarbeit betroffen, da ihre Tätigkeit entweder als für Kinder unter 18 Jahren nicht zugelassene gefährliche Arbeit eingestuft wird oder eine der anderen schlimmsten Formen der Kinderarbeit entsprechend dem Übereinkommen Nr. 182 ist.

53. Im Übereinkommen Nr. 182 werden die schlimmsten Formen der Kinderarbeit so definiert, dass sie auch Tätigkeiten erfassen, die voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich sind. Nach Artikel 4 des Übereinkommens sind die Arten dieser Arbeit durch die innerstaatliche Gesetzgebung nach Beratung mit den in Betracht kommenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu bestimmen. Zudem schreibt der Artikel vor, dass das Verzeichnis der auf diese Weise bestimmten Arten von Arbeit regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu revidieren ist. Die Empfehlung (Nr. 190) betreffend das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, bei der es sich

---

<sup>42</sup> IAA: *Marking progress against child labour*, a.a.O., S. ix.

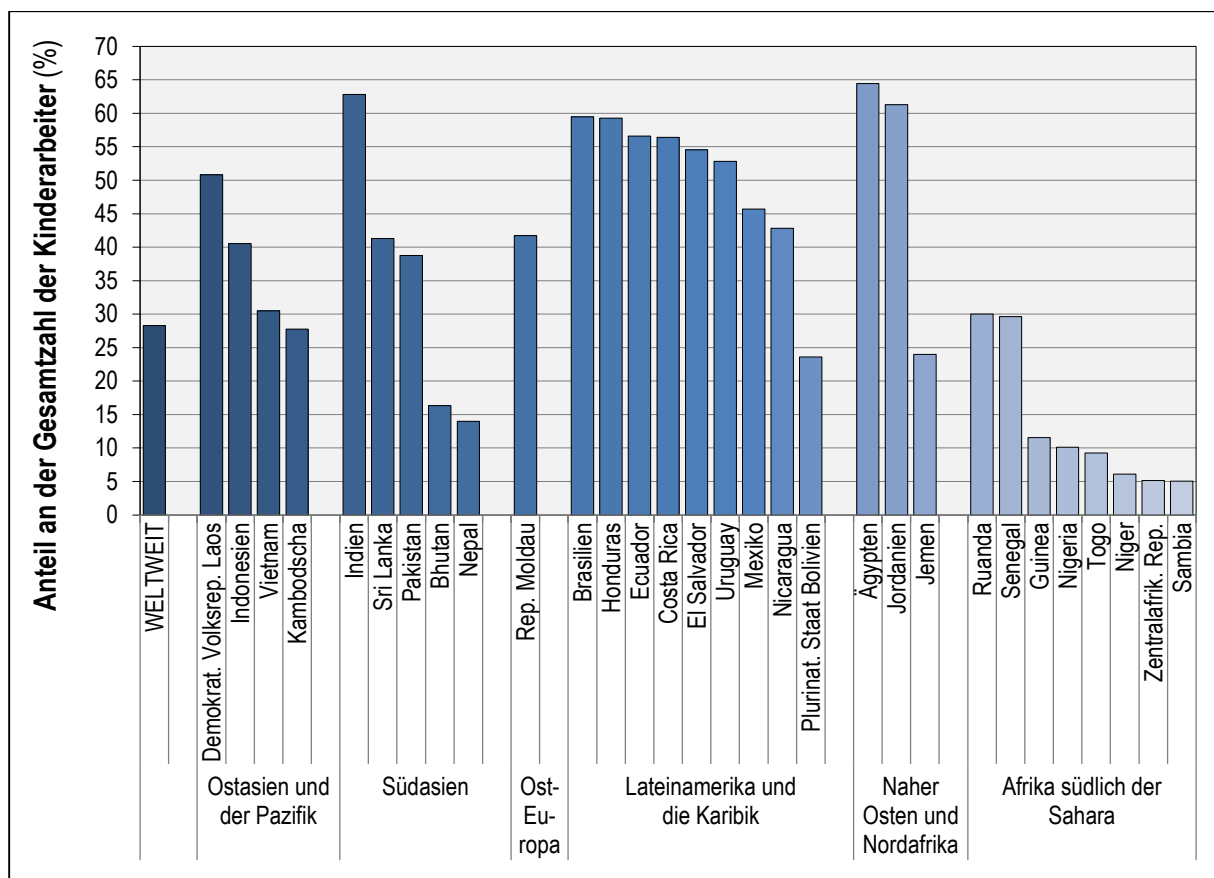
<sup>43</sup> Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur: *Education for all 2000–2015: Achievements and challenges* (Paris, 2015), S. 3.

<sup>44</sup> IAA: *World report on child labour: Economic vulnerability, social protection and the fight against child labour* (Genf, 2013), S. xvi.

<sup>45</sup> IAA: *Understanding global trends in child labour*, Genf (erscheint im September 2017).

um unverbindliche, begleitend zum Übereinkommen Nr. 182 verabschiedete Leitlinien handelt, liefert Anhaltspunkte für die Arbeiten, die verboten werden sollten. Verzeichnisse gefährlicher Arbeiten, insbesondere für Tätigkeiten in der Landwirtschaft, können wenig eindeutig und in der Praxis schwer anzuwenden oder aber so weit gefasst sein, dass sie ein Verbot aller Tätigkeiten in einem bestimmten Teilsektor bewirken. Mitunter liegen nicht genügend Erkenntnisse – etwa in Form von Risikobewertungen – vor, die die Erstellung solcher Verzeichnisse untermauern könnten. In einer Reihe von Mitgliedstaaten haben die Mitgliedsgruppen auf den Bedarf an weiterer Orientierungshilfe bei der Erstellung von Verzeichnissen gefährlicher Arbeiten hingewiesen.

**Abbildung 1.4. Prozentsatz der 15- bis 17-jährigen Kinder in gefährlicher Arbeit als Anteil an der Gesamtzahl der Kinderarbeiter, aufgeschlüsselt nach Ländern/Regionen**



Quelle: L. Guarcello, S. Lyon: [Adolescents in hazardous work: Child labour among children aged 15–17 years](#), Arbeitspapier, 2015, S. 14.

54. Das Übereinkommen Nr. 182 baut auf dem Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, auf und stärkt es. Das Übereinkommen Nr. 138 stellt ein wesentliches Bindeglied zur Bildung dar, indem es die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ein Mindestalter für die Aufnahme einer (ungefährlichen) Arbeit festzulegen, das nicht unter dem Alter liegt, in dem die Schulpflicht endet (normalerweise 15 Jahre), und damit einen Übergang von der Schule in den Beruf zu ermöglichen, bei dem die Rechte der Kinder geachtet werden.

55. Nach dem Übereinkommen Nr. 138 können zudem Kinder ab 13 Jahren bei leichten Arbeiten beschäftigt werden, sofern die innerstaatliche Gesetzgebung dies zulässt. Mit dieser „Flexibilitätsklausel“ wird anerkannt, dass sichere Arbeit, die mit der Schulpflicht



vereinbar ist, ein nützlicher Bestandteil der Sozialisierung von Kindern sein kann. Zur Förderung eines reibungslosen Übergangs von der Schule in den Beruf ist es unumgänglich, dass Kinder über dem Mindestalter Zugang zu sicherer Arbeit haben.

56. Der Ausschuss der UN für die Rechte des Kindes empfiehlt, dass die Staaten eine Übergangsregelung finden, die einen Ausgleich zwischen der positiven Rolle der Arbeit im Leben Jugendlicher und ihrem Recht auf Mindestschulbildung ohne Diskriminierung schafft. Der Schulbesuch und der Einstieg in menschenwürdige Arbeit sollten koordiniert werden, um beide Aspekte im Leben Jugendlicher zu fördern. Eine solche Arbeit sollte altersgemäß sein und durch effektive Mechanismen reguliert werden.<sup>46</sup>

#### *Kommentare und Bemerkungen des CEACR*

57. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 509 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 138) ab. In 19 dieser Fälle machte er Bemerkungen, in denen er seine Genugtuung äußerte. Sie betrafen in erster Linie das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung und Rechtsvorschriften zu gefährlicher Arbeit. In Bezug auf Burkina Faso nahm der CEACR mit Genugtuung Kenntnis von der Verabschiedung des Erlasses von 2009 über ein Verzeichnis gefährlicher Arten von Arbeit, die für Kinder verboten sind. Es umfasst Landwirtschaft, Tierhaltung, Fischfang, Agroforstwirtschaft und Jagd, Industrie, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden sowie Goldgewinnung im Kleinbergbau, Baugewerbe und öffentliche Bauaufträge, den informellen Sektor, Handwerk, darstellende Künste, Verkehr sowie Human- und Veterinärmedizin.<sup>47</sup>

58. Der CEACR nahm mit Interesse Kenntnis von den Aktionsplänen sowie Politikkonzepten und direkten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Kinderarbeit angenommen haben. Er missbilligte allerdings auch die Verabschiedung von Gesetzen zur Senkung des Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung und bekundete seine Besorgnis über die hohe Zahl der erwerbstätigen Kinder, die das Mindestalter noch nicht erreicht haben.

59. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 742 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 182) ab. In 26 Fällen äußerte er seine Genugtuung. So verabschiedete Mexiko einen Erlass zur Reform des Bundesarbeitsgesetzes in Bezug auf Kinderarbeit und zum Verbot von Arbeit, die voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist.<sup>48</sup> In Australien erließen die Regierungen der Bundesstaaten New South Wales, South Australia und Tasmanien die Arbeitsschutzvorschrift 2012, die die Beschäftigung von Minderjährigen unter 18 Jahren an risikoreichen Arbeitsplätzen untersagt.<sup>49</sup> Der CEACR nahm zudem mit Genugtuung davon Kenntnis, dass Bangladesch ein Verzeichnis von 38 gefährlichen Arten von Arbeit beschlossen hat, die für Kinder verboten sind. Es umfasst eine Tätigkeit in Autoreparaturwerkstätten, die Herstellung von Bidis und Zigaretten und das Zerklopfen von Ziegel- oder Natursteinen.<sup>50</sup>

60. Der CEACR nahm mit Interesse Kenntnis von der Verabschiedung von Politikkonzepten, Aktionsplänen und direkten Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Kinder-

---

<sup>46</sup> Ausschuss der UN für die Rechte des Kindes, *General Comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence* (Genf, Dok. CRC/C/GC/20, 6. Dez. 2016), S. 22, Abs. 86.

<sup>47</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2013, a.a.O., S. 295.

<sup>48</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2016, a.a.O., S. 285.

<sup>49</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2015, a.a.O., S. 184-185.

<sup>50</sup> Ebd., S. 188-189.

arbeit. Er beanstandete allerdings auch die Situation von Kindern, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind,<sup>51</sup> und bekundete seine Besorgnis über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder, den fehlenden Zugang zu Bildung sowie illegale Aktivitäten, gefährliche Arbeiten und mit den Überwachungsmechanismen verbundene Probleme.<sup>52</sup>

## Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

### *Trends im Zusammenhang mit geschlechtsbedingter Diskriminierung und Gleichstellung*

61. Trotz einiger Fortschritte haben Frauen und Männer weiter ungleichen Zugang zu Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten. In den vergangenen 20 Jahren haben Frauen deutlich bessere Bildungsabschlüsse erreicht, doch hat sich dies bislang nicht in einer vergleichbaren Verbesserung ihrer beruflichen Stellung niedergeschlagen. Frauen haben um nahezu 27 Prozent geringere Chancen als Männer auf eine Beteiligung am Erwerbsleben, und dieser Wert hat sich in den letzten 20 Jahren kaum verändert.<sup>53</sup>

62. Auf dem Arbeitsmarkt selbst konzentriert sich die Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen oft auf sehr unterschiedliche Berufe: Frauen sind tendenziell in den am schlechtesten bezahlten Berufen und in atypischen Beschäftigungsformen überrepräsentiert.<sup>54</sup> Die berufliche Segregation hat nicht signifikant abgenommen.<sup>55</sup> Innerhalb derselben Branche oder desselben Unternehmens sind Frauen überwiegend in geringer bewerteten und geringer vergüteten Berufen vertreten, arbeiten tendenziell weniger Jahre und gehen häufiger einer Teilzeitarbeit nach. Frauen leisten den weitaus größten Teil unbezahlter Haushalts- und Betreuungsarbeit, im Durchschnitt zweieinhalb Mal häufiger als Männer.<sup>56</sup>

63. Jüngsten Schätzungen zufolge beträgt das globale durchschnittliche Lohngefälle zwischen Frauen und Männern 23 Prozent – anders ausgedrückt: Frauen verdienen 77 Prozent dessen, was Männer erhalten.<sup>57</sup> In einer Gruppe von 37 Ländern und Gebieten, für die Daten für zwei Zeiträume vorliegen, verringerte sich der Abstand von 21,7 Prozent auf 19,8 Prozent.<sup>58</sup> Auch wenn sich die Lücke langsam schließt, würde beim derzeitigen Fortschrittstempo erst 2086 globale Lohnparität erreicht.<sup>59</sup>

64. In Abbildung 1.5 sind die zuletzt verfügbaren Daten zum unbereinigten geschlechtsspezifischen Lohngefälle in den OECD-Ländern dargestellt.<sup>60</sup> Je nach Land variieren die Werte erheblich und reichen von über 30 Prozent in Estland und der Republik Korea bis zu weniger als 10 Prozent in Belgien, Dänemark, Griechenland, Luxemburg, Norwegen, Neuseeland, Spanien und Ungarn.

<sup>51</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2016, a.a.O., S. 256; S. 307.

<sup>52</sup> Ebd., S. 256-258.

<sup>53</sup> IAA: *Women at work: Trends 2016* (Genf, 2016), S. 3.

<sup>54</sup> Ebd., S. 26.

<sup>55</sup> A.a.O.

<sup>56</sup> Ebd., S. xv.

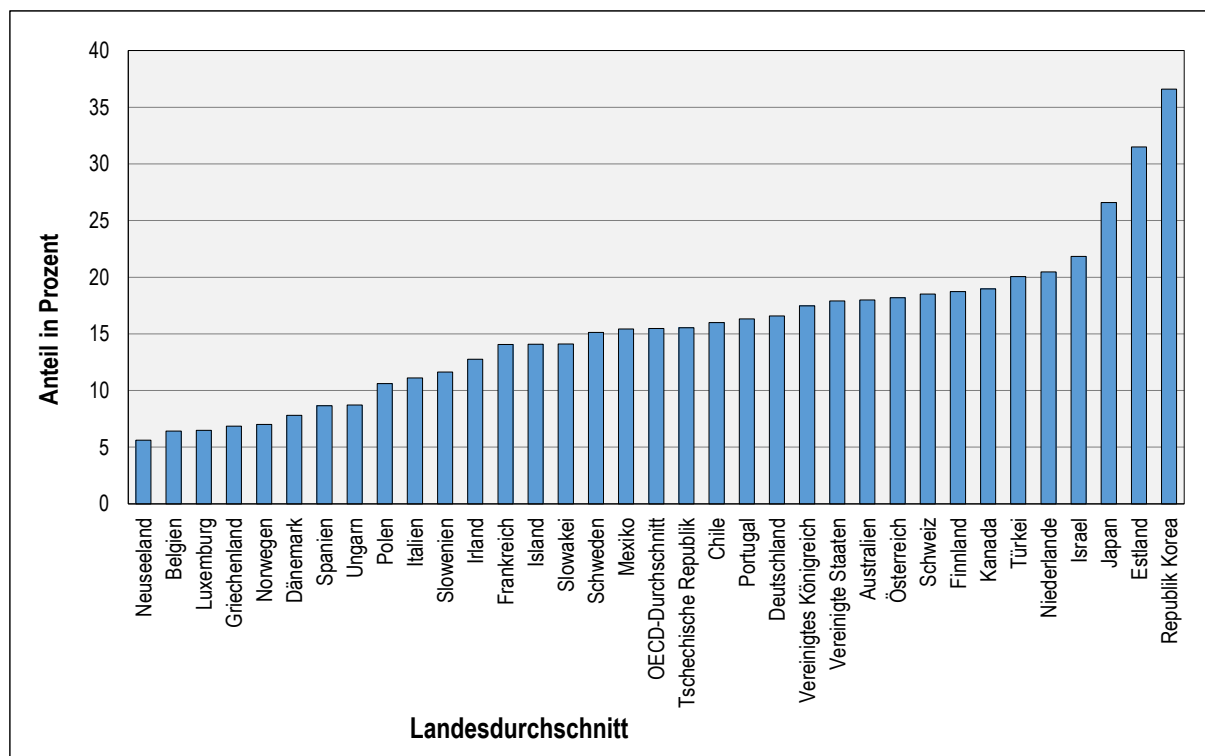
<sup>57</sup> Ebd., S. xvi.

<sup>58</sup> Ebd., S. 28.

<sup>59</sup> A.a.O.

<sup>60</sup> OECD-Datenbank zur Beschäftigung: [www.oecd.org/gender/data/genderwagegap.htm](http://www.oecd.org/gender/data/genderwagegap.htm) [abgerufen am 12. Dez. 2016].

Abbildung 1.5. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle in den OECD-Ländern



Quelle: OECD-Datenbank zur Beschäftigung, 2014.

65. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle lässt sich nur teilweise erklären. Der erklärbare Anteil kann beobachtbaren Elementen zugeschrieben werden, die die Vergütung beeinflussen dürften, etwa der individuelle Bildungsstand oder jeweilige Beschäftigungszweig. Der nicht erklärbare Anteil – der Anteil, der nach Bereinigung um erklärbare Komponenten verbleibt – ist auf Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen, die möglicherweise mit Geschlechterstereotypen und der Unterbewertung der Erwerbstätigkeit von Frauen zusammenhängt. Infolge des Mangels an zuverlässigen Verdienstdaten, die nach Geschlecht aufgeschlüsselt sind, bleibt das Ausmaß des geschlechtsspezifischen Lohngefälles mitunter verborgen oder lässt sich nur schwer messen und angehen.

66. Der Grundsatz der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit ist im Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, verankert. Dieses Übereinkommen bietet die Grundlage für Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung, die den nicht erklärten Dimensionen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zugrunde liegt. Es gibt Belege dafür, dass die Lohnbenachteiligung, die mit einer Tätigkeit in einem von Frauen dominierten Beruf einhergeht, stärker ist, wenn der Arbeitgeber den größten Ermessensspielraum hat. Entsprechend ist die Lohnbenachteiligung geringer, wenn die Lohngestaltung formellen Regelungen unterliegt. Bei hoher Gewerkschaftsdichte und Tarifbindung ist das geschlechtsspezifische Lohngefälle kleiner.<sup>61</sup>

67. Infolge des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und der Beschäftigungsmuster haben Frauen auch weniger Zugang zu beschäftigungsbezogenem Sozialschutz. Frauen

<sup>61</sup> E. Murphy und D. Oesch: „The feminization of occupations and change in wages: A panel analysis of Britain, Germany and Switzerland“, Diskussionspapier (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2015), S. 3.

im Ruhestandsalter beziehen eine um durchschnittlich 10,6 Prozentpunkte niedrigere Rente als Männer. Etwa 200 Millionen Frauen – gegenüber 115 Millionen Männern – verfügen im Alter über kein regelmäßiges Einkommen aus einem Sozialschutzsystem.<sup>62</sup>

68. Zur Förderung der Gleichstellung sind u.a. Maßnahmen wie die Stärkung des gesetzlichen und institutionellen Rahmens sowie die Entwicklung und Anwendung einer objektiven und zuverlässigen Methodik der Arbeitsbewertung für die Messung und den Vergleich des relativen Werts verschiedener Arbeitsplätze erforderlich. Zudem gilt es, Klischees in Bezug auf die Rolle von Frauen zu bekämpfen, die Politik im Bereich Mutterschaft, Vaterschaft und Elternurlaub zu stärken und für eine bessere Aufgabenverteilung in der Familie einzutreten.<sup>63</sup>

### *Andere Diskriminierungsgründe*

69. Für eine allzu hohe Zahl von Arbeitnehmern ist Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft nach wie vor Alltag. 2013 verabschiedete die UN-Generalversammlung die Resolution 68/237, mit der sie den Zeitraum 2015-24 zur Internationalen Dekade der Menschen afrikanischer Abstammung erklärte. Daraufhin nahm sie 2014 ein dazugehöriges Aktivitätenprogramm an, in dem sie die Staaten auffordert, konkrete Maßnahmen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung und Intoleranz am Arbeitsplatz, die gegen alle Arbeitnehmer gerichtet sind, zu ergreifen und die Gleichheit aller in Bezug auf Beschäftigung, Berufsausbildung und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.<sup>64</sup> Studien in den Niederlanden, Österreich und dem Vereinigten Königreich ergaben, dass Menschen afrikanischer Abstammung mit geringerer Wahrscheinlichkeit zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden, obwohl sie genauso qualifiziert wie andere Bewerber sind.<sup>65</sup> In den Vereinigten Staaten wurden 2014 von Menschen afrikanischer Abstammung 25.482 Beschwerden wegen Diskriminierung im Erwerbsleben aufgrund der Rasse eingereicht.<sup>66</sup>

70. Wie aus der Allgemeinen Erhebung über die Förderung einer fairen Migration von 2016 hervorgeht, ist Fremdenfeindlichkeit gegenüber Nichtstaatsangehörigen, insbesondere Migranten, eine der Hauptursachen des zeitgenössischen Rassismus.<sup>67</sup> Wanderarbeitnehmer werden häufig aufgrund ihres Herkunftslands oder aus anderen Gründen, etwa Hautfarbe, Religion oder Geschlecht, oder auf der Grundlage des tatsächlichen oder wahrgenommenen HIV-Status diskriminiert. Zudem müssen Wanderarbeitnehmer sich oft obligatorischen HIV-Tests unterziehen, was sowohl der Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, als auch der Empfehlung (Nr. 201) betreffend menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, zuwiderläuft.

71. Religiöse Intoleranz und Diskriminierung am Arbeitsplatz können eng miteinander verknüpft sein. Forschungsarbeiten im Vereinigten Königreich lassen erkennen, dass mus-

<sup>62</sup> IAA: *Women at work: Trends 2016*, a.a.O., S. xvii.

<sup>63</sup> IAA: *Global wage report 2014/15: Wages and income inequality* (Genf, 2015), S. 61.

<sup>64</sup> UN: Resolution 69/16 der Generalversammlung, *Aktivitätenprogramm für die Durchführung der Internationalen Dekade der Menschen afrikanischer Abstammung* (New York, Dok. A/RES/69/16, 1. Dez. 2014), Abs. 23.

<sup>65</sup> O. Nwabuzo: *Afrophobia in Europe: ENAR shadow report 2014-2015* (Europäisches Netzwerk gegen Rassismus (ENAR), Brüssel, 2015), S. 18.

<sup>66</sup> IAA: *Supplementary report: International Decade for People of African Descent (2015–24)* (Genf, Dok. GB.326.INS/15/3, 1. März 2016), S. 3, Abs. 11.

<sup>67</sup> IAA: *General Survey concerning the migrant workers instruments*, Bericht III (Teil 1B), IAK, 105. Tagung, Genf, 2016, S. 95, Abs. 290.

limische Frauen selbst dann, wenn sie über dieselben Qualifikationen und Sprachkenntnisse wie nichtmuslimische Frauen verfügen, weitaus häufiger arbeitslos sind.<sup>68</sup>

72. 2015 stellten 76 Länder gleichgeschlechtliche sexuelle Beziehungen unter Strafe, wobei in sieben Ländern für bestimmte Vergehen die Todesstrafe vorgesehen ist. Durch diese Gesetze werden Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle (LGBTI) verfolgt und stigmatisiert. Selbst bei einer Nichtanwendung wird damit Diskriminierung für gültig erklärt, was zu einer Zunahme von Gewalt und Mobbing führen kann.<sup>69</sup> Die Diskriminierung erstreckt sich auch auf die Arbeitswelt, sogar in Ländern, in denen gleichgeschlechtliche sexuelle Beziehungen nicht strafbar sind. 2015 gingen bei der US-Gleichstellungsbehörde im Bereich Beschäftigung (Equal Employment Opportunity Commission) insgesamt 1.412 Beschwerden ein, die Vorwürfe wegen geschlechtsbedingter Diskriminierung im Zusammenhang mit sexueller Orientierung und/oder Geschlechtsidentität/Status als Transgender beinhalteten, ein Anstieg von etwa 28 Prozent gegenüber der Zahl der 2014 eingereichten Beschwerden. Weltweit findet dieser Diskriminierungsgrund stärkere Beachtung, seitdem der UN-Menschenrechtsrat 2016 eine Resolution annahm, in der er einen Unabhängigen Experten für den Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität mit dem Auftrag ernannte, das Ausmaß der Gewalt und Diskriminierung gegenüber LGBTI-Personen zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten. Infolgedessen dürften ausführlichere Informationen zu diesem Aspekt der Diskriminierung verfügbar werden.<sup>70</sup>

### *Trends in Gesetzgebung und Politik*

73. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten sind Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung in umfassenderen Rechtsvorschriften zur Gleichstellung oder zu den Menschenrechten oder anderen übergreifenden arbeitsrechtlichen Instrumenten, speziellen beschäftigungspolitischen Regelungen im Arbeitsgesetzbuch oder in der einzelstaatlichen Verfassung verankert. Die meisten dieser Länder haben zudem eine Reihe von Politikkonzepten und Maßnahmen speziell zur Förderung der Nichtdiskriminierung eingeführt. In einigen Staaten sind Gleichstellungsmaßnahmen Bestandteil breiter angelegter Strategien, Konzepte oder Pläne.

74. Die im Laufe der Jahre verabschiedeten innerstaatlichen Rechtsvorschriften und internationalen Übereinkünfte enthalten deutlich mehr Diskriminierungsgründe als diejenigen, die im Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, ausdrücklich genannt sind. Neu aufgenommen wurden vor allem Behinderung und Alter.<sup>71</sup> Schätzungen zufolge stellen Menschen mit Behinderungen 15 Prozent der Weltbevölkerung, und 80 Prozent dieser Gruppe befinden sich im erwerbsfähigen Alter. Statistiken zufolge ist ihre Beschäftigungsquote im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen niedrig.<sup>72</sup> Aus diesem Grund leben viele Menschen mit Behinderungen in Armut, insbesondere in den Entwicklungsländern.

---

<sup>68</sup> Siehe „[Discrimination keeps Muslim women out of the workplace, according to study](#)“, in *phys.org* (16. Apr. 2015).

<sup>69</sup> United States Department of State: *Trafficking in persons report: June 2016*, S. 20.

<sup>70</sup> UN: Resolution 32/L.2 des Menschenrechtsrats, *Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity* (New York, Dok. A/HRC/32/L.2/Rev.1, 28. Juni 2016), S. 2.

<sup>71</sup> IAA: *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work ...*, a.a.O., S. 337, Abs. 807.

<sup>72</sup> IAA: *Disability Inclusion Strategy and Action Plan 2014–17* (Genf 2015), S. 1.

75. Einige Länder haben in ihre Verfassung oder ihre Arbeitsgesetze positive Maßnahmen aufgenommen, um Ungleichheiten für ältere oder jüngere Arbeitnehmer anzugehen.<sup>73</sup>

76. Die Liste der Diskriminierungsgründe ist lang und ändert sich ständig, und im Laufe der Zeit treten neue Formen der Diskriminierung auf. Angesichts dieser Veränderungen stellt sich die Frage, ob weitere Maßnahmen getroffen werden sollten, um die Diskriminierungsgründe nach dem Übereinkommen Nr. 111 zu überprüfen und den Mitgliedstaaten damit zusätzliche Orientierungshilfe zu geben.

#### *Kommentare und Bemerkungen des CEACR*

77. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 651 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 100) ab. In zwei Fällen äußerte er seine Genugtuung. Grenada überarbeitete eine Mindestlohnregelung, nach der für männliche und weibliche Beschäftigte in der Landwirtschaft unterschiedliche Mindestlöhne galten, und führte einen einheitlichen Mindestlohn für alle landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ein.<sup>74</sup> Mauritius änderte seine Gesetzgebung, indem die Formulierung „gleichartige Arbeit“ durch „gleichwertige Arbeit“ ersetzt und damit der Grundsatz der Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit rechtlich verankert wurde.

78. Der CEACR nahm mit Interesse Kenntnis von nationalen Aktionsplänen, Programmen für technische Hilfe und Gerichtsurteilen, in denen es um die Anwendung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit, das geschlechtsspezifische Lohngefälle, objektive Arbeitsbewertungen und gleiches Entgelt ging. Er bekundete allerdings auch seine Besorgnis über Situationen, die mit dem Übereinkommen nicht im Einklang standen.

79. Zwischen 2012 und 2016 gab der CEACR 727 Kommentare zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 111) ab. In drei Fällen äußerte er seine Genugtuung. Die Philippinen hoben das Nachtarbeitsverbot für Frauen auf und ersetzten es durch eine Rechtsvorschrift, die gewährleistet, dass weiblichen Beschäftigten vor und nach der Geburt für einen Zeitraum von mindestens 16 Wochen eine Alternative zur Nacharbeit zur Verfügung steht.<sup>75</sup> Die Republik Moldau ergänzte das im Arbeitsgesetzbuch enthaltene Verzeichnis der verbotenen Diskriminierungsgründe um „Hautfarbe“ und „HIV-/Aids-Infektion“.<sup>76</sup> Uruguay nahm ein Gesetz an, dass Schwangerschaftstests als Voraussetzung für den Antritt einer Stelle oder einer Tätigkeit im öffentlichen und privaten Sektor, eine Beförderung oder den Verbleib auf dieser Stelle oder in dieser Tätigkeit untersagt.<sup>77</sup>

80. Zudem nahm der CEACR mit Interesse Kenntnis von den Aktionsplänen, Politikkonzepten, nationalen Programmen und Strategien der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, Plänen für Geschlechtergleichstellung und der Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und der Chancengleichheit für Männer und Frauen. Er bekundete allerdings auch seine Besorgnis darüber, dass Arbeitgeber in einigen Ländern Schwangerschaftstests als Voraussetzung dafür verlangen, einen Arbeitsplatz zu bekommen oder zu behalten, und über Diskriminierung aufgrund der Rasse oder ethnischen Zugehörigkeit.

<sup>73</sup> IAA: *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work ...*, a.a.O., S. 337-338, Abs. 807.

<sup>74</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2013, a.a.O., S. 474.

<sup>75</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2016, a.a.O., S. 340.

<sup>76</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2015, a.a.O., S. 276.

<sup>77</sup> Ebd., S. 305.

## B. Ratifizierung der grundlegenden IAO-Übereinkommen

81. Bis zum 31. März 2017 waren bei der IAO 1.367 Ratifikationen der grundlegenden IAO-Übereinkommen, was einer Quote von 91 Prozent entspricht, und 13 Ratifikationen des Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 eingegangen. Im Zeitraum von 2012 bis Ende März 2017 wurden 39 Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen verzeichnet im Vergleich zu 20 im vorangegangenen Fünfjahreszeitraum. Neun dieser Ratifikationen stammten von zwei neuen Mitgliedstaaten.<sup>78</sup> Um das Ziel zu erreichen, das die IAO 1995 im Rahmen ihrer Kampagne für die universelle Ratifizierung aufstellte, sind weitere 129 Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen nötig.

82. Das Übereinkommen Nr. 182 ist nach wie vor das Übereinkommen mit den meisten Ratifikationen, knapp gefolgt vom Übereinkommen Nr. 29. Die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 sind weiterhin die grundlegenden Übereinkommen mit der niedrigsten Zahl von Ratifikationen; etwa die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in Ländern, die eines oder beide dieser Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben (Übersicht 1.1).

---

<sup>78</sup> Siehe IAA: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln*, Bericht VI, IAK, 101. Tagung, Genf, 2012, S. 16, Abs. 33 zum Wert für den vorhergehenden Fünfjahreszeitraum.

### Übersicht 1.1. Prozentualer Anteil der nicht von den grundlegendem Übereinkommen erfassten Weltbevölkerung, Stand 31. März 2017

	Ü029	Ü087	Ü098	Ü100	Ü105	Ü111	Ü138	Ü182
Prozentualer Anteil der nicht durch Ratifikation erfassten Weltbevölkerung	24	52	49	5	23	8	27	18
Nicht durch Ratifikation des Übereinkommens erfasste Länder	<b>Amerika</b> Vereinigte Staaten  <b>Asien</b> Afghanistan, Brunei Darussalam, China, Marschallinseln, Republik Korea, Palau, Tonga, Tuvalu	<b>Afrika</b> Guinea-Bissau, Kenia, Marokko, Sudan, Südsudan  <b>Amerika</b> Brasilien, Vereinigte Staaten  <b>Arabische Staaten</b> Bahrain, Irak, Jordanien, Katar, Libanon, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate  <b>Asien</b> Afghanistan, Brunei Darussalam, China, Cookinseln, Demokratische Volksrepublik Laos, Indien, Islamische Republik Iran, Marshallinseln, Myanmar, Palau, Cookinseln, Demokratische Volksrepublik Laos, Thailand, Tonga, Indien, Islamische Republik Iran, Malaysia, Marshallinseln, Nepal, Neuseeland, Palau, Republik Korea, Singapur, Thailand, Tonga, Tuvalu, Vietnam	<b>Amerika</b> Kanada, Mexiko, Vereinigte Staaten  <b>Arabische Staaten</b> Bahrain, Katar, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate  <b>Asien</b> Afghanistan, Brunei Darussalam, China, Cookinseln, Demokratische Volksrepublik Laos, Indien, Islamische Republik Iran, Marshallinseln, Myanmar, Palau, Thailand, Tonga, Tuvalu, Vietnam	<b>Afrika</b> Liberia, Somalia  <b>Amerika</b> Vereinigte Staaten  <b>Arabische Staaten</b> Bahrain, Katar, Kuwait, Oman,  <b>Asien</b> Brunei Darussalam, Cookinseln, Marshallinseln, Myanmar, Palau, Tonga, Tuvalu	<b>Asien</b> Brunei Darussalam, China, Demokratische Volksrepublik Laos, Japan, Marshallinseln, Myanmar, Palau, Republik Korea, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vietnam	<b>Amerika</b> Vereinigte Staaten  <b>Arabische Staaten</b> Oman  <b>Asien</b> Brunei Darussalam, Cookinseln, Japan, Malaysia, Marshallinseln, Myanmar, Palau, Singapur, Thailand, Tonga, Tuvalu	<b>Afrika</b> Liberia, Somalia  <b>Amerika</b> Saint Lucia, Suriname, Vereinigte Staaten  <b>Asien</b> Australien, Bangladesch, Cookinseln, Indien, Islamische Republik Iran, Marshallinseln, Myanmar, Neuseeland, Palau, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu	<b>Afrika</b> Eritrea  <b>Asien</b> Cookinseln, Indien, Marshallinseln, Palau, Tonga, Tuvalu

Quelle: Basierend auf Daten der UN-Hauptabteilung DESA/Abteilung Bevölkerungsfragen, *World population prospects: The 2015 revision, Key findings and advance tables* (New York, 2015), S. 13-17.



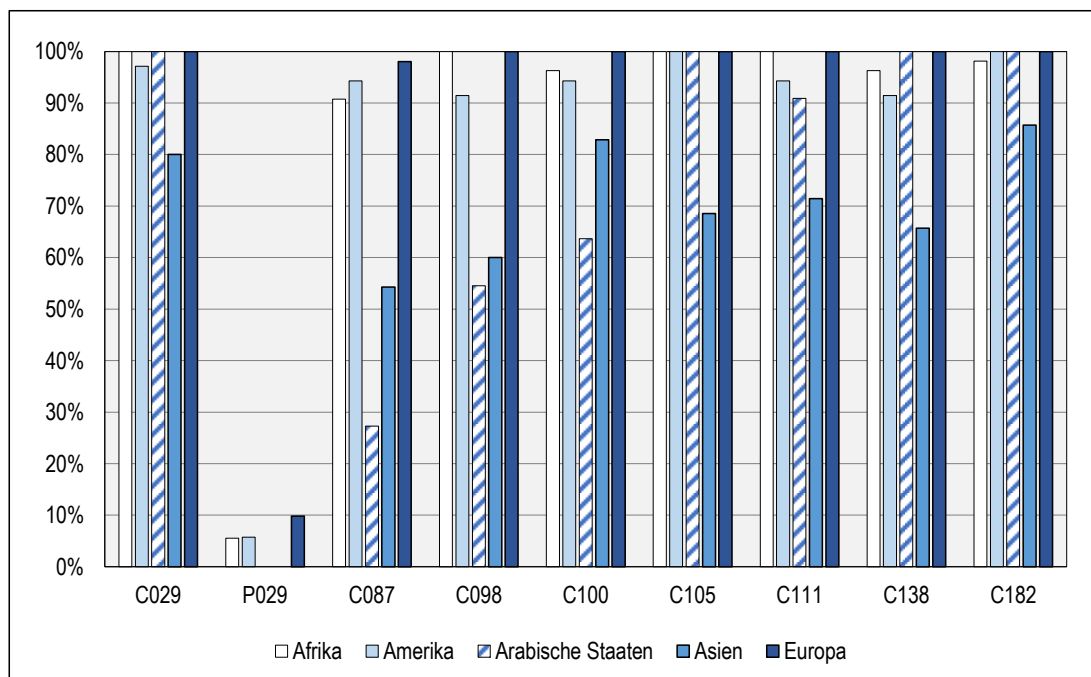
83. Übersicht 1.2 enthält die Gesamtzahl der Ratifikationen seit Beginn der Ratifizierungskampagne im Jahr 1995, den seit 2012 verzeichneten Wert und die Gesamtzahl zum 31. März 2017. Abbildung 1.6 bietet einen Überblick über die Ratifikationsquote für jedes der grundlegenden Übereinkommen und das Protokoll zum Übereinkommen Nr. 29, aufgeschlüsselt nach Regionen, zum 31. März 2017.

**Übersicht 1.2. Ratifikation der grundlegenden Übereinkommen und des Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 seit 1995, Stand 31. März 2017**

Übereinkommen/ Protokolle Nr.	Neue Ratifikationen seit Beginn der Ratifizierungskampagne 1995	Ratifikationen insgesamt seit dem 31. Dezember 2011	Ratifikationen insgesamt zum 31. März 2017
Ü029	35	175	178
P029	0	0	13
Ü087	36	150	154
Ü098	33	160	164
Ü100	42	168	173
Ü105	55	169	175
Ü111	47	169	174
Ü138	113	161	169
Ü182	174	174	180
<b>Total</b>	<b>535</b>	<b>1.326</b>	<b>1.380</b>

Quelle: IAA auf der Grundlage von Daten aus NORMLEX.

**Abbildung 1.6. Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen und des Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 nach Regionen, Stand 31. März 2017**



Quelle: IAA auf der Grundlage von Daten aus NORMLEX.

## Das Protokoll zum Übereinkommen Nr. 29 und seine Folgemaßnahmen

84. 2014 nahm die IAK zwei neue Instrumente zur Zwangsarbeit an, nämlich das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930, und die Empfehlung (Nr. 203) betreffend Zwangsarbeit (ergänzende Maßnahmen), 2014. Mit dem Protokoll werden spezifische Verpflichtungen zur Verhinderung von Zwangsarbeit, zum Schutz der Opfer und zur Bereitstellung eines Zugangs zu Rechtsbehelfen geschaffen. Durch Betonung des Zusammenhangs zwischen Zwangsarbeit und Menschenhandel wird mit dem Protokoll erneut auf die Gültigkeit und Relevanz der Definition von Zwangsarbeit entsprechend dem Übereinkommen Nr. 29 verwiesen. Zudem begründet es die Verpflichtung, eine innerstaatliche Politik und einen innerstaatlichen Aktionsplan zur Bekämpfung von Zwangsarbeit in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu entwickeln. Dank der neuen Instrumente konnten die IAO und die Mitgliedsgruppen bei den globalen Anstrengungen gegen Zwangsarbeit, Menschenhandel und sklavereiähnliche Praktiken eine Führungsrolle übernehmen. Das Protokoll steht allen Mitgliedstaaten, die bereits das Übereinkommen Nr. 29 ratifiziert haben, zur Ratifizierung offen. Bis zum 31. März 2017 wurden 13 Ratifikationen des Protokolls verzeichnet (Argentinien, Estland, Finnland, Frankreich, Mali, Mauretanien, Niger, Norwegen, Panama, Polen, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich und Zypern). Im Einklang mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, über nicht ratifizierte GPRA-Instrumente Bericht zu erstatten, werden nicht ratifizierende Mitgliedstaaten aufgefordert, Informationen zum Protokoll im Rahmen des jährlichen Überprüfungsmechanismus vorzulegen.<sup>79</sup>

### C. Thematischer Teil

85. In diesem Teil des Berichts werden mehrere thematische Fragen beleuchtet, die von besonderem Interesse sind. Nach der wiederkehrenden Diskussion über die GPRA im Jahr 2012 wurde jedes dieser Themen entweder bei Aussprachen der IAK oder einer Sachverständigentagung behandelt oder war Gegenstand einer Allgemeinen Erhebung.

#### Die informelle Wirtschaft

86. In den Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über die GPRA 2012 wurde die Einberufung einer Sachverständigentagung über die Förderung der GPRA in der informellen Wirtschaft gefordert. Die daraufhin abgehaltene Sachverständigentagung wurde Bestandteil des Prozesses, der zur Annahme der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, führte. Die Empfehlung enthält Leitgrundsätze und politische Orientierungshilfe für die Ausarbeitung kohärenter und integrierter Strategien zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft. Sie hat eine dreifache Zielstellung: den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft für Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten zu erleichtern und dabei die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer zu achten, die Schaffung von Unternehmen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft zu fördern und die Informalisierung von Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft zu verhindern. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die GPRA in der informellen Wirtschaft zu achten, zu fördern und zu verwirklichen. Zudem wird unterstrichen, wie wichtig Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und sozialer Dialog sind, und die Mitgliedstaaten werden aufge-

<sup>79</sup> IAA: *Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (Genf, Dok. GB.325/INS/4, 29. Okt. 2015) S. iii.

fordert, ein förderliches Umfeld zu schaffen, damit Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihr Vereinigungsrecht und ihr Recht zu Kollektivverhandlungen ausüben können.

87. Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft haben niedrigere und weniger regelmäßige Einkommen, längere Arbeitszeiten und in der Regel keine Interessenvertretung. Zudem sind sie oft körperlich und finanziell stärker gefährdet, weil ihre Arbeit vom Arbeitnehmer- und Sozialschutz, einschließlich der Sozialen Sicherheit, effektiv ausgeschlossen ist oder nicht unter ihren Geltungsbereich fällt.<sup>80</sup> Ein hoher Grad an Informalität drückt Länder an das untere und anfällige Ende globaler Produktionsketten. Zudem zahlen nicht registrierte Arbeitnehmer und Unternehmen häufig keine Steuern. Dies bürdet denjenigen, die ihrer Steuerpflicht nachkommen, eine unfaire Last auf<sup>81</sup> und schwächt den für eine wirksame öffentliche Verwaltung erforderlichen fiskalischen Handlungsspielraum.

88. In Lateinamerika wurden beim Abbau der informellen Beschäftigung offenbar geringfügige Fortschritte erzielt, doch könnte es vermutlich selbst dort weitere 55 Jahre dauern, die Informalität zu halbieren.<sup>82</sup> Einige Länder, etwa Argentinien, Chile, Ecuador und Uruguay, haben Strategien konzipiert und umgesetzt, denen bei der Formalisierung von Arbeitnehmern und Wirtschaftseinheiten ein gewisser Erfolg beschieden war. Dazu gehören Gesetzesreformen, Strategien zur Ausweitung des Sozialversicherungsschutzes, Maßnahmen, die Mindestlöhne auch für informelle Tätigkeiten garantieren, innovative Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsaufsicht, wirtschaftliche Anreize für die Einhaltung der Rechtsvorschriften, die Förderung des sozialen Dialogs und Sensibilisierungskampagnen.<sup>83</sup>

89. In einen Großteil der informellen Beschäftigung bestehen naturgemäß Hindernisse für die Gründung demokratischer und unabhängiger Arbeitnehmerverbände. Selbst wenn Arbeitnehmer die Möglichkeit zum Zusammenschluss haben, um ihre Belange zu fördern, erlaubt die lokale oder nationale Gesetzgebung mitunter keine Organisationen informeller Beschäftigter; ohne Vertretung sind Arbeitnehmer nicht in der Lage, ihre kollektiven Interessen zu verfolgen und zu wahren.<sup>84</sup> Daten aus 22 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen<sup>85</sup> lassen erkennen, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten in der informellen Wirtschaft durchgängig – in einigen Fällen mehr als 50 Mal – geringer als bei Arbeitnehmern in formellen Beschäftigungsverhältnissen ist (Abbildung 1.7). Trotz dieser gewaltigen Herausforderung wurden in vielen Ländern Initiativen zur Stärkung der gewerkschaftlichen Organisation von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft eingeleitet, die zum Teil in Kapitel 2 beschrieben werden.

---

<sup>80</sup> IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, Bericht V(1), IAK, 103. Tagung, Genf, 2014, S. 3, Abs. 2.

<sup>81</sup> Ebd., S. 10, Abs. 28.

<sup>82</sup> Ebd., S. 8, Abs. 21.

<sup>83</sup> IAA: *2015 Labour overview of Latin America and the Caribbean* (Genf, 2015), S. 55; IAA: *Policies to formalize paid domestic work in Latin America and the Caribbean* (Genf, 2016).

<sup>84</sup> IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, Bericht V(1), 2014, a.a.O., S. 43, Abs. 138.

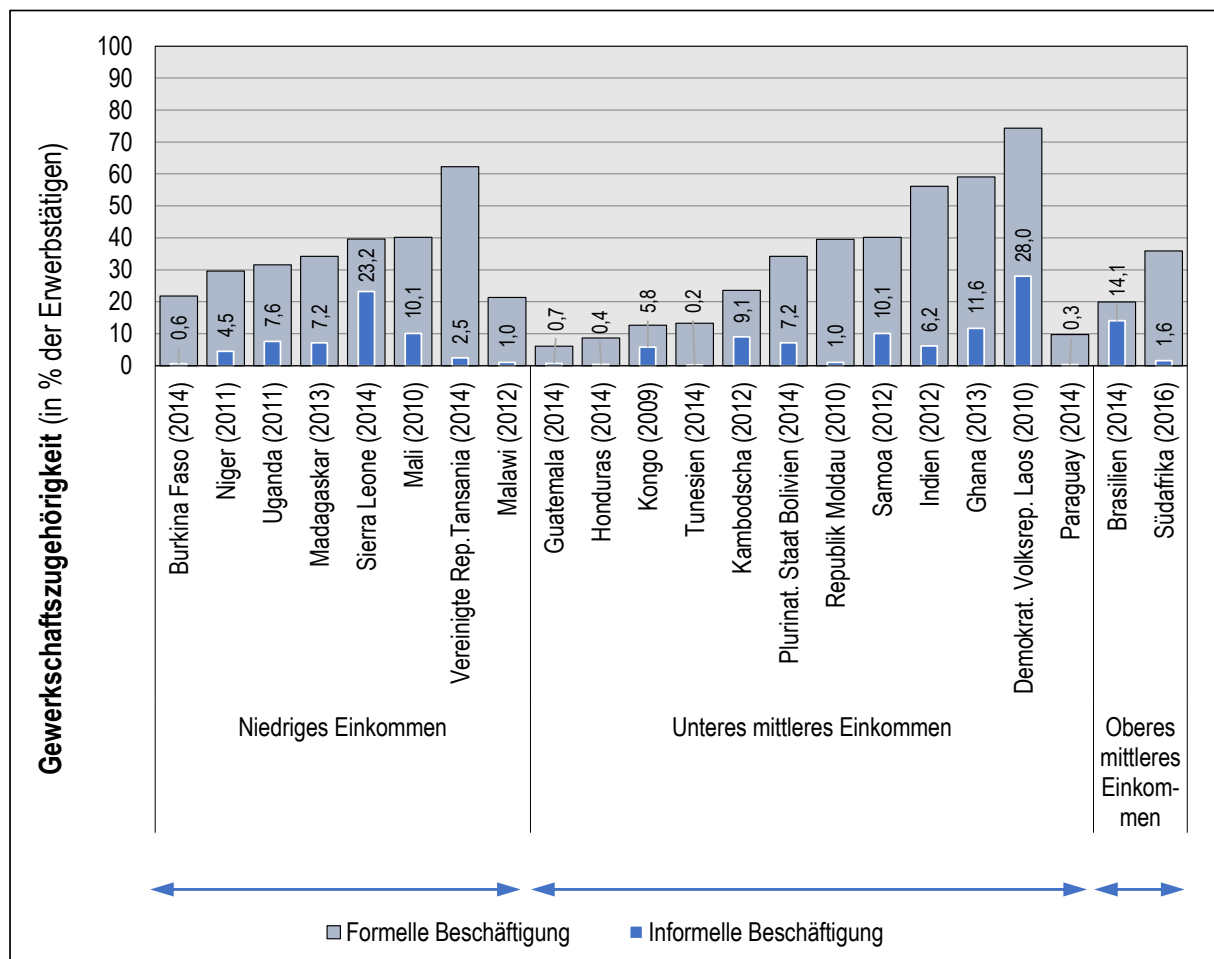
<sup>85</sup> Die betrachteten Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind: Brasilien (2014), Burkina Faso (2014), Demokratische Volksrepublik Laos (2010), Ghana (2013), Guatemala (2014), Honduras (2014), Indien (2012), Kambodscha (2012), Kongo (2009), Madagaskar (2013), Malawi (2012), Mali (2010), Niger (2011), Paraguay (2014), Plurinationaler Staat Bolivien (2014), Republik Moldau (2010), Samoa (2012), Sierra Leone (2014), Südafrika (2016), Tunesien (2014), Uganda (2011) und Vereinigte Republik Tansania (2014).

90. Kinderarbeit und Zwangsarbeit sind zumeist in der informellen Wirtschaft anzutreffen, vor allem in der Landwirtschaft und der Wirtschaft im ländlichen Raum allgemein, auf Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte in der verarbeitenden Industrie, im Bergbau, im Baugewerbe, in der Hauswirtschaft, im Unterhaltungssektor, in Restaurants und Hotels und im Straßenhandel sowie in anderen Formen des informellen Gewerbes.<sup>86</sup>

91. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, des Alters, der ethnischen Zugehörigkeit oder einer Behinderung bedeutet auch, dass die anfälligsten und am stärksten ausgegrenzten Gruppen letztlich oft eine Arbeit in der informellen Wirtschaft aufnehmen, wo sie gesetzlich nicht geschützt sind und ihnen Verletzungen ihrer Rechte bei der Arbeit drohen.<sup>87</sup>

92. Hauswirtschaft ist eine Branche, die in den meisten Ländern nahezu vollständig im informellen Bereich angesiedelt ist. Nach Schätzungen der IAO sind nur 10 Prozent aller Hausangestellten in demselben Umfang wie andere Arbeitnehmer arbeitsrechtlich geschützt, während etwa 30 Prozent gänzlich ohne derartigen Schutz auskommen müssen.<sup>88</sup>

Abbildung 1.7. Gewerkschaftszugehörigkeit von Arbeitnehmern (in Prozent), letztes verfügbares Jahr



Quelle: Daten aus nationalen Arbeitskräfteerhebungen oder entsprechenden nationalen Haushaltserhebungen.

<sup>86</sup> IAA: *Marking progress against child labour*, a.a.O., S. 23; und *Profits and poverty*, a.a.O., S. 19.

<sup>87</sup> IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, 2014, a.a.O., S. 6-7, Abs. 17.

<sup>88</sup> IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, 2013, S. 95.

93. In einem Großteil der informellen Wirtschaft ist die Arbeitsaufsicht äußerst begrenzt. Die Mittel, die die Arbeitsaufsicht erhält, sind oft selbst für regelmäßige Inspektionen mittlerer und großer Unternehmen unzureichend. ganz abgesehen von den Tausenden von Kleinbetrieben, aus denen die informelle Wirtschaft im Wesentlichen besteht. Ohne ein wirksames Inspektionssystem können in der informellen Wirtschaft Beschäftigungspraktiken gedeihen, die gegen die GPRA verstoßen.

## Die ländliche Wirtschaft

94. Nahezu die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in ländlichen Gebieten, und etwa 32 Prozent arbeiten in der Landwirtschaft, dem Sektor mit dem höchsten Anteil an weiblichen Beschäftigten.<sup>89</sup> Zu den Erwerbstätigen in ländlichen Gebieten gehören Landwirte, Pächter und Teilpächter, entlohnte und nicht entlohnte Arbeitskräfte, Saisonarbeiter und Wanderarbeitnehmer. Mehr als 82 Prozent aller Arbeitskräfte im ländlichen Raum und mehr als 98 Prozent der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft sind informell beschäftigt.<sup>90</sup>

95. In seiner Allgemeinen Erhebung von 2015 zeichnete der CEACR ein düsteres Bild der allgemeinen Entwicklung im Zusammenhang mit den GPRA. Er stellte fest, dass sich die katastrophalen Lebens- und Arbeitsbedingungen in einem Großteil des ländlichen Sektors in den vergangenen 40 Jahren und in einigen Fällen im vergangenen Jahrhundert kaum verändert hätten.<sup>91</sup> Das Berufsleben zahlreicher Beschäftigter in der ländlichen Wirtschaft ist von Armut, Arbeitsplatzunsicherheit, fehlender Interessenvertretung und gefährlichen Arbeitsbedingungen geprägt. Nach Schätzungen der IAO sterben jährlich 170.000 Arbeitnehmer infolge der Belastung durch Agrochemikalien oder bei Unfällen mit landwirtschaftlichen Maschinen.<sup>92</sup>

96. Ein entscheidender Schritt zur besseren Einhaltung der GPRA in der ländlichen Wirtschaft ist die Schaffung wirksamer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände. Bei der Allgemeinen Erhebung traten Hindernisse zutage, die dem Zusammenschluss ländlicher Arbeitnehmer nach wie vor im Wege stehen.<sup>93</sup> In einigen Ländern sind Selbstständige (mit und ohne eigene Arbeitnehmer) von den einschlägigen innerstaatlichen Gesetzen zur Gewährleistung gewerkschaftlicher Rechte, u.a. des effektiven Rechts auf Kollektivverhandlungen, ausgeschlossen.<sup>94</sup> Ausgeschlossen sind zudem mitunter bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern, etwa Arbeitskräfte in kleinen landwirtschaftlichen Familienbetrieben, Selbstständige und Zeit-, Saison- oder Gelegenheitsarbeiter.<sup>95</sup> Wie aus der Allgemeinen Erhebung abschließend hervorgeht, muss eine integrierte nationale Politik verfolgt werden, die die Einrichtung, den Ausbau und die Funktionsweise von Verbänden ländlicher Arbeitnehmer fördert und ihnen somit die Teilhabe an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ermöglicht.

---

<sup>89</sup> IAA: *General Survey concerning the right of association and rural workers' organizations instruments*, Bericht III (Teil 1B), IAK, 104. Tagung, Genf, 2015, S. 3, Abs. 13.

<sup>90</sup> Ebd., S. 6, Abs. 19.

<sup>91</sup> Ebd., S. 99, Abs. 325.

<sup>92</sup> IAA: „*Supporting rural development through social protection floors*“ in *Rural Development through Decent Work*, Policy Brief, 2011, S. 1.

<sup>93</sup> IAA: *General Survey concerning the right of association and rural workers' organizations instruments*, a.a.O., S. 35, Abs. 114.

<sup>94</sup> Ebd., S. 40, Abs. 127.

<sup>95</sup> Ebd., S. 39, Abs. 125.

97. Viele Opfer von Zwangsarbeit sind in der ländlichen Wirtschaft tätig. Ein hohes Risiko besteht für Wanderarbeitnehmer und indigene Gemeinschaften. In einigen Fällen ist ihre Situation auf ererbte Schuldknechtschaft zurückzuführen. Die durch Zwangsarbeiter in der Landwirtschaft erzeugten illegalen Gewinne belaufen sich auf schätzungsweise 9 Milliarden US-Dollar jährlich.<sup>96</sup> Insbesondere die Fischereiwirtschaft ist in den letzten Jahren zunehmend ins Blickfeld geraten. Sie beschäftigt zahlreiche Wanderarbeitnehmer aus Entwicklungsländern, die bei längeren Aufenthalten auf See anfällig für die Ausübung Zwang sind.<sup>97</sup>

98. Schätzungen zufolge entfallen nahezu 60 Prozent der gesamten Kinderarbeit auf die Landwirtschaft (einschließlich Fischerei, Aquakultur und Forstwirtschaft), und zwar zum ganz überwiegenden Teil auf eine unbezahlte Tätigkeit als mithelfende Familienangehörige. Kinderarbeit ist auch in anderen Teilen der ländlichen Wirtschaft verbreitet, etwa im handwerklichen und Kleinbergbau und bei der Gewinnung von Steinen und Erden, in der Hauswirtschaft, der Ziegelherstellung und bei verschiedenen Aktivitäten im Agrar- und Nahrungsmittelbereich.

99. In Ländern der niedrigen Einkommensgruppe und der mittlerem Einkommensgruppe (unterer Bereich) ist die Landwirtschaft weiterhin der wichtigste Arbeitgeber für Frauen, auch wenn ihr Anteil in den vergangenen 20 Jahren zurückgegangen ist.<sup>98</sup> Frauen gehen weitgehend einer zeitaufwändigen und arbeitsintensiven Tätigkeit nach, die häufig schlecht vergütet ist.<sup>99</sup> Möglicherweise genießen sie auch einen geringeren Rechts- und Sozialschutz. Vom Mutterschutz sind landwirtschaftliche Arbeitskräfte in mindestens 27 Ländern, darunter Ägypten, Ruanda, Sudan und Thailand, rechtlich ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>100</sup> Ein hohes Risiko besteht zudem für Angehörige indigener Gemeinschaften, da sie beim Zugang zu Beschäftigung und Beruf und hinsichtlich der Arbeitsbedingungen diskriminiert werden.

100. Viele Beschäftigte in der ländlichen Wirtschaft sind nach wie vor nicht arbeitsrechtlich geschützt. In Kanada wenden nicht alle Provinzen das Arbeitsrecht auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte an und verwehren ihnen damit das Recht, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten. In Bangladesch gilt das Arbeitsgesetz nicht für landwirtschaftliche Betriebe mit weniger als fünf Beschäftigten.

101. Wenn landwirtschaftliche Arbeitskräfte in den Geltungsbereich des Arbeitsrechts fallen, werden diese Schutzbestimmungen in der Praxis oft nicht angewandt, entweder weil das Beschäftigungsverhältnis prekär ist oder weil die Arbeitsaufsicht unzureichend für die Durchsetzung des Rechts in der ländlichen Wirtschaft gerüstet ist.<sup>101</sup>

102. Um nachhaltige Existenzgrundlagen zu schaffen, muss der Ratifizierung der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen und ihrer wirksamen Umsetzung in ländlichen Gebieten Priorität eingeräumt werden. Die Förderung der GPRA als „befähigende Rechte“ ist dafür eine Grundvoraussetzung. Die IAO hat einen Prozess eingeleitet, der

<sup>96</sup> IAA: *Profits and poverty*, a.a.O., S. 15.

<sup>97</sup> Ebd., S. 20.

<sup>98</sup> IAA: *Women at work: Trends 2016*, a.a.O., S. 23.

<sup>99</sup> A.a.O.

<sup>100</sup> IAA: *Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel*, Bericht VI, IAK, 104. Tagung, Genf, 2015, S. 44, Abs. 100.

<sup>101</sup> IAA: „Rights at work in the rural economy: Decent work in the rural economy, Policy guidance notes“, S. 4.

dazu dient, politische Leitlinien zur Förderung nachhaltiger Existenzgrundlagen speziell für den Agrar- und Ernährungswirtschaft zu erarbeiten.

## Globale Lieferketten und Ausfuhrfreizonen

103. In globalen Lieferketten waren 2013 etwa 453 Millionen Menschen, d.h. jeder fünfte Erwerbstätige beschäftigt, ein Anstieg um 53 Prozent gegenüber 1995.<sup>102</sup> Sie sind häufig komplex, vielfältig und fragmentiert und umfassen so unterschiedliche Branchen wie Textilien, Bekleidung, Elektronik, Automobilindustrie, Dienstleistungsunternehmen, Lebensmittel und Landwirtschaft sowie Fischerei.<sup>103</sup>

104. In den Schlussfolgerungen einer Aussprache, die die IAK 2016 über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten abhielt, wird anerkannt, dass Lieferketten zum Wirtschaftswachstum, zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Verringerung von Armut und zum Unternehmertum beigetragen haben und einen Beitrag zum Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft leisten können. Zudem können sie ein Motor der Entwicklung sein, indem sie den Technologietransfer und neue Produktionsverfahren fördern und die Qualifikationsentwicklung, die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern.<sup>104</sup> Zwar wird auch darauf hingewiesen, dass Fehler auf allen Ebenen in globalen Lieferketten zu Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit beigetragen haben,<sup>105</sup> doch ist zu berücksichtigen, dass derartige Defizite nicht auf Exporteure beschränkt, sondern übergreifend in allen Unternehmen anzutreffen sind.

105. Solche Versäumnisse haben zur Untergrabung von Arbeitnehmerrechten, insbesondere Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, beigetragen. In unteren Segmenten einiger globaler Lieferketten treten Kinderarbeit und Zwangsarbeit akut auf. Mitunter sind diese Segmente auf einheimischen Arbeitsmärkten mit der informellen Wirtschaft verknüpft, in der Wanderarbeitnehmer oder Heimarbeiter tätig sind. In vielen Sektoren stellen Frauen einen großen Teil der Beschäftigten in Lieferketten, wobei sie in geringentlohnten Tätigkeiten auf den unteren Ebenen überproportional vertreten sind; allzu oft sind sie Diskriminierung ausgesetzt.<sup>106</sup>

106. Ausfuhrfreizonen (AFZ) sind ein wichtiger Bestandteil globaler Lieferketten. Zuletzt (2006) wurde die Zahl der AFZ von der IAO auf 3.500 geschätzt. Aktuelleren Schätzungen zufolge sind es derzeit fast 4.500.<sup>107</sup> Anlass zur Sorge gibt insbesondere, dass AFZ oft von Arbeitsgesetzen ausgenommen sind und die Arbeitnehmer daher Einschränkungen in Bezug auf gewerkschaftliche Aktivitäten und Kollektivverhandlungen unterliegen können.<sup>108</sup> In einigen Ländern gelten gesetzliche Restriktionen für die gewerkschaftliche Organisation, sodass Gewerkschaftsvertreter möglicherweise nur schwer physischen

---

<sup>102</sup> IAA: *World employment and social outlook 2015: The changing nature of jobs* (Genf, 2015), S. 132.

<sup>103</sup> IAA: *Berichte des Ausschusses für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten: Zur Annahme durch die Konferenz vorgelegte EntschlieÙung und vorgeschlagene Schlussfolgerungen*, Vorläufiger Verhandlungsbericht Nr. 14-1, IAK, 105. Tagung, Genf, 2016, S. 2, Abs. 1.

<sup>104</sup> IAA: *FolgemaaÙnahmen zu der EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten* (allgemeine Aussprache) (Genf, Dok. GB.328/INS/5/1, 7. Okt. 2016), S. 1, Abs. 1.

<sup>105</sup> Ebd., S. 1, Abs. 3.

<sup>106</sup> A.a.O.

<sup>107</sup> UNCTAD: *Enhancing the contribution of export processing zones to the sustainable development goals: An analysis of 100 EPZs and a framework for sustainable economic zones* (Genf, 2015), S. 4.

<sup>108</sup> IAA: *EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten*, verabschiedet am 10. Juni 2016, S. 2, Abs. 5.

Zugang zu AFZ haben und Kollektivverhandlungen nur eingeschränkt stattfinden können.<sup>109</sup>

107. Laut einem Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) besteht eine strategische Herausforderung für AFZ darin, dass herkömmliche steuerliche Anreize zur Förderung der Ansiedlung von Unternehmen nicht mehr mit dem internationalen Handelsrecht vereinbar sind und Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer auslaufen.<sup>110</sup> In dem Bericht, in dem 100 AFZ untersucht wurden, wird angeregt, dass die AFZ ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern könnten, indem sie von ihrem engen, an Kostenvorteilen orientierten Konzept dazu übergehen, sich als Verfechter eines nachhaltigen Wirtschaftens zu positionieren. Zwar bemühten sich einige AFZ um einen solchen Übergang, förderten jedoch in den meisten Fällen keine sozialen oder ökologischen Aspekte.

108. In ihren Schlussfolgerungen forderte die IAK die IAO auf, ein Aktionsprogramm zu entwickeln, um menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten durch einen umfassenden und koordinierten Handlungsrahmen anzugehen. Daraufhin legte die Organisation die folgenden fünf Aktionsbereiche fest: Wissensgenerierung und -verbreitung, Kapazitätsaufbau, Anwaltschaft, Politikberatung und technische Unterstützung sowie Partnerschaften und Politikkohärenz.<sup>111</sup> Dieser Handlungsrahmen soll den Mitgliedstaaten beim Abbau der Defizite hinsichtlich menschenwürdiger Arbeit behilflich sein, so auch in Bezug auf die GPRA. Zudem vereinbarte der Verwaltungsrat, drei Sachverständigentagungen abzuhalten, die sich voraussichtlich mit mehreren Fragen im Zusammenhang mit den GPRA in globalen Lieferketten und AFZ befassen werden.

### Atypische Formen der Beschäftigung

109. Atypische Formen der Beschäftigung können Zeitarbeit und befristete Beschäftigung, zeitlich begrenzte Leiharbeit und Auftragsuntervergabe, Teilzeitarbeit und Arbeit auf Abruf (einschließlich Gelegenheitsarbeit und Modellen wie Nullstunden-Verträge) beinhalten.<sup>112</sup> Sie können einem spezifischen und legitimen Zweck dienen, etwa einer Tätigkeit in saisonabhängigen Wirtschaftszweigen oder der vorübergehenden Ersetzung ausfallender Arbeitskräfte. Diese Vertragsverhältnisse haben die Anpassungsfähigkeit und das Wachstum von Unternehmen gefördert und die Erwerbsbeteiligung gesteigert. Einigen Arbeitnehmern können sie flexible Optionen für den gewünschten Ausgleich von Beruf und Privatleben bieten. Sie können sich als nützlicher Mechanismus für die Anwerbung und Ausbildung von Arbeitskräften sowie für die raschere Nutzung der Fähigkeiten und Fachkenntnisse bestimmter Arbeitnehmer erweisen und zudem den Einstieg in ein Normalarbeitsverhältnis ermöglichen.

110. Bei der wiederkehrenden Diskussion 2012 wurde darauf hingewiesen, dass die Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung Fragen hinsichtlich der uneingeschränkten Ausübung der GPRA aufwerfe. Als Folgemaßnahme zu dieser Diskussion wurden auf der 2015 abgehaltenen Dreigliedrigen Sachverständigentagung über atypische Formen der Beschäftigung Trends in diesem Bereich geprüft und Schlussfolgerungen im Hinblick auf den Abbau von Defiziten bei der menschenwürdigen Arbeit angenommen. Das Thema

<sup>109</sup> IAA: *Trade union manual on export processing zones* (Genf, 2014), S. 39.

<sup>110</sup> UNCTAD: *Enhancing the contribution of export processing zones to the sustainable development goals*, a.a.O., S. ii.

<sup>111</sup> IAA: GB.328/INS/5/1, a.a.O., S. 2, Abs. 9.

<sup>112</sup> IAA: *Non-standard employment around the world*, a.a.O., S. 47-102.



Beschäftigungsverhältnisse wird derzeit auch im breiteren Kontext der Initiative der IAO zur Zukunft der Arbeit aufgegriffen.

111. In ihren Schlussfolgerungen wiesen die Sachverständigen darauf hin, dass die Welt der Arbeit einem kontinuierlichen Wandel unterliege, wozu auch die wachsende Vielfalt der Beschäftigungsformen und vertraglichen Regelungen gehöre. Zudem hielten sie fest, dass es Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen aus rechtlichen Gründen oder in der Praxis häufiger an Schutz als anderen Arbeitnehmern mangle. <sup>113</sup> Sie kamen zu dem Schluss, dass diese Formen der Beschäftigung den legitimen Bedürfnissen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gerecht werden sollten und nicht dazu dienen dürften, Arbeitnehmerrechte und menschenwürdige Arbeit, darunter Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sowie Arbeitsplatzsicherheit, zu untergraben. Darüber hinaus erklärten sie, dass ein angemessener Schutz durch einen geeigneten Regulierungsrahmen, die Einhaltung und konsequente Durchsetzung des Rechts und einen wirksamen sozialen Dialog entstehe. <sup>114</sup>

112. Der Einsatz von Gelegenheits-, Zeit- oder Leiharbeitern kann erhebliche Herausforderungen für Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen mit sich bringen. Wenn Arbeitnehmer voraussichtlich nur kurze Zeit auf einem Arbeitsplatz verweilen, lohnt es sich für sie möglicherweise nicht, einer Gewerkschaft beizutreten, oder sie lassen sich vielleicht davon abschrecken. Das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, soll Zugang zum Recht auf Vereinigungsfreiheit und andere GPRA gewährleisten. Sorge bereitet jedoch, dass angesichts der rasch wachsenden Zahl von Unternehmen, die Leiharbeiter beschäftigen, Verhandlungseinheiten destabilisiert werden können, indem eine Spaltung der Belegschaft zwischen Stamm- und Leiharbeiternehmern herbeigeführt wird. <sup>115</sup>

113. Frauen, Migranten und Jugendliche, deren Anfälligkeit für Diskriminierung höher ist, sind in atypischen Beschäftigungsverhältnissen übermäßig stark vertreten. Frauen gehen häufiger als Männer einer Teilzeitbeschäftigung nach, da sie ihre Erwerbstätigkeit oft mit der Betreuung von Familienangehörigen verbinden. Auch wenn die Lohnabstriche, die Teilzeitarbeiter hinnehmen müssen, in der Regel geringer als bei Zeit- oder Leiharbeitern ausfallen, können sie dennoch erheblich sein. <sup>116</sup>

114. Parallel zur Ausbreitung atypischer Formen der Beschäftigung in etablierten Branchen haben sich in einigen neuen und im Entstehen begriffenen Wirtschaftszweigen Arbeitsverhältnisse herausgebildet, bei denen die Grenzen zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit verschwimmen. <sup>117</sup> Ein Beispiel dafür ist u.a. Arbeit, die über Online-Plattformen geleistet wird und zur so genannten „Gig-Economy“ oder „On-Demand-Economy“ beiträgt. <sup>118</sup> Hier werden Tätigkeiten wie Beförderungs-, Reinigungs- und Lieferdienste über mobile Anwendungen vermittelt, die von

---

<sup>113</sup> IAA: *Conclusions of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Genf, Dok. GB.323/POL/3, 16. März 2015), S. 50, Abs. 2.

<sup>114</sup> Ebd., S. 50, Abs. 3.

<sup>115</sup> IAA: *Non-standard forms of employment: Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Genf, 16.-19. Febr. 2015), S. 30, Abs. 59.

<sup>116</sup> Ebd., S. 26, Abs. 47.

<sup>117</sup> IAA: *Arbeitnehmerschutz in einer Arbeitswelt im Wandel*, Bericht VI, 2015, a.a.O., S. 5, Abs. 13.

<sup>118</sup> IAA: *Non-standard employment around the world*, a.a.O., S. 39.

Firmen betrieben werden, welche zudem Massstäbe bei der Qualität und bei der Auswahl und Verwaltung der Arbeitskräfte setzen.<sup>119</sup>

115. Die Aufsichtsorgane der IAO haben ihre Besorgnis darüber bekundet, dass Selbstständige, falls sie von der Anwendung des Arbeitsrechts ausgenommen sind, möglicherweise auch nicht den Regelungen zum Schutz der GPRA unterliegen. Der Versuch Selbstständiger oder falsch eingestufte Arbeitskräfte, sich zu organisieren und kollektiv zu verhandeln, kann in einigen Situationen auch als Verstoß gegen Rechtsvorschriften wie das Wettbewerbs- und Kartellgesetz angesehen werden.<sup>120</sup>

116. Die Sachverständigentagung 2015 gelangte zu dem Schluss, dass besonderer Wert auf die Verhinderung und Beseitigung atypischer Formen der Beschäftigung gelegt werden sollte, die im Widerspruch zu den GPRA stehen und mit Elementen der Agenda für menschenwürdige Arbeit unvereinbar sind.<sup>121</sup> Sie rief zu Maßnahmen auf, die den Zugang zum Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen garantieren, und drängte darauf, im Rahmen des sozialen Dialogs innovative Ansätze, darunter regulatorische Initiativen, zu entwickeln, die es diesen Beschäftigten ermöglichen, den ihnen nach geltenden Kollektivvereinbarungen zustehenden Schutz zu genießen. Darüber hinaus forderte sie Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung bei atypischen Formen der Beschäftigung.

### Von Fragilität und Konflikten geprägte Situationen

117. Schätzungen zufolge leben 1,5 Milliarden der 7 Milliarden Menschen auf der Welt in Staaten, die von Konflikten und fragilen Situationen betroffen sind.<sup>122</sup> 2015 gab es weltweit 65,3 Millionen Zwangsvertriebene, mehr als je zuvor.<sup>123</sup> Dies entspricht einem Anstieg um über 50 Prozent in fünf Jahren. In Krisensituationen werden Existenzgrundlagen vernichtet und Arbeitsstätten beschädigt. Gemeinsame Merkmale dieser Situationen sind mangelnde Einhaltung der GPRA und anderer Arbeitsnormen, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung.<sup>124</sup>

118. Mit aktiven Strategien zur Vorsorge und Prävention lassen sich die Krisenrisiken auf ein Mindestmaß beschränken. Die Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheit kann zum Abbau sozialer Spannungen beitragen, die bei Konflikten oft als treibende Kräfte wirken.

119. Für die Bewältigung von Krisen müssen Sofortmaßnahmen zum Schutz der Schwächsten sowie langfristige Gegenmaßnahmen getroffen werden. Kinder sind mit am stärksten gefährdet. 2015 berichtete die Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte, dass in Jemen nahezu alle vor Ort vertretenen Konfliktparteien in großem Umfang Kinder rekrutierten. Ihren Angaben zufolge war die Zahl der

<sup>119</sup> IAA: *The rise of the “just-in-time” workforce: On-demand work, crowdwork, and labour protection in the “gig-economy”* (Genf, 2016), S. 1.

<sup>120</sup> Ebd., S. 11.

<sup>121</sup> IAA: GB.323/POL/3, a.a.O., S. 52, Abs. 7 h).

<sup>122</sup> IAA: *Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz: Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944*, Bericht V(1), IAK, 105. Tagung, Genf, 2016, S. 4, Abs. 7.

<sup>123</sup> Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR): *Global trends: Forced displacement in 2015* (Genf, 2016), S. 2.

<sup>124</sup> IAA: *Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz: Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944*, Bericht V(1), 2016, a.a.O., S. 5, Abs. 9.

rekrutierten Kinder in einem Sechsmonatszeitraum des Jahres 2015 vier Mal so hoch wie im gesamten Jahresverlauf 2014. In der Zentralafrikanischen Republik wurden fast 2.000 Kinder erfolgreich von bewaffneten Gruppen getrennt, liefen jedoch aufgrund der anhaltenden Instabilität und dem Fehlen geeigneter Wiedereingliederungsprogramme Gefahr, wieder rekrutiert zu werden.<sup>125</sup>

120. Fünf Jahre nach Ausbruch der Krise in der Arabischen Republik Syrien hatten 2,1 Millionen Kinder ihre Schule verloren. Mehr als 700.000 Kinder waren in Nachbarländer geflohen und besuchten dort mehrheitlich keine Schule. In einem Bericht wird geschätzt, dass 47 Prozent der Flüchtlingshaushalte in Jordanien teilweise oder vollständig auf Einkommen angewiesen sind, das von einem Kind erwirtschaftet wird.<sup>126</sup>

121. Bewaffnete Konflikte führen oft zur Anwendung von Zwangs- und Pflichtarbeit und in einigen Fällen zu Sklaverei, einschließlich sexueller Sklaverei. In Verbindung damit kann es zur Unterdrückung von Minderheiten kommen, wie im Fall der Jesiden, die zu Tausenden in der Arabischen Republik Syrien gefangen gehalten wurden.<sup>127</sup>

122. Die Syrien-Krise setzte einen massiven Flüchtlingsstrom in Gang. Mehr als 80 Prozent flohen in die Nachbarländer in der Region, insbesondere Jordanien, Libanon und die Türkei; der Rest reiste dagegen zum überwiegenden Teil nach Europa. Diese großen, ungesteuerten Bevölkerungsbewegungen gehen oft mit Kinderarbeit und Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft und der sexuellen Ausbeutung einher.

123. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände können eine einflussreiche Rolle im Hinblick auf die in Krisenkontexten dringend benötigte Stabilität wahrnehmen. In vielen Situationen können die Sozialpartner dank ihrer Tradition von Verhandlung und Dialog Kapazitäten bereitstellen, die in der übrigen Gemeinschaft möglicherweise nicht vorhanden sind. In anderen Kontexten gilt es, im Wege des Dialogs und der Förderung von Rechten Kapazitäten aufzubauen und Missstände zu beseitigen.

124. 2016 initiierte die IAK einen Prozess, der in ein neues Instrument als Nachfolger der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944, münden soll. Das geplante neue Instrument beruht auf dem wachsenden internationalen Konsens über die zentrale Bedeutung der Schaffung von Arbeitsplätzen bei der Bewältigung von Krisen. Es trägt der Notwendigkeit Rechnung, mehr Kapazitäten zu schaffen und einen integrierten, auf Rechte gegründeten Ansatz zu verfolgen.

---

<sup>125</sup> UN: *Annual report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict* (New York, Dok. A/HRC/31/19, 28. Dez. 2015), S. 3, Abs. 3.

<sup>126</sup> UNICEF: „*Small hands heavy burden: How the Syria conflict is driving more children into the workforce*“ (Amman, 2015), S. 2.

<sup>127</sup> UN: „*They came to destroy: ISIS crimes against the Yazidis*“ (Genf, Dok. A/HRC/32/CRP.2, 15. Juni 2016), S. 1.

## Kapitel 2

---

### Überblick über die Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen

125. In diesem Kapitel werden Beispiele der Maßnahmen präsentiert, die von den Mitgliedsgruppen zur Förderung der GPRA ergriffen wurden. Zudem werden zusammenfassend die Maßnahmen dargestellt, die das Amt im Rahmen des 2012 vom Verwaltungsrat angenommenen Aktionsplans zu den GPRA durchgeführt hat.

#### A. Maßnahmen der Mitgliedsgruppen zur Förderung der GPRA

##### Bemühungen zur Verbesserung von Rechtsvorschriften und Politikkonzepten

126. In einer Reihe von Ländern ermöglichten neue politische und rechtliche Gegebenheiten die Entwicklung von Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Beispielsweise ergriff Myanmar Maßnahmen zur Reform von Gesetzen über die Bildung von Arbeitnehmerverbänden. Das Land verzeichnete in der Folgezeit ein rasches Wachstum von Verbänden auf der Unternehmensebene, sodass es Mitte 2016 mehr als 1.700 gab (von denen über die Hälfte Verbände von Landwirten/landwirtschaftlichen Arbeitskräften waren). Zudem erkannte die Regierung von Myanmar Zusammenschlüsse von Arbeitnehmerverbänden auf der nationalen Ebene sowie einen nationalen Dachverband an.

127. In Timor-Leste untersagt ein überarbeitetes Arbeitsgesetz die Einmischung der Behörden in die Organisation oder die Finanzierung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie Eingriffe des Arbeitgebers, die die Bildung oder Funktionsweise von Arbeitnehmerverbänden behindern.<sup>1</sup> In Ecuador wurde das Arbeitsgesetz dahingehend geändert, dass die ungerechtfertigte Entlassung von Mitgliedern des Exekutivausschusses einer Gewerkschaft unwirksam ist.<sup>2</sup>

128. Zur Bekämpfung von Praktiken der Zwangsarbeit überarbeitete eine wachsende Zahl von Ländern Gesetze und/oder Politikkonzepte oder führte neue ein. Mit dem mauritanischen Gesetz Nr. 2015-031 werden Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken unter Strafe gestellt. Zugleich zielt es darauf ab, Vereinigungen zur Verteidigung der Menschenrechte zu stärken, den Opfern zu helfen und Betroffenen das Recht auf Entschädigung einzuräumen.<sup>3</sup> In Kuwait werden mit dem Gesetz Nr. 91 von 2013 Menschenhandel und

---

<sup>1</sup> Regierung von Timor-Leste, [Law No. 4/2012 of 21 February 2012](#), Art. 83.

<sup>2</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2016, a.a.O., S. 59.

<sup>3</sup> Ebd., S. 200.

damit zusammenhängende Vergehen unter Strafe gestellt und strenge Sanktionen vorgeschrieben. In Peru wurde der zweite Nationale Plan zur Bekämpfung von Zwangsarbeit gebilligt; er umfasst drei strategische Ziele: Schulung und Sensibilisierung, Wiedereingliederung von Betroffenen sowie Ermittlung und Verringerung gefährdender Faktoren.<sup>4</sup>

129. In mehreren Ländern wurden Rechtsvorschriften zur Prävention und Minimierung von Zwangsarbeit in privaten und öffentlichen Unternehmen eingeführt. Das Vereinigte Königreich beispielsweise verabschiedete 2015 das Gesetz über moderne Sklaverei, das neue Maßnahmen zur Stärkung von Aktivitäten gegen Zwangsarbeit und Sklaverei in Lieferketten vorsah und die Durchsetzungskapazität stärkte.<sup>5</sup> Ähnliche Bestimmungen wurden in das kalifornische Gesetz über Transparenz in Lieferketten von 2012 aufgenommen. Dieses Gesetz verpflichtet in Kalifornien wirtschaftlich aktive Handelsketten und Hersteller mit weltweiten jährlichen Bruttoeinnahmen von mindestens 100 Millionen US-Dollar, ihre Anstrengungen zur Ausmerzung von Sklaverei und Menschenhandel offenzulegen und in der gesamten Lieferkette die grundlegenden Menschenrechte zu schützen. Das US-amerikanische Gesetz über die Erleichterung des Handels und die Durchsetzung von Handelsregeln von 2015 gestattet ein schärferes Vorgehen gegen die Einfuhr von Waren, die nach Einschätzung der Behörden mit Hilfe von Kinder- oder Sklavenarbeit produziert wurden.<sup>6</sup>

130. Was die Übereinkommen zum Thema Kinderarbeit betrifft, so entwickelten, überarbeiteten oder aktualisierten 59 Länder im Zeitraum 2004–14 ihren Rechtsrahmen auf der nationalen und subnationalen Ebene, wovon insgesamt 194 Gesetze betroffen waren. In 57 Ländern wurden 279 konkrete Politikkonzepte, Pläne und Programme zur Bekämpfung von Kinderarbeit oder der schlimmsten Formen von Kinderarbeit verabschiedet und umgesetzt. Zudem wurde eine verbesserte innerstaatliche Politikkohärenz in 46 Ländern sowie in 211 Politikkonzepten, Plänen und Programmen festgestellt. Grund dafür war die Aufnahme von Aspekten der Kinderarbeit in einschlägige Entwicklungs-, Bildungs-, Sozialschutz- und andere Konzepte und Programme.<sup>7</sup>

131. In den fünf Jahren seit der Annahme des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, brachten mehr als 30 Mitgliedstaaten erfolgreich Gesetze und Politikkonzepte zum Thema Hauswirtschaft auf den Weg, und mindestens 18 leiteten entsprechende Prozesse ein. Dadurch wurde der Rechtsschutz ausgeweitet und die Prävention von Zwangs- und Kinderarbeit unterstützt. Eine Reihe von Ländern entwickelte branchenspezifische Konzepte zur Beseitigung von Kinderarbeit in der Hauswirtschaft und zum Schutz junger Arbeitnehmer im gesetzlichen Erwerbsalter. Derartige Konzepte wurden von Ländern wie Ecuador, Gabun, Panama und Togo gebilligt.

132. In der Demokratischen Volksrepublik Laos sind Arbeitgeber nach dem 2013 verabschiedeten Gesetz zur Änderung des Arbeitsgesetzes verpflichtet, Unterlagen mit den Personendaten, einschließlich des Namens, Alters und Geburtsdatums, von Beschäftigten

---

<sup>4</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts*, Bericht III (Teil 1A), 2014, a.a.O., S. 147.

<sup>5</sup> Regierung des Vereinigten Königreichs, [Modern Slavery Act 2015](#), S. 43.

<sup>6</sup> Regierung der Vereinigten Staaten, [Trade Facilitation and Enforcement Act of 2015](#), 24. Febr. 2016, United States 114th Congress, Public Law 130 Statutes at Large 122, Section 104(b)(d), S. 131.

<sup>7</sup> IAA: „[Major results of ILO work on child labour](#)“, Broschüre, 2014, S. 4.

unter 18 Jahren zu führen. Diese Unterlagen werden den Arbeitsaufsichtsbeamten vorgelegt.<sup>8</sup> In Pakistan untersagt das von vier Provinzen eingeführte Gesetz über das Verbot der Kinderarbeit die Beschäftigung von Kindern unter 14 Jahren generell und von Personen unter 18 Jahren in gefährlichen Arten von Arbeit.<sup>9</sup> Nach Änderungen des Arbeitsgesetzes in Georgien gelten dort nun Bestimmungen, die die Arbeitszeit von Kindern zwischen 14 und 16 Jahren beschränken.<sup>10</sup>

133. In Honduras wurde das Bildungsrahmengesetz angenommen, das einen kostenlosen Pflichtschulbesuch vorsieht.<sup>11</sup> In Kenia wurden die Mittel für Bargeldtransferprogramme und andere Initiativen zugunsten von Waisen und schutzbedürftigen Kindern aufgestockt. In Lesotho wurden mit dem Gesetz über den Schutz und das Wohlergehen von Kindern Strafen für Personen eingeführt, die dafür verantwortlich sind oder es zulassen, dass sich ein Kind an unerlaubten Aktivitäten beteiligt.<sup>12</sup>

134. Im Bereich der Nichtdiskriminierung nahm Belgien das Gesetz vom 22. April 2012 an, das auf die Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles abzielt. Demnach sind Unternehmen verpflichtet, Maßnahmen zur Überwindung des Lohngefälles berufsübergreifend und auf Branchenebene auszuhandeln. Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten müssen zudem obligatorische Konsultationen im Hinblick auf eine geschlechterneutrale Lohnpolitik abhalten. Somit müssen die Unternehmen alle zwei Jahre eine detaillierte Analyse ihrer Entgeltstruktur durchführen, damit sie einen Aktionsplan mit Zielen aufstellen können, wenn Personalvertreter dies für notwendig halten.<sup>13</sup>

135. Dänemark änderte mit dem Gesetz Nr. 513 von 2014 sein Gesetz über die Gleichheit des Arbeitsentgelts, wodurch die Verpflichtung zur jährlichen Erstellung nach Geschlecht aufgeschlüsselter Statistiken auf Arbeitgeber ausgeweitet wurde, die zehn oder mehr Arbeitnehmer, davon mindestens drei Männer und drei Frauen, beschäftigen. Ziel der Änderung ist es, verstärkt auf Lohnstatistiken aufmerksam zu machen, die nach Geschlechtern getrennt sind, ein Instrument bereitzustellen, mit dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam auf die Beseitigung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede hinarbeiten können, und eine rechtliche Grundlage für angebliche Fälle von Lohndiskriminierung zu schaffen.<sup>14</sup> In Südafrika wurde mit der Annahme des Änderungsgesetzes zur Chancengleichheit im Beschäftigungsbereich von 2013 festgelegt, dass unterschiedliche Beschäftigungsbedingungen von Beschäftigten, die gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten, unfaire Diskriminierung darstellen.<sup>15</sup> Das vietnamesische Arbeitsgesetz von 2012 enthält den Grundsatz gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit.<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Regierung der Demokratischen Volksrepublik Laos, [Labour Law No. 43/NA, as amended, 24 December 2013](#), Art. 103.

<sup>9</sup> [A bill to prohibit the employment of children and to regulate employment of adolescents in certain occupations and processes in the Province of Khyber Pakhtunkhwa](#), 2015, S. 1.

<sup>10</sup> Regierung von Georgien, [Labour Code of Georgia](#) (nicht amtliche Übersetzung ins Englische).

<sup>11</sup> Regierung von Honduras, [Ley Fundamental de Educación No. 262–2011](#), 22. Febr. 2012.

<sup>12</sup> Regierung von Lesotho, [Children’s Protection and Welfare Act 2011](#), Teil VI, Art. 45 b), S. 492.

<sup>13</sup> IAA: [Report of the Committee of Experts](#), Bericht III (Teil 1A), 2013, a.a.O., S. 428.

<sup>14</sup> Siehe [direct request \(CEACR\) – Adopted 2015, published 105th ILC Session \(2016\)](#).

<sup>15</sup> Regierung von Südafrika, [Employment Equity Amendment Act, 2013](#) in [Government Gazette](#), 16. Jan. 2014, Bd. 583, 2014, Nr. 47, Art. 3 b) 4), S. 4.

<sup>16</sup> Regierung von Vietnam, [Labour Code, 2012](#), Art. 90(3).

136. In Indien verabschiedete die Regierung ein Gesetz über das Verbot der Beschäftigung von Angehörigen der als unterprivilegiert anerkannten Kasten oder Stämme („Scheduled Castes“ und „Scheduled Tribes“) in der manuellen Latrinenreinigung.<sup>17</sup>

137. 2014 unterzeichnete der Präsident der Vereinigten Staaten ein Dekret zur Ausweitung des Schutzes der Angestellten und Auftragnehmer von US-Bundesbehörden vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung. Die Organisation Amerikanischer Staaten nahm das Interamerikanische Übereinkommen gegen alle Formen von Diskriminierung und Intoleranz (2013) an, das die sexuelle Orientierung sowie die Geschlechtsidentität und den Ausdruck der Geschlechtlichkeit einschließt.

## Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände spielen eine führende Rolle

### *Die Nichtorganisierten organisieren*

138. Vor dem Hintergrund veränderlicher Beschäftigungsverhältnisse, des technologischen Wandels und der Prävalenz informeller Beschäftigung erarbeiten viele Gewerkschaften Strategien, mit denen Gruppen erreicht werden sollen, die derzeit nicht organisiert sind. Der IGB-Weltkongress forderte 2014 nachdrücklich dazu auf, dem Aufbau von Kapazitäten für die gewerkschaftliche Organisation überall oberste Priorität einzuräumen und Zielvorgaben für das gewerkschaftliche Wachstum festzulegen.<sup>18</sup> Im Rahmen ihrer derzeitigen Strategien bemühen sich die Gewerkschaften häufig um eine stärkere Diversifizierung und die Kontaktarbeit mit potenziell unterrepräsentierten Gruppen. Bei diesen Strategien kann es darum gehen, die Mitgliedschaft von Frauen zu fördern, junge Arbeitnehmer sowie Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und in atypischen Beschäftigungsformen zu erreichen und Koalitionen in Gemeinschaften zu schmieden.

139. In Spanien und Portugal, wo sehr viele junge Arbeitnehmer in unsicheren Arbeitsverhältnissen tätig sind, haben Gewerkschaften gesonderte Abteilungen für junge Beschäftigte und Zuwanderer eingerichtet. In Italien haben alle drei großen Gewerkschaftsdachverbände eigenständige Gewerkschaften für Zeitarbeiter gegründet.<sup>19</sup> In Ghana änderte die Vereinigung ghanaischer Landarbeiter (GAWU) ihre Satzung, um die Mitgliederwerbung bei Landwirten zu ermöglichen. Seitdem wurden 15.000 Kleinbauern als neue Mitglieder gewonnen.

140. Es gibt zahlreiche Beispiele für Gewerkschaften, die sich bemühen, informelle Arbeitnehmer zu organisieren, u.a. in Brasilien, Indien, der Republik Korea, den Philippinen, Sierra Leone, Südafrika und Thailand.<sup>20</sup>

141. 2013 wurde der Internationale Bund der Hausangestellten gegründet. Er gehört der Internationalen Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften an und zählt derzeit 58 Mitgliedsorganisationen,

---

<sup>17</sup> Regierung von Indien: [The Prohibition of Employment as Manual Scavengers and their Rehabilitation Act, 2013](#) (Gesetz Nr. 25 von 2013), in *The Gazette of India*, 19. Sept. 2013, Teil II, Abschnitt 1, S. 1; [The Scheduled Castes and the Scheduled Tribes \(Prevention of Atrocities\) Amendment Act, 2015](#) (Gesetz Nr. 1 von 2016), in *The Gazette of India*, 31. Dez. 2016.

<sup>18</sup> ITUC: „[Union growth: Draft framework for action](#)“, 3. IGB-Weltkongress (Berlin, 18.-23. Mai 2013), S. 4.

<sup>19</sup> M. Bernaciak, R. Gumbrell-McCormick und R. Hyman: *European trade unionism: From crisis to renewal?* (Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI): Brüssel, 2014), S. 21.

<sup>20</sup> IAA: *Organizing workers in the informal economy* (Genf, 2016), S. 6-7.

die etwa 330.000 Hausangestellte vertreten. In Argentinien, Frankreich, Italien und Uruguay wurde der Versuch unternommen, durch Kollektivvereinbarungen die Rechte von Hausangestellten zu stärken. In Argentinien und im Plurinationalen Staat Bolivien wurden neue Verbände von Arbeitgebern von Hausangestellten gegründet.

142. Schätzungen zufolge gehört nur 1 Prozent der Wanderarbeitnehmer einer Gewerkschaft an.<sup>21</sup> In einer Reihe von Ländern laufen Bemühungen, Wanderarbeitnehmer als Mitglieder zu gewinnen. Der Irische Gewerkschaftskongress beispielsweise entwickelte eine spezielle Organisierungskampagne, und ähnliche Kampagnen wurden von einigen anderen Gewerkschaften durchgeführt.<sup>22</sup>

143. In vielen Ländern hat die Zahl der Selbstständigen zugenommen. In Deutschland etwa wurde zwischen 2000 und 2015 ein Anstieg um 25 Prozent verzeichnet. Darunter befinden sich zahlreiche Selbstständige, die in der expandierenden digitalen Wirtschaft tätig sind. Als Reaktion auf diesen Trend bildete eine Dienstleistungsgewerkschaft ein Referat für Selbstständige, das Strategien zur Förderung der Interessen dieser Gruppe ermitteln und unterstützen soll. Das Referat vertritt gegenwärtig 30.000 selbstständige Mitglieder.<sup>23</sup>

#### *Andere Aktivitäten der Sozialpartner*

144. Mit der Verleihung des Friedensnobelpreises 2015 an das tunesische „Quartett für den nationalen Dialog“ für seinen Beitrag zum Aufbau einer pluralistischen Demokratie in Tunesien wurde die wesentliche Rolle unabhängiger Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände im demokratischen Prozess anerkannt. Dem Quartett gehörten sowohl der tunesische Gewerkschaftsdachverband (UGTT) als auch der Handels- und Industrieverband (UTICA) an. Das Friedensnobelpreis-Komitee erklärte, das Quartett habe zu einer Zeit, als das Land am Rand eines Bürgerkriegs stand, „einen alternativen, friedlichen politischen Prozess etabliert“. Es habe somit entscheidend dazu beigetragen, dass in Tunesien innerhalb weniger Jahre „ein verfassungsmäßiges Regierungssystem errichtet wurde, das der gesamten Bevölkerung grundlegende Rechte garantiert, ungeachtet des Geschlechts, der politischen Überzeugung oder des religiösen Glaubens“.

145. In Tunesien schlossen die Sozialpartner auch die erste Kollektivvereinbarung über die Arbeitsbeziehungen in der Landwirtschaft.<sup>24</sup> Die Vereinbarung deckt Folgendes ab: das Recht, sich zu organisieren und vertreten zu werden, den Arbeitsschutz, Arbeitszeiten und Urlaub, Frauen- und Kinderarbeit, Fragen der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie den Mutterschaftsurlaub. In Peru entwickelte ein mit Arbeitnehmer- und Regierungsvertretern besetzter Ausschuss eine Gesetzgebungsinitiative zur Gewährleistung der Rechte von informellen Arbeitnehmern und Selbstständigen.

146. Der Arbeitgeberverband der Föderation Bosnien und Herzegowina nahm eine Bewertung des Arbeitsgesetzes des Landes vor und erstellte einen umfassenden Bericht mit grundsatzpolitischen Empfehlungen für Änderungen des Gesetzes. Einige dieser

---

<sup>21</sup> IGB: „Union growth: Draft framework for action“, a.a.O., S. 2.

<sup>22</sup> S. Philips: „Towards a strategy for the inclusion of migrant workers in trade unions“, Papier (Irischer Gewerkschaftskongress (ICTU)), o. D., S. 4.

<sup>23</sup> R. Knaebel: „Germany looking for ways to defend the workers of the digital age“, in *Equal Times*, 9. Mai 2016, S. 1.

<sup>24</sup> „Tunisian farmers to have collective bargaining agreement“, in *FairTrade Africa*, 17. Dez. 2015.



Empfehlungen fanden ihren Niederschlag im neuen Arbeitsgesetz, das 2015 angenommen wurde.<sup>25</sup>

147. In der Republik Moldau setzte sich der nationale Gewerkschaftsbund für Änderungen der Novellierung des Arbeitsaufsichtsgesetzes ein. Infolgedessen beschloss die Regierung, die Neufassung in Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen zu bringen.<sup>26</sup>

148. Die Notwendigkeit der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung wird mittlerweile auch von den Fortune-500-Unternehmen in den Vereinigten Staaten erkannt, von denen 91 Prozent dem Thema nun in ihrer Nichtdiskriminierungspolitik Rechnung tragen.<sup>27</sup> In Ungarn unterstützten etwa 400 Privatunternehmen eine Kampagne zur Aufklärung über den positiven Beitrag von LGBT-Beschäftigten. In Argentinien förderten viele Unternehmen aktiv die sexuelle Vielfalt am Arbeitsplatz. Internationale Gewerkschaftsorganisationen bekundeten öffentlich ihre Entschlossenheit, für die Rechte von LGBT-Beschäftigten einzutreten, und zahlreiche nationale Gewerkschaften haben sich mit dem Thema befasst.

## Regionale und internationale Zusammenarbeit

149. 2013 war die Regierung von Brasilien Gastgeber einer globalen Konferenz zum Thema Kinderarbeit, auf der die Fortschritte seit der Weltkonferenz über Kinderarbeit in Den Haag im Jahr 2010 überprüft wurden und an der mehr als 1.600 Vertreter aus 156 Ländern teilnahmen. In der Erklärung von Brasilia über Kinderarbeit wurden neuerliche Anstrengungen zur Ausarbeitung eines kohärenten und integrierten Ansatzes zur dauerhaften Beseitigung der sozioökonomischen Ursachen aller Formen von Kinderarbeit gefordert. Eine weitere globale Konferenz soll im vierten Quartal 2017 von der Regierung Argentinien aus ausgerichtet werden.

150. In einer Reihe von Regionen wurden verstärkte Anstrengungen im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten unternommen. Im Oktober 2014 unterzeichneten die Arbeitsminister von 25 Mitgliedstaaten eine formelle Erklärung über die Gründung der „Regionalen Initiative für ein Lateinamerika und eine Karibik ohne Kinderarbeit“. 2013 stellten die zwölf Mitgliedstaaten der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten einen Regionalen Aktionsplan für die Beseitigung der Kinderarbeit, insbesondere der schlimmsten Formen, auf. Darin werden die Mitgliedstaaten ermuntert, ihre jeweiligen Fortschritte im Rahmen einer gegenseitigen Fachbegutachtung zu prüfen. Erstmals wurde diese Begutachtung 2014 in Ghana durchgeführt

151. Das Thema Zwangsarbeit im Fischereisektor findet zunehmend Beachtung. Schwerpunkt einer 2015 in Oslo abgehaltenen Konferenz war die Ausbeutung von Arbeitskräften im Atlantik. An der Konferenz nahmen Vertreter von Regierungen, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Sonderorganisationen aus allen Regionen der Welt teil. Dabei wurden bewährte Praktiken, innovative Lösungen und Möglichkeiten der Bekämpfung von Ausbeutung sowie der Förderung von menschenwürdiger Arbeit in dem Sektor erörtert.

---

<sup>25</sup> IAA: *Durchführung des Programms der IAO 2014-15*, IAK, 105. Tagung, Genf, 2016, S. 47, Abs. 190.

<sup>26</sup> Ebd., S. 48, Abs. 195.

<sup>27</sup> Human Rights Campaign Foundation: „[The cost of the closet and the rewards of inclusion: Why workplace environment for LGBT people matters to employers](#)“ o. D., S. 4.

## Andere Initiativen

152. Die Plattform gegen Kinderarbeit (CLP), die unter der Federführung der IAO und des Globalen Pakts der UN steht, bringt Unternehmen aus verschiedenen Branchen und Regionen zum Austausch von Erfahrungen bei der Bekämpfung von Kinderarbeit in Lieferketten zusammen. Unter dem gemeinsamen Vorsitz der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) und des IGB und in regelmäßiger Zusammenarbeit mit den einschlägigen Globalen Gewerkschaftsverbänden stärkt die CLP die Verknüpfungen globaler Unternehmen mit nationalen dreigliedrigen Strukturen und Prozessen im Hinblick darauf, die Kinderarbeit in den betreffenden Ländern zu beseitigen. Die CLP bietet Schulungen zu der Frage an, wie Risiken im Zusammenhang mit Kinderarbeit erkannt und gemindert werden können, leitet Forschungsprojekte und entwickelt globale Handbücher und Leitlinien. Dabei greift sie auf das fachliche Know-how der IAO, ihre Erfahrungen aus der Arbeit vor Ort sowie ihre grundsatzpolitische Beratung zurück. Zudem koordiniert sie die Zusammenarbeit zwischen den ihr angehörenden Unternehmen bei Abhilfemaßnahmen gegen Kinderarbeit, die sich auf verschiedene Sektoren an einem Standort erstrecken.

153. Die ACT-Initiative („Action, Collaboration, Transformation“), an der sich internationale Marken und Handelsketten, Hersteller und Gewerkschaften beteiligen, widmet sich der Frage existenzsichernder Löhne in den Lieferketten der Textil- und Bekleidungsindustrie. Der globale Gewerkschaftsbund IndustriALL hat eine Vereinbarung mit einer Reihe von Markenherstellern unterzeichnet.<sup>28</sup> Explizit werden darin die Entwicklung von Verhandlungen auf Branchenebene in Bekleidung produzierenden Ländern als unentbehrlich für die Herbeiführung existenzsichernder Löhne und die wirksame Anerkennung der Arbeitnehmerrechte auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen als dafür notwendig beschrieben.

154. Das Thema Arbeitnehmerrechte geriet weltweit ins Blickfeld nach den Katastrophen, die durch den Einsturz des Rana-Plaza-Gebäudes in Bangladesch und früheren Fabrikbränden in Bangladesch und Pakistan ausgelöst wurden und bei denen insgesamt mehr als 1.500 Menschen ums Leben kamen. Die meisten Todesopfer hatten in der Fertigung von Bekleidungsartikeln für globale Marken gearbeitet, und die Katastrophen ließen neuerliche Forderungen nach raschen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen laut werden. Daraufhin wurde mit Unterstützung internationaler Gewerkschaften und Markenfirmen aus der Bekleidungsindustrie das Abkommen über Brandschutz und Gebäudesicherheit in Bangladesch ausgehandelt. Die IAO begrüßte diese Initiative, unterstrich jedoch gleichzeitig die Notwendigkeit, die Arbeitsgesetze in Bangladesch zu reformieren, um sie in Einklang mit internationalen Normen zu bringen.<sup>29</sup>

155. Zur Förderung der Inklusion von Personen mit Behinderungen am Arbeitsplatz wurde in Zusammenarbeit mit der IAO und der IOE ein Globales Netzwerk Wirtschaft und Behinderung entwickelt, an dem sich multinationale Unternehmen, Arbeitgeberverbände, Netzwerke im Wirtschaftsbereich und Organisationen von Personen mit Behinderungen beteiligen. Das Netzwerk sensibilisiert die Wirtschaft für den positiven Zusammenhang zwischen der Inklusion von Personen mit Behinderungen am Arbeitsplatz und

---

<sup>28</sup> IndustriALL: „[Industry bargaining for living wages](#)“, 18. Aug. 2015.

<sup>29</sup> IAA: „[ILO welcomes Accord on Building and Fire Safety in Bangladesh](#)“, am 14. Mai 2013 veröffentlichte Erklärung.

wirtschaftlichem Erfolg durch die Weitergabe von Wissen, die Entwicklung und Verbreitung gemeinsamer Produkte und Dienstleistungen sowie die Schaffung von Kapazitäten.<sup>30</sup>

156. Die Zahl der internationalen Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und Globalen Gewerkschaftsverbänden ist weiter gestiegen (von ungefähr 80 im Jahr 2011 auf 115 in der Zweijahresperiode 2015/16).<sup>31</sup> In den weitaus meisten dieser Verträge wird ausdrücklich auf grundlegende IAO-Übereinkommen verwiesen und die Notwendigkeit der Anerkennung der darin enthaltenen Rechte bekundet.<sup>32</sup>

157. In Partnerschaft mit dem IAO-Büro für Frankreich hat die Ombudsperson in Frankreich mehrfach die Wahrnehmung von Diskriminierung am Arbeitsplatz eingeschätzt und seine Erkenntnisse veröffentlicht, wobei er sich auf Umfragen stützte.<sup>33</sup> In den seit 2012 durchgeführten Umfragen werden Rückmeldungen von Beschäftigten im öffentlichen wie privaten Sektor ausgewertet und verschiedenste Themen abgedeckt, u.a. die Wahrnehmung von Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von Geschlecht, Alter, Abstammung oder Nationalität, Gewerkschaftsmitgliedschaft, Behinderungsstatus, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität, Gesundheitszustand (einschließlich HIV und Aids) und Aussehen. Die Ergebnisse dieser Umfragen liefern wertvolle Informationen und eine Wissensgrundlage, die zur Entwicklung der Beschäftigungspolitik beiträgt.

## B. Durchführung des Aktionsplans für 2012-16 durch das Amt

158. Nach wiederkehrenden Diskussion 2012 nahm die IAK eine EntschlieÙung an, die einen Aktionsrahmen zur Förderung und Verwirklichung der GPRA beinhaltete.<sup>34</sup> In der Folge beschloss der Verwaltungsrat einen Aktionsplan<sup>35</sup> zur Unterstützung dieses Rahmens, in dem übergeordnete Interventionsbereiche festgelegt wurden, darunter interne Kohärenz, normenbezogene Maßnahmen; Forschung, Statistik und Wissensbasis; technische Beratungsdienste, Kapazitätsaufbau und Entwicklungszusammenarbeit; dreigliedrige Partnerschaften – Stärkung der Rolle der Sozialpartner; internationale Partnerschaften.

159. Die Zielvorgaben des Plans wurden weitgehend erreicht. Im Einzelnen wurden 39 neue Ratifikationen grundlegender Übereinkommen registriert (Zielvorgabe: 15), sieben weitere Länder stellten nationale Aktionsprogramme zur Verbesserung der Anwendung der Grundsätze Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Zielvorgabe: 5), 16 zusätzliche Länder verabschiedeten oder überarbeiteten Maßnahmen zur Beseitigung von Zwangsarbeit und Menschenhandel (Zielvorgabe: 20), 36 weitere Länder verabschiedeten oder überarbeiteten Maßnahmen oder Gesetze zur Kinderarbeit oder stellten ent-

---

<sup>30</sup> Siehe Globales Netzwerk Wirtschaft und Behinderung der IAO, <http://www.businessanddisability.org/index.php/en/>.

<sup>31</sup> IAA: *Decent work in global supply chains*, Bericht IV, IAK, 105. Tagung, Genf, 2016, S. 60, Abs. 159.

<sup>32</sup> IAA: „Global framework achievements: Achieving decent work in global supply chains“, Hintergrundpapier, o. D., S. 18, 20.

<sup>33</sup> *9e édition du baromètre du Défenseur des droits et de l'OIT sur la perception des discriminations dans l'emploi*, 2016. *8ème baromètre DDD/OIT de perception des discriminations dans l'emploi*, 2015. *7e baromètre sur la perception des discriminations au travail*, 2014. *6e baromètre de l'OIT et du Défenseur des droits sur les discriminations au travail*, 2013. *5e baromètre sur la perception des discriminations au travail*, 2012.

<sup>34</sup> IAA: *Von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 101. Tagung angenommene EntschlieÙungen*, a.a.O., S. 17-18.

<sup>35</sup> ILO: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Bericht VI, 2012, a.a.O., S. 56-58, Abs. 138-142.

sprechende Programme auf (Zielvorgabe: 5), und 11 zusätzliche Länder stellten nationale Aktionsprogramme zur Förderung von Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz auf (Zielvorgabe: 5). Zudem stellten die Aufsichtsorgane 2015 hinsichtlich der Fortschritte bei der Umsetzung grundlegender Übereinkommen einen Zuwachs um durchschnittlich 33 Prozent gegenüber 2011 fest (Zielvorgabe: 20 Prozent).

160. Die Fachabteilungen und Außenämter der IAO waren an der Durchführung von mehr als 200 Aktivitäten im Rahmen des Aktionsplans beteiligt. Insgesamt trugen diese Aktivitäten direkt oder indirekt zu vielen der in Kapitel 1 betrachteten positiven Entwicklungen bei. Trotz der guten Fortschritte traten auch Schwierigkeiten zutage, über die dem Verwaltungsrat regelmäßig berichtet wurde. Auf einige dieser Schwierigkeiten wird in den folgenden Abschnitten eingegangen.

### Interne Kohärenz und Synergien mit anderen strategischen Zielen

161. Die Festlegung von Prioritäten auf der Landesebene erfolgt in erster Linie über die IAO-Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs). Für die Verwirklichung der GPRA ist ihre systematische Aufnahme in die DWCPs unumgänglich. 2012 wurde Berichten zufolge in etwa 20 Prozent der DWCPs explizit auf die GPRA oder zumindest eine ihrer Kategorien Bezug genommen. Eine unabhängige Evaluierung der GPRA, die 2014 durchgeführt wurde und den Zeitraum von 2008 bis 2014 umfasste, ergab, dass 29 Prozent der DWCPs mindestens eine Priorität mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Verwirklichung der GPRA enthielten.<sup>36</sup>

162. Wie Übersicht 2.1 zeigt, bestehen trotz des höheren Augenmerks auf den GPRA in den DWCPs weiter beträchtliche Unterschiede in Bezug auf ihre Priorisierung innerhalb dieser DWCPs. So lässt die Evaluierung, die 79 DWCPs zum Gegenstand hatte, erkennen, dass Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in keinem der DWCPs als Priorität benannt wurden und dass bei den Prioritäten und Ergebnisvorgaben in vielen Fällen die Geschlechtergleichstellung unabhängig vom betroffenen Fachthema als durchgängig zu berücksichtigendes Ziel aufgestellt wurde.

---

<sup>36</sup> IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategies on fundamental principles and rights at work: Revised edition 2015* (Genf, 2015), S. 33.

**Übersicht 2.1. Anteil der die GPRA betreffenden an allen Prioritäten und Ergebnisvorgaben (in Prozent), regional und global**

Bezugsname auf:	GPRA		Vereinigungs-freiheit und Kollektivver-handlungen		Zwangsarbeit		Kinderarbeit		Diskriminierung	
	Als Priorität	Als Ergebnis-vorgabe	Als Priorität	Als Ergebnis-vorgabe	Als Priorität	Als Ergebnis-vorgabe	Als Priorität	Als Ergebnis-vorgabe	Als Priorität	Als Ergebnis-vorgabe
Englischsprachiges Afrika (n=17)	3 (5,4%)	6 (3,7%)	0	0	0	0	7 (12,5%)	19 (11,7%)	6 (10,7%)	30 (18,5%)
Französischsprachiges Afrika (n=15)	1 (3%)	0	0	0	0	0	1 (3%)	8 (7,3%)	1 (3%)	9 (8,2%)
Europa (n=8)	0	0	0	1 (1,27%)	0	0	0	4 (5,1%)	0	6 (7,6%)
Arabische Staaten (n=6)	1 (5,6%)	1 (2,4%)	0	1 (2,38%)	0	1 (2,9%)	0	1 (2,4%)	1 (5,6%)	2 (4,8%)
Asien (n=21)	3 (4,8%)	3 (1,82%)	0	1 (0,61%)	1 (1,6%)	1 (0,6%)	0	10 (6,1%)	0	1 (0,6%)
Spanischsprachiges Amerika (n=9)	3 (9,4%)	9 (9,78%)	0	3 (3,26%)	4 (12,5%)	2 (2,2%)	4 (12,5%)	8 (8,7%)	2 (6,3%)	4 (4,4%)
Englischsprachiges Amerika (n=3)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Gesamtwert</b>	<b>11 (4,6%)</b>	<b>19 (2,8%)</b>	<b>0</b>	<b>6 (0,9%)</b>	<b>5 (2,1%)</b>	<b>4 (0,6%)</b>	<b>12 (5%)</b>	<b>50 (7,4%)</b>	<b>10 (4,22%)</b>	<b>52 (7,7%)</b>

Hinweis: Der Buchstabe „n“ steht für die Zahl der DWCPs je Region.

Quelle: IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategies on fundamental principles and rights at work: Revised edition 2015*, S. 53.

163. Amtsweit wurde die Zusammenarbeit verstärkt, um für die durchgängige Berücksichtigung der GPRA in den Programmen und Aktivitäten zu sorgen, die die anderen strategischen Ziele betreffen. Die auf hoher Ebene vorgenommene unabhängige Evaluierung der Arbeit der IAO im Bereich der GPRA ergab zudem, dass auch Aktivitäten im Zusammenhang mit nicht auf die GPRA ausgerichteten Strategien und Maßnahmen einen positiven Effekt auf die GPRA haben.<sup>37</sup>

164. Das Portfolio der Entwicklungszusammenarbeit der IAO im Bereich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen beinhaltete Komponenten zur Förderung des sozialen Dialogs auf der nationalen und/oder sektoralen Ebene. In Malawi beispielsweise leistete die IAO im Rahmen ihrer technischen Hilfe Unterstützung bei der Reaktivierung des Nationalen Dreigliedrigen Ausschusses für den sozialen Dialog und der Annahme eines Aktionsplans zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Auch die Arbeit nationaler Dialoginstitutionen in Niger, den Philippinen, Ruanda, Sri Lanka und Togo wurde im Rahmen von Projekten unterstützt. In Kolumbien und Marokko trug die technische Unterstützung im Bereich Vereinigungsfreiheit zur Entwicklung von Mechanismen

<sup>37</sup> Ebd., S. 81.

für den sozialen Dialog auf der regionalen Ebene bei, wobei besonderes Augenmerk auf menschenwürdiger Arbeit im Landwirtschaftssektor lag.

165. In zwei Ausgaben des *World Report on Child Labour* standen die Verflechtungen mit anderen strategischen Zielen der IAO im Mittelpunkt.<sup>38</sup> Im Bericht 2013 wurde vor allem auf den Sozialschutz eingegangen und der Schluss gezogen, dass effektive Sozialschutzmaßnahmen positive Auswirkungen auf die Verringerung von Kinderarbeit haben könnten. In der Ausgabe 2015 wurde der Zusammenhang zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung untersucht und für ein kohärentes politisches Vorgehen plädiert, das Kindern den Übergang von der Bildung zu menschenwürdiger Arbeit erleichtert.

166. 2014 startete die IAO die Initiative für faire Anwerbung. Diese Initiative, an der sich eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, zielt in erster Linie auf die Prävention von Menschenhandel und die Förderung einer sicheren Migration ab. Sie wird in enger Zusammenarbeit mit Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, dem Privatsektor und anderen wichtigen Partnern durchgeführt.<sup>39</sup> Nach der im September 2016 abgehaltenen Dreigliedrigen Sachverständigentagung im Hinblick auf die Ausarbeitung von Leitlinien für faire Anwerbung billigte der Verwaltungsrat im November 2016 allgemeine Grundsätze und operative Leitlinien für faire Anwerbung.

167. Mit ihrem Projekt für den Erhalt wettbewerbsfähiger und verantwortlicher Unternehmen ist die IAO den Betrieben dabei behilflich, Systeme zur Steigerung ihrer Produktivität einzurichten und gleichzeitig die Qualität der Arbeitsplätze durch eine Verbesserung des sozialen Dialogs und der Arbeitsbedingungen zu erhöhen, wozu auch die Einhaltung der GPRA gehört. Das Projekt liefert überzeugende rechtliche, ethische und wirtschaftliche Argumente für Investitionen in verantwortliche Arbeitsplätze in Form mehrerer Module. In allen fünf Modulen des Projekts werden Kernaspekte der GPRA systematisch berücksichtigt, insbesondere im Modul zur betrieblichen Zusammenarbeit, das durch eine Einbindung der Beschäftigten Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen mit verbesserter Wettbewerbsfähigkeit verknüpft, dem Modul zur Personaleinsatzplanung, das die Beseitigung von Diskriminierung und Kinderarbeit fördert, sowie dem Modul zum Arbeitsschutz, das an Gefährdungen der psychischen Gesundheit ansetzt, die von Diskriminierung und Schikanie in allen ihren Formen ausgehen.

168. 2016 wurde ein praxisorientierter Leitfaden für Arbeitgeber zur Förderung von Vielfalt und Inklusion durch Anpassungen am Arbeitsplatz veröffentlicht,<sup>40</sup> in dessen Erstellung mehrere Hauptabteilungen umfassend eingebunden waren.

169. Zur besseren Integration seiner Aktivitäten im Bereich der GPRA richtete das Amt 2013 die Abteilung Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (FUNDAMENTALS) ein, in der das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) und das frühere Programm zur Förderung der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (DECLARATION) zusammengeführt wurden. Der Verwaltungsrat stimmte auch der Einrichtung eines IAO-Flaggschiffprogramms zur Beseitigung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit zu. Die Zusammenarbeit zwischen FUNDAMENTALS und anderen Hauptabteilungen ist unerlässlich dafür, die durchgängige Berücksichtigung der GPRA in den Programmen und Aktivitäten der IAO in der

---

<sup>38</sup> IAA: *World report on child labour 2015: Paving the way to decent work for young people* (Genf, 2015), S. 9-10.

<sup>39</sup> Weitere Informationen zu Projekten und Aktivitäten im Rahmen dieser Initiative finden sich unter: [www.ilo.org/fairrecruitment](http://www.ilo.org/fairrecruitment) [abgerufen am 23. Januar 2017].

<sup>40</sup> IAA: *Promoting diversity and inclusion through workplace adjustments: A practical guide* (Genf, 2016).

Zentrale und im Außendienst zu gewährleisten. Hilfreich für die Bemühungen um eine verstärkte Integration der Arbeit im Bereich der GPRA war zudem die Neugestaltung des Rollenprofils einiger Spezialisten im Außendienst, die sich nunmehr neben der Kinderarbeit auch den GPRA widmen.

### Normenbezogene Aktivitäten

170. In dem 2012 verabschiedeten Aktionsplan zu den GPRA war vorgeschlagen worden, eine dreigliedrige Sachverständigentagung zur Bestimmung möglicher Lücken in den die Zwangsarbeit betreffenden IAO-Normen abzuhalten. Diese Tagung ebnete den Weg für eine Aussprache der IAK im Jahr 2014, die in die Annahme des Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 und der Empfehlung Nr. 203 mündete. 2015 leitete das Amt die Kampagne „50 für Freiheit“ ein, mit der für 50 Ratifikationen bis 2018 geworben wird. Die Kampagne findet starken Rückhalt bei den Mitgliedsgruppen und Partnern und bildet weiterhin die Speerspitze bei der Förderung der neuen Instrumente.

171. In Bezug auf die allgemeine Frage der Ratifikationen wird dem Verwaltungsrat über die Situation von Mitgliedstaaten, die eines der grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, und ihre Gründe dafür Bericht erstattet, und zwar in Form jährlicher Überprüfungen, die im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 durchgeführt werden.<sup>41</sup> Als wichtigste Herausforderungen und Hindernisse für Ratifikationen wurden fehlende Durchführungskapazität, fehlender politischer Wille und rechtliche Unvereinbarkeiten (einschließlich Uneinheitlichkeit der rechtlichen Interpretation) ausgemacht.<sup>42</sup> Zwar weisen einige der bei der jährlichen Überprüfung herausgearbeiteten Faktoren Ähnlichkeiten in allen Kategorien der GPRA auf, doch ist die Situation jedes Landes spezifisch. Folglich wäre es wahrscheinlich am sinnvollsten, die Mitgliedstaaten bei der Überwindung ihrer Schwierigkeiten mit einem gezielten Ansatz zu unterstützen.

172. Bei der Erörterung der jährlichen Überprüfungen durch den Verwaltungsrat im Jahr 2015 wurde angeregt, die Ratifizierung und Umsetzung durch weitere Unterstützung für die Bericht erstattenden Staaten zu beschleunigen. Die Ersuchen um technische Unterstützung betreffen so verschiedene Themen wie Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau für Regierungen und Sozialpartner, Bewertungen des Vorbereitungsstands und rechtliche Reformen.

173. Zur Verbesserung der Wirksamkeit von NORMLEX, dem Informationssystem der IAO, wurden weitere Schritte ergriffen. In NORMLEX werden Informationen zu den internationalen Arbeitsnormen samt Angaben zur Ratifizierung, Berichtspflichten und Kommentaren der Aufsichtsorgane der IAO sowie zu nationalen Gesetzen im Bereich Arbeitsrecht und Soziale Sicherheit zusammengeführt.

174. Zur Förderung der Ratifizierung grundlegender Übereinkommen wurde eine Reihe von Instrumenten entwickelt, darunter mobile Anwendungen, die digitale Innovationen mit zuverlässigen Informationen über die GPRA kombinieren.<sup>43</sup>

### Forschung, Statistik und Wissensbasis

175. Die Arbeit des Amtes in den Bereichen Forschung, Statistik und Schaffung einer Wissensbasis zu den GPRA hat beträchtlich zur globalen Sensibilisierung für die GPRA

---

<sup>41</sup> IAA: GB.325/INS/4, a.a.O., S. iii.

<sup>42</sup> Ebd., S. 12, Abs. 79.

<sup>43</sup> Siehe IAA: „[Mobile apps](#)“.

beigetragen. Sie bildet auch die Grundlage für einen Großteil der den Mitgliedsgruppen gewährten technischen Unterstützung.

176. Was Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen betrifft, so kann auf die Datenbank der IAO zu Arbeitsbeziehungen (IRData) <sup>44</sup> zurückgegriffen werden, die Informationen über Trends bei der Gewerkschaftsdichte und der Tarifbindung enthält und alle zwei Jahre aktualisiert wird. Die in der Pilotphase befindliche Rechtsdatenbank der IAO für Arbeitsbeziehungen (IRLex) <sup>45</sup> bietet eine Zusammenfassung wesentlicher Aspekte des Regulierungsrahmens in einer Reihe von Mitgliedstaaten und liefert vergleichende Informationen.

177. Neue globale Schätzungen zur Kinderarbeit sollen 2017 veröffentlicht und anschließend alle vier Jahre erstellt werden. Die Schätzungen stammen überwiegend aus einer Reihe nationaler Erhebungen, die von den zuständigen Statistikämtern in verschiedenen Ländern durchgeführt werden. Dabei unterstützt die IAO die nationalen Statistikämter nicht nur bei der eigentlichen Datenerhebung, sondern arbeitet mit ihnen auch beim Kapazitätsaufbau zusammen. Immer mehr Datenerhebungen zur Kinderarbeit wurden in breiter angelegte nationale Arbeitskräfteerhebungen integriert. Dieser Ansatz ist tragfähiger als separate Erhebungen, weil er kostenwirksam ist und künftig leichter repliziert werden kann. Im Zeitraum 2012-16 wurde Unterstützung für 25 nationale Erhebungen zur Kinderarbeit geleistet.

178. Auch zur Zwangsarbeit sollen 2017 neue globale Schätzungen vorgelegt werden. In Übereinstimmung mit einer EntschlieÙung der 19. ICLS wurde eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel gebildet, bewährte Praxisbeispiele aus Erhebungen zur Zwangsarbeit weiterzugeben, um mehr Länder zu derartigen Erhebungen zu veranlassen. Die Arbeitsgruppe entwickelt und erörtert derzeit Leitlinien zur Vereinheitlichung von Konzepten und zur Formulierung von statistischen Definitionen sowie Standardlisten von Kriterien und Erhebungsinstrumenten und wird der 20. ICLS im Jahr 2018 über die erzielten Fortschritte Bericht erstatten. In der Vergangenheit haben die IAO, andere internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen unterschiedliche Definitionen und Messsysteme verwendet, was die Datenvergleichbarkeit erschwert. Es ist deshalb wichtig, ein gemeinsames Verständnis der Frage zu entwickeln, wie Zwangsarbeit erkannt, gemessen und bekämpft werden kann.

179. Die IAO hat einen Prozess in Gang gesetzt, aus dem globale Schätzungen der Diskriminierung in Beschäftigung oder Beruf hervorgehen sollen. Dabei sind mehrere Phasen vorgesehen, die die Ausarbeitung einer detaillierten Indikatorenliste sowie die Konzeption und Erprobung einer Methodik betreffen, welche für die Bereitstellung nationaler und globaler Schätzungen verwendet werden könnte. Zur Unterstützung dieser Arbeit wurden 13 Länder betrachtet, die eine regionale und sozioökonomische Mischung darstellen, und Informationen zu mehreren in den einzelnen Ländern verbotenen Formen der Diskriminierung, nationalen Konzepten, Quellen neuerer statistischer Daten und verwendeten Methodiken zusammengetragen. Anhand der bislang gesammelten Daten wurden übergeordnete Kategorien von Indikatoren für Diskriminierung in der Beschäftigung entwickelt. Nach der Weiterentwicklung, Billigung und Erprobung der Methodik soll mit der Arbeit an globalen Schätzungen der Diskriminierung in der Beschäftigung begonnen werden.

---

<sup>44</sup> Siehe IAO: „[Industrial Relations Data](#)“ (IRData).

<sup>45</sup> Siehe IAO: „[Industrial Relations](#)“.



180. Das Amt hat weitere Forschung zur Leistungsfähigkeit von Systemen für die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten durchgeführt, wozu auch Streitigkeiten im Zusammenhang mit den GPRA zählen können.<sup>46</sup> Das Thema wurde in der diesbezüglichen wiederkehrenden Diskussion im Jahr 2012 angesprochen und in der wiederkehrenden Diskussion zum sozialen Dialog im Jahr 2013 erneut aufgegriffen. Während Zwangsarbeit und Kinderarbeit eher in die Zuständigkeit anderer gerichtlicher Mechanismen, einschließlich der Strafjustiz, fallen, kommt Mechanismen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten eine wichtige präventive Rolle zu. Aspekte der Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind unmittelbar miteinander verknüpft. Bei den neueren Forschungsarbeiten wurden mehr als 50 Ländern in allen Regionen untersucht. Dabei wurden sowohl gerichtliche als auch außergerichtliche Mechanismen und Verfahren für die Streitbeilegung untersucht. Die wichtigsten vorläufigen Erkenntnisse lauten wie folgt:

- Weltweit ist die Zahl individueller Arbeitsstreitigkeiten drastisch gestiegen.
- Die Geltung des Arbeitsrechts ist wichtig für die Gewährleistung des Zugangs aller an einem Arbeitsstreit Beteiligten zur Justiz. Beschränkungen des Schutzes durch materielle Rechte, einschließlich der GPRA, sorgen für einen uneinheitlichen Zugang zur Justiz. Selbst ein gesetzlich garantierter Zugang kann durch komplexe und langwierige Verfahren beeinträchtigt werden.
- Mehrfache Streitbeilegungsinstitutionen und -verfahren ergänzen einander, gewährleisten Kompetenz und bieten den Nutzern Optionen. Allerdings sind häufig komplexe Verhältnisse oder Überschneidungen hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit und den Verfahren zwischen der Beilegung und ihrer Durchsetzung durch die Institutionen für Arbeitsstreitigkeiten, Arbeitsaufsichtsbehörden und/oder mit den Menschenrechten oder Nichtdiskriminierung zu beobachten. Letztere befassen sich zunehmend mit der Beilegung von Arbeitskämpfen. Es wird immer notwendiger, eine angemessene und klare Verbindung zwischen ihnen herzustellen.
- Gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer haben global besseren Zugang zu Informationen, Beratung und Streitbeilegungsoptionen als Beschäftigte, die keiner Gewerkschaft angehören.
- Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen beeinträchtigen ebenso wie ein unausgereifter sozialer Dialog die Rolle kollektiver Mitsprachemechanismen bei der Prävention und Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten.
- Wird die Rolle dieser Mechanismen eingeschränkt, müssen die Systeme für die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten stärker durch staatlich finanzierte Dienste unterstützt werden.
- Maßnahmen zur Verbesserung von Systemen für die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten beinhalten in der Regel verbesserte Informations- und Beratungsleistungen und sind stärker auf Schlichtungs-/Vermittlungsverfahren ausgerichtet. In vielen Systemen bestehen spezielle arbeitsgerichtliche Verfahren oder von außergerichtlichen öffentlichen Institutionen angebotene Schiedsverfahren, mit denen kostengünstigere, raschere und kompetentere Optionen als über die allgemeinen Gerichte bereitgestellt werden können. Ein angemessener Zugang zu wirksamen

---

<sup>46</sup> IAA: *Resolving individual labour disputes: A comparative overview* (Genf, 2016).

Systemen der Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten wird jedoch weiterhin durch Ressourcenengpässe behindert.

181. Im Bereich der GPRA wurde ein breites Spektrum neuer Wissensprodukte entwickelt.

- Dazu zählen: eine Veröffentlichung, die Gewerkschaften Hilfestellung sowohl beim Zusammenschluss von Arbeitnehmern in AFZ als auch bei der Zusammenarbeit mit Entscheidungsträgern im Bereich der AFZ-Politik bietet;<sup>47</sup>
- ein konzeptioneller Leitfaden für Kollektivverhandlungen;<sup>48</sup>
- Veröffentlichungen zur gewerkschaftlichen Organisation und zu Kollektivverhandlungen in der Hauswirtschaft;<sup>49</sup>
- ein Leitfaden für Gewerkschaften zur Bekämpfung der Kinderarbeit;<sup>50</sup>
- eine Veröffentlichung mit einer Untersuchung der zentralen Politikkonzepte zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für Frauen;<sup>51</sup>
- ein Ressourcenleitfaden zu Gleichstellungsfragen in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik;<sup>52</sup>
- ein Bericht über arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handels- und Investitionsvereinbarungen;<sup>53</sup>
- eine Broschüre zu den neuen Instrumenten gegen Zwangsarbeit;
- IOE-IAO-Leitlinien zum Protokoll zum Übereinkommen Nr. 29 mit dem Titel *Guidance note on the Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930*;
- eine aktualisierte Fassung der Veröffentlichung von IOE und IAO mit dem Titel *Combating forced labour: A handbook for employers and business*.

### Technische Beratungsdienste, Kapazitätsaufbau und Entwicklungszusammenarbeit

182. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO (das Turiner Zentrum) stärkte weiterhin die Kapazitäten von Mitgliedsgruppen und anderen wichtigen Akteuren im Bereich der GPRA. 2015 nahmen 1.315 Personen an Ausbildungsmaßnahmen teil, fast die Hälfte von ihnen Frauen. Die starke Nachfrage von Institutionen, die Nutzen aus der Ausbildung ziehen, die positiven Rückmeldungen der Teilnehmer und die aktive Rolle, die die Teilnehmer auf der nationalen Ebene und während der IAK spielen, sind Belege für die Notwendigkeit und Qualität der Ausbildung in Fragen der GPRA.

---

<sup>47</sup> IAA: *Trade union manual on export processing zones* (Genf, 2014), S. xiii.

<sup>48</sup> IAA: *Collective bargaining: A policy guide* (Genf, 2015).

<sup>49</sup> IAA: *Achieving decent work for domestic workers* (Genf, 2012); und „Improving working conditions for domestic workers: Organizing, coordinated action and bargaining“, in *Labour relations and collective bargaining*, Issue Brief No. 2, Genf, 2015.

<sup>50</sup> IAA: *Trade unions and child labour: A tool for action* (Genf, 2016).

<sup>51</sup> IAA: *Women at work: Trends 2016*, a.a.O.

<sup>52</sup> IAA: *Resource guide on gender issues in employment and labour market policies* (Genf, 2014).

<sup>53</sup> IAA: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements* (Genf, 2016).

183. Ein neuer Ausbildungskurs zur Kommunikation über das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen wurde entwickelt. Zu den Themen Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel wurden jährliche Ausbildungsmaßnahmen angeboten, und zu den Themen Kinderarbeit und Bildung sowie Kinderarbeit und Landwirtschaft fanden regelmäßige Kurse statt. Bei den Programmen der Gleichstellungsakademie lag der Schwerpunkt 2013 und 2015 auf Diskriminierung.

184. Eine Ende 2015 durchgeführte Evaluierung ergab, dass sich die Kapazitäten der nationalen Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen dank ihrer Teilnahme an Kursen des Turiner Zentrums verbessert hatten. Eine Evaluierung der Aktivitäten und Projekte des Turiner Zentrums zu Geschlechtergleichstellung und Vielfalt ließ erkennen, dass sich die Aktivitäten durch hohe Relevanz und gute Umsetzung auszeichnen.

185. Im Hinblick auf größtmögliche Wirkung könnte der komparative Vorteil der auf interregionaler und regionaler Ebene angebotenen Ausbildung zu den GPRA vermehrt mit subregionalen und nationalen Ansätzen kombiniert werden, und zwar unter Beteiligung lokaler Akteure, die über gute Voraussetzungen für die Wahrnehmung einer positiven Rolle bei der Stärkung der GPRA verfügen. Denkbar wären in dieser Hinsicht auch Lernpartnerschaften mit nationalen Ausbildungseinrichtungen. Zudem könnten Ausbildungspartnerschaften mit internationalen und regionalen Institutionen und nationalen Entwicklungsagenturen gebildet werden, um die GPRA in ihre Programme zu integrieren.

186. Bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit wurde zunehmend der Versuch unternommen, einen integrierten Ansatz für die GPRA zu verfolgen, indem über mehrere – und in einigen Fällen alle – maßgeblichen Bereiche hinweg gearbeitet wurde. Auch wenn eine wachsende Zahl öffentlich-privater Partnerschaften hauptsächlich zum Thema Kinderarbeit tätig ist, werden Maßnahmen ergriffen, um ihr Tätigkeitsspektrum weiterzuentwickeln und dadurch die GPRA integriert angehen zu können. Gleichzeitig ist ein solcher Ansatz bei Projektanforderungen, die auf einen einzelnen Aspekt der GPRA ausgerichtet sind, nur beschränkt möglich. In den nachstehenden drei Absätzen werden Fälle beschrieben, in denen ein integrierter Ansatz verfolgt wurde.

187. Nachdem der CEACR im Jahr 2013 die Anwendung des Übereinkommens Nr. 182 durch Usbekistan geprüft hatte, wurde die IAO zur Überwachung von Kinderarbeit während der Baumwollernte im September/Oktober 2013 eingeladen, woraus sich Diskussionen mit den Mitgliedsgruppen über die Durchführung der Übereinkommen zu Kinderarbeit und Zwangsarbeit ergaben. 2014 wurde Einigung über ein mehrjähriges DWCP erzielt, das Politikkonzepte und Kapazitäten in Bereichen wie Beschäftigung und Sozialschutz sowie Kinder- und Zwangsarbeit auf integrierte Weise abdeckt. Ausgehend von einer Grundlagenenerhebung zur Baumwollernte 2015, die die Risiken von Zwangsarbeit deutlich machte, erkannten die Mitgliedsgruppen die Notwendigkeit, Maßnahmen zum Schutz vor Zwangsarbeit während der jährlich organisierten Massenwerbung von Baumwollpflückern zu gewährleisten. Daher sind mit Kinder- und Zwangsarbeit verbundene Fragen nun Bestandteil der Ausbildungspläne der Vertreter von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbänden im Rahmen des DWCP. Die Schlussfolgerungen, die sich aus Bewertungen und Umfragen der IAO und aus den von der Regierung Usbekistans in ihrem Aktionsplan eingegangenen Verpflichtungen ergeben, bilden die Informationsgrundlage für laufende Diskussionen mit den Mitgliedsgruppen und der Weltbank. Die Überwachungsaktivitäten der IAO erstreckten sich auch auf von der Weltbank finanzierte Projekte.

188. Ziel des Programms zur Unterstützung der Umsetzung der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in Westafrika war es, den Mitgliedsgruppen Unterstützung in allen Bereichen der GPRA zu gewähren. In Côte d'Ivoire wurden nach Diskussionen über ein neues Arbeitsgesetz mehrere die GPRA betreffende

Aspekte in das Gesetz Nr. 2015-532 vom 20. Juli 2015 aufgenommen. Das neue Gesetz sieht den Abzug von Gewerkschaftsbeiträgen an der Quelle und ihre Überweisung vom Arbeitgeber an die Gewerkschaften vor (Artikel 57.1) und fördert dadurch die Vereinigungsfreiheit. Zudem schreibt es das Recht von Gewerkschaftsmitgliedern auf gewerkschaftliche Bildung fest (Artikel 13.32), enthält Bestimmungen zum gleichen Zugang zu Beschäftigung und Beruf und führt HIV und Aids sowie Behinderung als Diskriminierungsgründe auf (Artikel 4). Darüber hinaus beinhaltet es Bestimmungen zum Verbot der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz (Artikel 5). Mit dem neuen Gesetz wird der Kampf gegen Kinderarbeit gestärkt und das Mindestalter für den Zugang zu Beschäftigung auf 16 Jahre festgesetzt (Artikel 23.2). Ein nationaler Rat für sozialen Dialog wurde gebildet, der den sozialen Dialog zwischen den Akteuren fördert.

189. Gemeinsam mit der Vereinigung ghanaischer Landarbeiter (GAWU) und den staatlichen Behörden Ghanas wirkte die IAO darauf hin, handwerkliche Fischer und Fischverarbeiter in der Gemeinde Torkor am Voltasee zu unterstützen und sie in die Lage zu versetzen, sich in der GAWU zu organisieren und ihre Arbeitspraxis so umzustellen, dass die Kinderarbeit beseitigt, der Arbeitsschutz verbessert und die Produktivität gesteigert wird. In Torkor wird ein integrierter gebietsspezifischer Ansatz zur Beseitigung aller Formen von Kinderarbeit verfolgt, der von der GAWU und Lehrgewerkschaften, Gemeindegästen und den Behörden gemeinsam getragen wird. Die Gemeinde engagiert sich in der Ausbildung benachbarter Gemeinden, um sie bei der Übernahme dieses erfolgreichen Modells zu unterstützen.

#### **Better Work – Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit**

Das Programm „Better Work“, eine Partnerschaft zwischen der IAO und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), arbeitete im Bekleidungssektor mit Unternehmen zusammen, die globale Marken beliefern. Ziel ist es, starke Beziehungen zwischen dem Management und der Belegschaft aufzubauen und die GPRA zu fördern und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit von Unternehmen zu stärken. Um die Wirkung seiner Arbeit besser zu verstehen, gab das Programm eine unabhängige Folgenabschätzung in Auftrag, bei der 15.000 Umfrageantworten von Arbeitnehmern in der Bekleidungsindustrie und 2.000 Umfrageantworten von Fabrikmanagern in Haiti, Indonesien, Jordanien, Nicaragua und Vietnam auf Fragebogen analysiert wurden. Das Fazit der Folgenabschätzung lautet: „Die auf der betrieblichen Ebene gewonnene Evidenz lässt länderübergreifend erkennen, dass das Programm ‚Better Work‘ einen signifikanten und positiven Einfluss auf die Arbeitsbedingungen hat. Dies umfasst die Verringerung der Prävalenz missbräuchlicher Praktiken am Arbeitsplatz, einen Anstieg der Vergütung und die Verringerung übermäßig langer Arbeitszeiten sowie die Entstehung positiver außerbetrieblicher Effekte für Arbeitnehmer und ihre Familien. Parallel zu diesen Effekten steigt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“ (IAA, S. 51).

#### **Vereinigungsfreiheit**

In der Bekleidungsbranche Haitis wird das Recht auf Vereinigungsfreiheit nicht umfassend eingehalten, doch hat sich die Situation seit 2010, als es nur eine einzige Bekleidungsfabrik mit einer Gewerkschaft gab, erheblich verbessert. Demgegenüber waren im November 2015 18 Fabriken gewerkschaftlich organisiert. In allen Fabriken in Haiti, die an dem Programm „Better Work“ teilnehmen, wurden Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit registriert. In Bezug auf Einmischung der Fabrikleitung, gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung und Gewerkschaftszugang wird proaktiv vorgegangen. In Nicaragua hat „Better Work“ seit Beginn des Programms ein nachhaltiges Engagement der Mitgliedsgruppen gefördert. Dadurch konnten Gewerkschaften und Arbeitgeber in dem Sektor ein ausgeprägtes Verständnis von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen entwickeln.

### **Verringerung von Zwangsarbeitsbedingungen in Jordanien**

In Jordanien hatte „Better Work“ unmittelbaren Anteil an der Eindämmung von Taktiken für den Einsatz von Zwangsarbeit. Wie unangekündigte, über einen Zeitraum von sechs Jahren vorgenommene Überprüfungen der Einhaltung von Rechtsvorschriften zeigen, geht die Nichteinhaltung bei den Indikatoren zur Messung von Zwang deutlich zurück. Dies umfasst auch Aspekte wie die Frage, ob Arbeitnehmer sich außerhalb ihrer Schlafcontainer in Industriezonen frei bewegen können oder ob sie ihren Reisepass und ihre persönlichen Papiere behalten dürfen.

### **Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts durch die Förderung von Entgeltgleichheit: Haiti, Nicaragua und Vietnam**

In allen Ländern und Fabriken, in denen „Better Work“ tätig ist, machen Frauen fast 80 Prozent der Belegschaften aus. Für Frauen gilt gewöhnlich, dass sie beruflich weniger mobil sind, weniger verdienen und häufiger missbräuchlich behandelt werden als Männer. Die unabhängige Bewertung von „Better Work“ deutet auf eine positive Wirkung des Programm in mehreren dieser Bereiche hin. Indem das Programm die Einhaltung von Lohnbestimmungen sicherstellt, hat es dazu beigetragen, das geschlechtsbedingte Lohngefälle zu verringern. In Haiti, Nicaragua und Vietnam hatte es einen ausgeprägten positiven Einfluss auf die geschlechtsbedingten Lohnunterschiede in Fabriken.

Quelle: IAA: *Progress and potential: How Better Work is improving garment workers' lives and boosting factory competitiveness* (Genf, 2016).

190. Aufbauend auf der Annahme des Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 und der Empfehlung Nr. 203 begründete die IAO ein neues Projekt zur Unterstützung der Folgemaßnahmen auf der Landesebene. Ziel ist es, traditionelle und staatlich verordnete Zwangsarbeitssysteme zu beseitigen und moderne Formen der Zwangsarbeit, die häufig mit Menschenhandel einhergehen, erheblich abzubauen.

191. Das Programm „Arbeit in Freiheit“ richtet sich gegen den Menschenhandel mit Frauen und Mädchen aus Südasien (Bangladesch, Indien und Nepal) in der Hauswirtschaft und der Bekleidungsbranche Südasiens und des Nahen Ostens (Indien, Jordanien und Libanon). In den Herkunftsgemeinschaften nahmen mehr als 170.000 Frauen an Schulungen und anderen der Migrationsentscheidung vorgeschalteten Orientierungsprogrammen teil. In den Zielgebieten organisierten sich mehr als 29.000 Arbeitsmigrantinnen in Kollektiven.

192. Mit technischer Unterstützung der IAO betrieben in Vietnam Regierung und Sozialpartner gemeinsam die Entwicklung und Einführung eines Verhaltenskodexes zu sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, der auf die Bekämpfung des Problems und die Beseitigung rechtlicher Defizite abzielt. Die Partner wirkten aktiv an der Förderung des Kodexes und dem Aufbau eines Kollegiums lokaler Ausbilder mit.

193. Aus einer Diskussion des Verwaltungsrats zur Durchführung des Programms der IAO im Zweijahreszeitraum 2014-15 wurden wesentliche Erkenntnisse abgeleitet, u.a. die Notwendigkeit, Prioritäten auf der Grundlage einer geringeren Zahl von größeren und besser integrierten Programmen zu setzen, die Notwendigkeit, durch Arbeit in Partnerschaft mit anderen mehr zu erreichen, die Einsicht, dass Ergebnisse Zeit erfordern und Interventionen entsprechend geplant werden sollten, und die Notwendigkeit, Instrumente und Produkte zu entwickeln, die genutzt werden können, um Umfang und Reichweite der Ergebnisse zu vergrößern.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> IAA: *Durchführung des Programms der IAO 2014-15*, IAK, 2016, a.a.O., S. 16, Abs. 42.

## Stärkung der Rolle der Sozialpartner

194. Viele IAA-Hauptabteilungen waren im Rahmen verschiedener Komponenten des Aktionsplans für 2012-16 an Aktivitäten zur Stärkung der Sozialpartner beteiligt. Insbesondere die Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer spielten dabei eine führende Rolle.

195. In ausgewählten Ländern und Regionen wurden für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände verschiedene Ausbildungsprogramme zu internationalen Arbeitsnormen und den GPRA angeboten. Das Turiner Zentrum schulte 120 in Afrika, Asien und Lateinamerika tätige Anwälte in der Verwendung internationaler Arbeitsnormen bei nationalen Gerichten. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Vereinigungsfreiheit. Auch am Persischen Golf, in Jordanien und in den besetzten palästinensischen Gebieten wurden für Gewerkschaftsmitglieder Schulungen zu internationalen Arbeitsnormen abgehalten.

196. Gewerkschaften in Sambia erhielten technische Unterstützung bei der Konzeption strategischer Pläne zu Themen wie sozialer Dialog, Kinderarbeit und HIV/Aids. In einer Reihe von Ländern, darunter Chile, Mauritius, Nepal, den Seychellen, Simbabwe und Sri Lanka, wurden Schulungen zur Stärkung der gewerkschaftlichen Kapazitäten für die Entwicklung von Konzepten und Programmen im Zusammenhang mit Diskriminierung mit Schwerpunkt auf HIV und Aids durchgeführt.

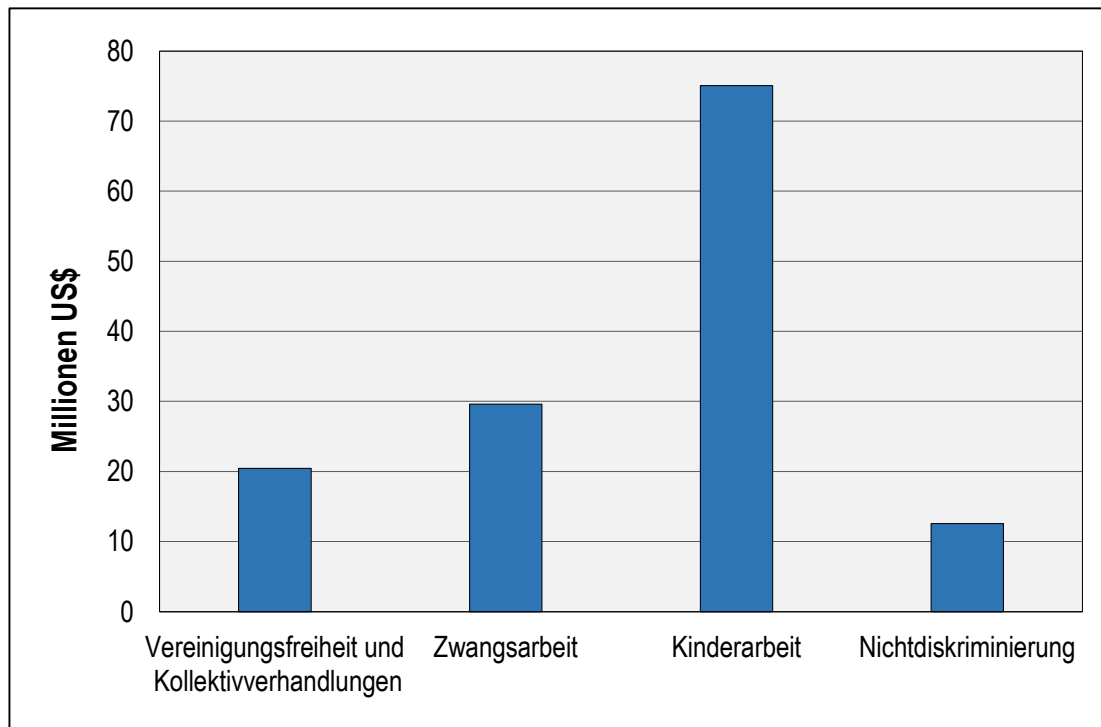
## Mittelzuweisung

197. Zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 31. Dezember 2015 billigte die IAO 107 neue Projekte der Entwicklungszusammenarbeit (Mechanismen des Amtes zur Finanzierung des ordentlichen Haushalts nicht eingeschlossen) mit dem Ziel, die GPRA zu fördern.<sup>55</sup> 49 Prozent dieser Projekte betrafen Kinderarbeit, 19 Prozent Zwangsarbeit, 18 Prozent Nichtdiskriminierung und 12 Prozent Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Den Projekten wurden insgesamt 137,7 Millionen US-Dollar zugewiesen, wovon 55 Prozent auf Kinderarbeit, 21 Prozent auf Zwangsarbeit, 15 Prozent auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie 9 Prozent auf Nichtdiskriminierung entfielen (Abbildung 2.1). In Abbildung 2.2 sind die Projekte nach Regionen aufgeschlüsselt.

---

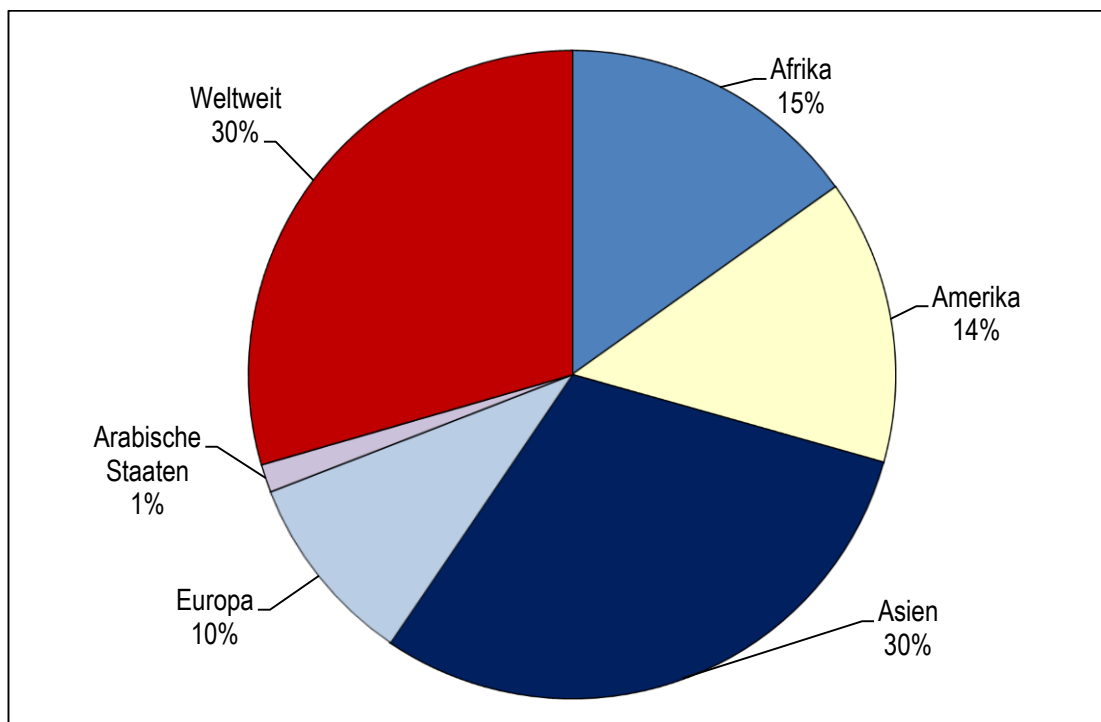
<sup>55</sup> Da der Strategische Plan für den Übergang 2016-17, der Nachfolger des Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmens 2010-15, keinen Abruf von Daten ermöglicht, die nach den vier Grundsätzen aufgeschlüsselt sind, wird der Zweijahreszeitraum 2016-17 hier nicht betrachtet.

**Abbildung 2.1. Von der IAO für neue Projekte der Entwicklungszusammenarbeit empfangene Finanzmittel, aufgeschlüsselt nach Prinzipien, 2012-15**



Quelle: IAA.

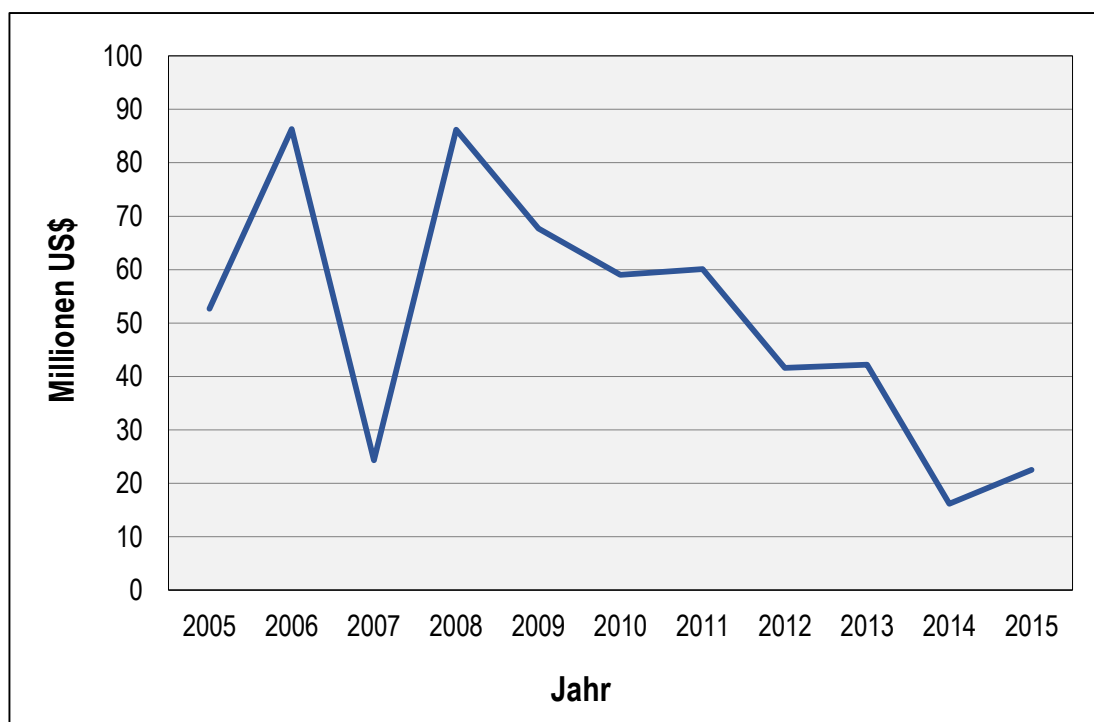
**Abbildung 2.2. Neue Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, Verteilung nach Regionen, 2012-15**



Quelle: IAA.

198. Der Gesamtumfang der FUNDAMENTALS für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel ging im gleichen Zeitraum beträchtlich zurück (Abbildung 2.3).<sup>56</sup>

**Abbildung 2.3. Entwicklung der von der Abteilung FUNDAMENTALS für neue Projekte der Entwicklungszusammenarbeit empfangenen Finanzmittel, 2005-15**



Quelle: IAA

199. Die ordentlichen Haushaltsmittel für die GPRA waren in den Zweijahreszeiträumen 2012-13 und 2014-15 nahezu identisch, nämlich 8 Prozent des ordentlichen Haushalts in beiden Fällen. Ähnlich verhielt es sich auch bei den im selben Zeitraum für alle vier Prinzipien getätigten Zuweisungen. Im Gegensatz dazu waren die Mittelzuweisungen aus dem Haushalts-Zusatzkonto (HZK) zwischen den beiden Zweijahresperioden stark rückläufig: Der Gesamtumfang sank von 15 Prozent im Zweijahreszeitraum 2012-13 auf 3,5 Prozent in der Zweijahresperiode 2014-15, und für alle Prinzipien ergab sich ein gemischtes und uneinheitliches Bild (Übersicht 2.2).

<sup>56</sup> Hier werden die FUNDAMENTALS zuletzt zugewiesenen Mittel mit dem Betrag verglichen, den IPEC und DECLARATION vor der Einrichtung von FUNDAMENTALS zusammengenommen erhielten.



## Übersicht 2.2. Zuweisungen von ordentlichen Haushaltsmitteln und HZK-Mitteln 2012-13 und 2014-15

Prinzip	Ordentlicher Haushalt (US-\$)				HZK (US-\$)			
	2012-13	In % der GPRA insgesamt	2014-15	In % der GPRA insgesamt	2012-13	In % der GPRA insgesamt	2014-15	In % der GPRA insgesamt
<b>Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen</b>	18.353.538	37	17.283.439	36	368.915	12	265.370	24
<b>Zwangsarbeit</b>	5.186.869	10	5.268.211	11	678.193	21	129.297	12
<b>Kinderarbeit</b>	13.166.668	27	12.477.343	26	1.325.154	41	701.266	63,1
<b>Diskriminierung am Arbeitsplatz</b>	12.867.426	26	12.999.968	27	835.233	26	15.588	1
<b>INSGESAMT</b>	<b>49.574.501</b>	<b>100</b>	<b>48.028.961</b>	<b>100</b>	<b>3.207.495</b>	<b>100</b>	<b>1.111.521</b>	<b>100</b>
<b>Anteil an den Gesamtmitteln für den Zweijahreszeitraum (in %)</b>	<b>8</b>		<b>7,9</b>		<b>15</b>		<b>3,5</b>	

### Auf hoher Ebene vorgenommene unabhängige Evaluierung der IAO-Strategien im Bereich der GPRA – Wichtigste Erkenntnisse

200. Auf seiner 322. Tagung befasste sich der Verwaltungsrat mit einer auf hoher Ebene durchgeführten Evaluierung der Arbeit der IAO im Bereich der GPRA.<sup>57</sup> In der Evaluierung, die sich auf die Erkenntnisse aus 17 Fallstudien stützte, wurde besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der Ergebnisvorgaben der Landesprogramme und globalen Produkte gelegt, um zu bewerten, wie diese zur Verwirklichung der GPRA beigetragen haben.<sup>58</sup> Die Bewertung der Arbeiten und der Fortschritte erfolgte vor dem Hintergrund der Strategien und Indikatoren zu den vier die GPRA betreffenden Ergebnisvorgaben des Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmens. Bei der Evaluierung wurde eine „einigermaßen befriedigende“ Gesamtleistung festgestellt und eine Reihe von Empfehlungen abgegeben. Sie betrafen insbesondere die Notwendigkeit der Förderung der GPRA bei Aktivitäten/Projekten ohne Bezug zu den GPRA und die Verflechtung der GPRA untereinander, die Notwendigkeit, Anfragen zu technischer Unterstützung im Rahmen der Jährlichen Überprüfung systematischer zu überwachen und zu beantworten, und die Notwendigkeit, zusätzliche Ansätze zur Förderung der Erklärung von 1998 zu entwickeln.

201. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Managementstruktur für die vier Kategorien der GPRA vereinheitlicht wurde, um eine kohärente Strategie zu gewährleisten. Somit wird bei den im Programm und Haushalt für 2016-17 festgelegten Ergebnisvorgaben nicht länger zwischen den vier Kategorien der GPRA unterschieden. Zudem entwickelte FUNDAMENTALS eine neue operative Strategie, die stark auf die Verknüpfung zwischen Aufsichtssystem und Entwicklungszusammenarbeit und auf die Notwendigkeit der Förderung eines integrierten Ansatzes zu den GPRA auf der Landesebene ausgerichtet ist. Im Programm und Haushalt für 2016-17 wurde die Empfehlung umgesetzt, spezielle Indikatoren zu den GPRA in die Schwerpunktbereiche und Ergebnisvorgaben aufzunehmen.

<sup>57</sup> IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategies on fundamental principles and rights at work*, a.a.O., S. 26.

<sup>58</sup> Ebd., S. ix.

## Kapitel 3

---

### Initiativen in anderen Rahmenkonzepten zur Förderung der GPRA

#### A. Die UN und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

##### Die Agenda 2030 und neu entstehende Allianzen

202. Die Agenda 2030 wurde nach mehrjährigen umfassenden Konsultationen und Verhandlungen auf dem 2015 abgehaltenen UN-Gipfel zur Annahme der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 angenommen und trat 2016 in Kraft. Sie thematisiert drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – wirtschaftlich, sozial und ökologisch – und umfasst 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), die jeweils mit konkreten Zielvorgaben versehen sind. In der Agenda 2030 werden der Mensch und die Erde in den Mittelpunkt gestellt und neue Impulse für die Herbeiführung einer nachhaltigen Entwicklung gesetzt. Die Bedeutung menschenwürdiger Arbeit ist Gegenstand von SDG 8, bei dem es darum geht, „dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle [zu] fördern“. Im Rahmen von SDG 8 wurden mehrere Zielvorgaben mit besonderer Relevanz für die GPRA aufgestellt, und zwar:

- 8.5 Bis 2030 produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer, einschließlich junger Menschen und Menschen mit Behinderungen, sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erreichen
- 8.6 Bis 2020 den Anteil junger Menschen, die ohne Beschäftigung sind und keine Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen, erheblich verringern
- 8.7 Sofortige und wirksame Maßnahmen ergreifen, um Zwangsarbeit abzuschaffen, moderne Sklaverei und Menschenhandel zu beenden und das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, einschließlich der Einziehung und des Einsatzes von Kindersoldaten, sicherstellen und bis 2025 jeder Form von Kinderarbeit ein Ende setzen
- 8.8 Die Arbeitsrechte schützen und sichere Arbeitsumgebungen für alle Arbeitnehmer, einschließlich der Wanderarbeitnehmer, insbesondere der Wanderarbeitnehmerinnen, und der Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, fördern

203. Auch einige andere in der Agenda 2030 enthaltene SDGs und Zielvorgaben sind von Bedeutung für die GPRA.<sup>1</sup> Dazu zählen SDG 1, das Armutsminderung und Sozialschutz thematisiert, SDG 4, das auf hochwertige Bildung für alle (ohne die Kinderarbeit nicht beseitigt werden kann) abstellt, SDG 5, das die Geschlechtergleichstellung betrifft, SDG 10, das auf die Verringerung von Ungleichheit in und zwischen Ländern gerichtet ist, und SDG 16, das sich dem Zugang zur Justiz und dem Schutz der für friedliche und inklusive Gesellschaften notwendigen Grundfreiheiten widmet.

204. In der Agenda 2030 wird hervorgehoben, dass Fortschritte bei den verschiedenen Zielen Maßnahmen auf nationaler Ebene voraussetzen. Der Prozess, der in die Formulierung der Agenda 2030 mündete, förderte die Einsicht, dass alle Teile der Gesellschaft auf neue und innovative Weise zusammenarbeiten müssen, um ihre ehrgeizigen und anspruchsvollen Zielvorgaben zu erreichen. In der Folgezeit wurde eine Reihe neuer globaler Allianzen und Partnerschaften auf den Weg gebracht, die die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um Fortschritte hinsichtlich bestimmter Zielvorgaben unterstützen sollen.

205. Die Beendigung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit erfordert ganzheitliches Denken, koordiniertes Handeln, eine wirkungsvolle Politikgestaltung und eine effiziente Ressourcennutzung. Weltweit engagieren sich zahlreiche Akteure von den kleinsten Basisgruppen bis zu UN-Organisationen. Jeder einzelne Akteur kann seine Erfahrungen, Kontakte und Ressourcen einbringen, um Resultate zu erzielen, die der Gesellschaft die allmähliche Beseitigung dieser beiden Menschenrechtsverletzungen ermöglichen. Eine große Herausforderung wird darin bestehen, die laufenden Anstrengungen zu stärken und besser zu koordinieren, um erfolgreiche Interventionen auszuweiten und die Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgaben zu überwachen. Zu diesem Zweck ergriffen die IAO und ihre Partner die Initiative zur Gründung der Allianz 8.7, die im September 2016 in New York ins Leben gerufen wurde. Ziel der Allianz ist es, die Zahl der von Kinderarbeit oder Zwangsarbeit Betroffenen beträchtlich zu senken, u.a. durch ein höheres globales Bewusstsein für das Problem und entsprechende Lösungsansätze, ein starkes Plädoyer für ein Engagement auf hoher Ebene, wirksamere Konzepte und Aktionspläne, einschließlich einer stärkeren Fokussierung auf Prävention, ein koordiniertes und kohärentes Vorgehen auf der globalen, regionalen und nationalen Ebene, eine bessere Überwachung und Weitergabe von Wissen, die Förderung neuer und innovativer Initiativen und die Schaffung einer globalen Finanzierungsfazität.<sup>2</sup>

206. Zur Förderung der SDG-Zielvorgabe 8.5, mit der bis 2030 gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erreicht werden soll, wird im September 2017 die Globale Koalition für Entgeltgleichheit gegründet. Der Erfolg dieser Initiative wird anhand folgender wichtiger Indikatoren gemessen: universelle Ratifikation des Übereinkommens Nr. 100, verbesserte nationale Rechtsvorschriften und gestärkte Durchsetzungsmechanismen sowie geringere geschlechtsbedingte Lohnunterschiede auf nationaler Ebene. Auf der globalen Ebene werden die Mitglieder der Koalition Daten analysieren, Trends beobachten, Erkenntnisse, darunter Informationen zu Hindernissen, Fortschritten und guter Praxis, verbreiten und Empfehlungen für Verbesserungen abgeben. Auf der Landesebene werden die Partner die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 100 fördern, Lösungen zur Schließung rechtlicher Lücken vorlegen, den Aufbau von Kapazitäten für die Überwachung und Durchsetzung

---

<sup>1</sup> IAA: *Die Initiative zur Beendigung von Armut: Die IAO und die Agenda 2030*, Bericht I(B), IAK, 105. Tagung, Genf, 2016, S. 7-8, Abs. 24.

<sup>2</sup> IAA: „Alliance 8.7 working together to end child labour and modern slavery“, S. 3.

sicherstellen, eine wirksame Kollektivverhandlungspraxis in den Bereichen Geschlechtergleichstellung und Entgeltgleichheit fördern, Instrumente und bewährte Verfahren austauschen und die Zusammenarbeit zwischen Ländern mit ähnlichen Bestrebungen fördern.

207. In Zusammenarbeit mit der IAO und der OECD entwickelte der Ministerpräsident Schwedens den Globalen Deal. Ziel dieser im September 2016 auf den Weg gebrachten Initiative ist es, Herausforderungen auf dem globalen Arbeitsmarkt zu bewältigen und dafür zu sorgen, dass die Globalisierung allen Menschen zugutekommt. Der Globale Deal ist eine Multi-Akteur-Partnerschaft, die Regierungen, Unternehmen, Gewerkschaften und andere Organisationen ermuntern soll, konkrete Verpflichtungen zur Verbesserung des sozialen Dialogs einzugehen.<sup>3</sup> Der Globale Deal leistet einen spürbaren Beitrag zur Förderung von SDG 8 und ist auch für andere SDGs und Zielvorgaben relevant.

### UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

208. 2011 billigte der UN-Menschenrechtsrat die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, die sich mit dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte beschäftigen.<sup>4</sup> Die Leitprinzipien, die vom früheren Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, zum Thema Menschenrechte und transnationale Unternehmen sowie andere Wirtschaftsunternehmen ausgearbeitet wurden, bieten Regierungen beim Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftsunternehmen bei der Achtung dieser Rechte Orientierungshilfe und sehen vor, dass den Opfern der von Unternehmen begangenen Menschenrechtsverletzungen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen gewährleistet werden muss. Zudem wird darin unter konkreter Bezugnahme auf die Erklärung von 1998 empfohlen, dass Wirtschaftsunternehmen ihre Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte wahrnehmen, um ihre nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber zu ablegen, wie sie ihnen begegnen.<sup>5</sup> Die IAO hat auf den jährlichen Foren für Wirtschaft und Menschenrechte, die Teil der Folgemaßnahmen zu den Leitprinzipien sind, Sitzungen zu Kinderarbeit und Zwangsarbeit organisiert und eine enge Zusammenarbeit mit der UN-Arbeitsgruppe für Unternehmenstätigkeit und Menschenrechte etabliert.

209. Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) in der geänderten Fassung von 2006 und die Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen in der überarbeiteten Fassung von 2011 sind Ausdruck der Erwartungen, die an das Verhalten multinationaler Unternehmen gestellt werden.<sup>6</sup> In der MNU-Erklärung wird konkret auf die Erklärung von 1998 verwiesen und an alle Parteien die Aufforderung gerichtet, zu ihrer Umsetzung und ihrem Folgeprozess beizutragen. Zudem wird an die Regierungen der Staaten, die die Übereinkommen Nr. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 138 und 182 noch nicht unterzeichnet haben, appelliert, dies zu tun und unabhängig davon die darin und in den Empfehlungen Nr. 35, 90, 111, 119,

<sup>3</sup> Global Deal: „Together for decent work and inclusive growth“.

<sup>4</sup> Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR): *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework* (New York und Genf, 2011).

<sup>5</sup> Ebd., S. 13-14.

<sup>6</sup> Im März 2016 beschloss der Verwaltungsrat die Bildung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Überprüfung des Wortlauts, des Anhangs und der Nachträge sowie des Auslegungsverfahrens der MNU-Erklärung. Die Gruppe wird ihre Empfehlung dem Verwaltungsrat auf seiner Tagung im März 2017 zur möglichen Annahme unterbreiten.

122, 146, 169, 189 und 190 verankerten Prinzipien in ihrer nationalen Politik so weit wie möglich anzuwenden.<sup>7</sup>

## Andere UN-Partnerschaften

210. Die IAO arbeitet eng mit dem Globalen Pakt der UN zusammen. In den letzten Jahren wurden mehrere andere Partnerschaften mit UN-Organisationen entwickelt oder gestärkt. 2016 wurde eine neue Vereinbarung zwischen der IAO und dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) geschlossen,<sup>8</sup> die eine Zusammenarbeit u.a. zu den Themen Kinderarbeit und wirtschaftliche Ausbeutung von Flüchtlingen vorsieht.

## B. Globale und regionale Wirtschaftsinstitutionen

211. Auf einer Tagung der G20 in Moskau im Jahr 2013 erörterten die Arbeits- und Beschäftigungsminister aus G20-Ländern die globale Arbeitsmarktsituation und die Beschäftigungsprobleme, mit denen ihre Länder konfrontiert waren. In ihrer Erklärung brachten sie ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, die volle Einhaltung der GPRA entsprechend der Erklärung von 1998 zu gewährleisten, und würdigten den Beitrag des sozialen Dialogs sowie der aktiven Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung der Arbeits- und Beschäftigungspolitik innerhalb der G20.

212. In ihrer 2014 in Melbourne abgegebenen Erklärung bekräftigten die Arbeits- und Beschäftigungsminister der G20 die Bedeutung der Erklärung von 1998 und forderten insbesondere Maßnahmen zur Beseitigung von Zwangsarbeit und Kinderarbeit. Was die Ermächtigung und zunehmende Teilhabe von Frauen betrifft, so wiesen die Minister darauf hin, sich bei ihren politischen Prioritäten auf die IAO-Übereinkommen und -Empfehlungen zu Chancengleichheit und Gleichbehandlung und auf die OECD-Empfehlung des Council on Gender Equality in Public Life von 2015 stützen zu wollen. Die Bedeutung der GPRA wurde auch in der von den Arbeits- und Beschäftigungsministern der G20 im Jahr 2016 in Peking abgegebenen Erklärung bekräftigt.

213. Zudem wurden die GPRA stärker in die Umwelt- und Sozialstandards („Safeguards“) mehrerer internationaler und regionaler Entwicklungsbanken integriert, insbesondere der IFC, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB). 2016 verabschiedete die Weltbank neue ökologische und soziale Rahmenbedingungen für Investitionsdarlehen, die Schutzbestimmungen für Arbeitnehmerrechte enthält. Zwar stehen einige Bestimmungen nicht voll im Einklang mit IAO-Normen, doch eröffnet das Konzept neue Chancen für die Zusammenarbeit und die Entwicklung praxisorientierter Leitlinien auf der Landesebene. In Usbekistan nahm die IAO eine unparteiische Überwachung von Projekten vor, die von der Weltbank finanziert wurden. Aus dieser Zusammenarbeit gewonnene Erkenntnisse sollten in weitere Aktivitäten in diesem Bereich einfließen.

214. Die Europäische Investitionsbank (EIB) hat ihren derzeitigen Ansatz in Bezug auf Arbeitnehmerrechte in zwei Leitfäden zu Arbeitsnormen beziehungsweise zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und in der Gemeinschaft verankert, in denen sie ihre Politik

---

<sup>7</sup> IAA: *Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik* (Genf, 2006), S. 3-4, Abs. 8-9.

<sup>8</sup> IAA: „Memorandum of understanding between the International Labour Organization and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees“ (Genf, 1. Juli 2016), S. 1-3.

im Hinblick auf Arbeitsnormen und Gemeinschaftsbeziehungen für Projekte außerhalb der EU darlegt. Dem ersten Leitfaden zufolge sollten sich die Verfahren der EIB zur Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht auf die in der Erklärung von 1998 aufgeführten Kernarbeitsnormen und die einschlägigen nationalen Arbeitsgesetze konzentrieren. Im weiteren Verlauf wird festgehalten, dass die EIB keine Projekte finanzieren werde, die sich auf Kinderarbeit oder Zwangsarbeit stützen oder davon profitieren oder im Widerspruch zu den nationalen Rechtsvorschriften zur Vertretung und Organisation von Arbeitnehmern stehen.<sup>9</sup>

215. Die EBRD schreibt vor, dass Darlehensnehmer bei allen von ihr direkt finanzierten Projekten die Menschenrechte und die Kernarbeitsnormen der IAO einhalten, Arbeitnehmer in Schriftform über ihre Arbeitsbedingungen und Rechte informieren, grundlegende Arbeitsschutzstandards befolgen und Verantwortung für Arbeitnehmer von Drittfirmen (Unterauftragnehmer) übernehmen. Die AfDB nahm im Dezember 2013 ähnliche Schutzbestimmungen für Arbeitnehmerrechte in ihr Integrated Safeguards System auf.

216. Die Asiatische Entwicklungsbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank haben noch keine Maßnahmen im Hinblick auf Schutzbestimmungen für Arbeitnehmerrechte getroffen.

## C. Arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen

217. Derzeit wird ein Viertel des Handelswerts im Rahmen von Handelsabkommen erzeugt, die arbeitsrechtliche Bestimmungen enthalten. Arbeitsrechtliche Bestimmungen „tragen allen Normen Rechnung, die Arbeitsbeziehungen oder Mindestarbeitsbedingungen, Mechanismen für die Überwachung oder Förderung der Einhaltung von Vorschriften und/oder einen Kooperationsrahmen betreffen. Unter diese Definition fällt ein breites Spektrum arbeitsrechtlicher Vorschriften, darunter Bezugnahmen auf Arbeitnehmerrechte und Kooperationsrahmen.“<sup>10</sup>

218. In arbeitsrechtlichen Vorschriften wird in der Regel auf die Erklärung von 1998 als Grundlage für die von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen verwiesen. Normalerweise verpflichten sich die Vertragsparteien u.a. dazu, ihre Arbeitsnormen nicht als Mittel zur Förderung von Handel oder Investitionen abzusenken sowie die Arbeitsgesetze und -praktiken im Einklang mit der Erklärung von 1998 beizubehalten und sie wirksam durchzusetzen. In 72 Prozent der handelsbezogenen arbeitsrechtlichen Bestimmungen wird auf Instrumente der IAO Bezug genommen, darunter die Erklärung von 1998, die Agenda für menschenwürdige Arbeit, die Erklärung von 2008 und in einigen Fällen IAO-Übereinkommen.

219. Arbeitsrechtliche Bestimmungen werden mittlerweile regelmäßiger in Handelsabkommen aufgenommen. Seit der Aufnahme der ersten verbindlichen arbeitsrechtlichen Vorschrift in das Nordamerikanische Freihandelsabkommen von 1994 fanden derartige Bestimmungen Eingang in 77 Handelsabkommen, die 136 Volkswirtschaften abdecken (Stand: August 2016).

220. Neben bilateralen und plurilateralen Handelsabkommen enthalten auch einige unilaterale Handelsregelungen arbeitsrechtliche Bestimmungen, und zwar als Bestandteil der

<sup>9</sup> C. Wright: *European Investment Bank: Promoting sustainable development, where appropriate* (CEE Bankwatch Network, Prag, Nov. 2007), S. 9

<sup>10</sup> IAA: *Assessment of labour market provisions in trade and investment arrangements* (Genf, 2016), S. 1.

Kriterien für die Inanspruchnahme besonderer Handelsanreize. Beispielsweise müssen Länder, die im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der EU zusätzliche Vorteile erhalten möchten (APS+), als eine Berechtigungs Voraussetzung die grundlegenden IAO-Übereinkommen ratifizieren und umsetzen.<sup>11</sup>

221. Für die Überwachung, Umsetzung und Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen gibt es mehrere Mechanismen. Die Palette kann von Maßnahmen zur Reform von Arbeitsrecht und -praxis im Vorfeld der Ratifizierung des Abkommens über Erfordernisse und Mechanismen für die Einbeziehung von Akteuren, einschließlich der Partizipation der Sozialpartner, nach seinem Inkrafttreten bis hin zu Streitbeilegungsmechanismen im Fall von Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte reichen. Trotz unterschiedlicher Mechanismen und Ansätze werden in den meisten Abkommen Dialog, Kapazitätsaufbau und kooperative Aktivitäten als Mittel zur Förderung von Arbeitnehmerrechten und Prinzipien hervorgehoben.

222. Die Kombination von Mechanismen wie Kapazitätsaufbau, Überwachung und Einbeziehung der Akteure steht im Zusammenhang mit institutionellen und rechtlichen Veränderungen sowie – in geringerem Maß – mit Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in einigen Sektoren. So sollen mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Dominikanischen Republik und Mittelamerika die Institutionen gestärkt werden, etwa durch höhere Budgets für die Arbeitsaufsichtsbehörden und durch Kapazitätsaufbau. Im Textilabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und Kambodscha diente die Ausweitung des Handels als Anreiz für Verbesserungen der Arbeitsbedingungen auf der Unternehmens-ebene, wo auch Lohnerhöhungen beobachtet wurden, die mit einer Verringerung des geschlechtsbedingten Lohngefälles und begrenzten Verbesserungen der Vereinigungsfreiheit einhergingen.<sup>12</sup> Die Nachhaltigkeit dieser Effekte stellt jedoch nach wie vor eine Herausforderung dar. Ein Mechanismus, mit dem sich die Wirksamkeit insgesamt steigern lässt, ist darüber hinaus die Einbeziehung der Akteure, und zwar in Bezug auf Transparenz wie Rechenschaftslegung.<sup>13</sup>

223. Im Kontext von Handelsabkommen hat die IAO ihre Mitgliedstaaten auf Ersuchen technisch unterstützt und beraten oder sich gemeinsam mit den Sozialpartnern an der Durchführung von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt. Zudem haben die Mitgliedstaaten die Kommentare und Bemerkungen des Aufsichtssystems der IAO und Sonderverfahren als Informationsgrundlage für die Umsetzung arbeitsrechtlicher Bestimmungen herangezogen. Ein Beispiel für das Engagement der IAO in diesem Bereich ist ein im Rahmen des Handelsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten und Kolumbien entwickeltes und von der IAO durchgeführtes Programm, das dazu dient, die Kapazitäten der Regierung Kolumbiens und der Sozialpartner für die Förderung der Einhaltung internationaler Arbeitsnormen und der Berücksichtigung der Kommentare des Aufsichtssystems der IAO auszubauen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen liegt.<sup>14</sup>

224. Zusätzliche Forschungsarbeiten und Diskussionen sind notwendig, um der IAO andere Beteiligungsmöglichkeiten im Hinblick darauf zu eröffnen, weitere Kohärenz zwischen den GPRA und der wirksamen Erfüllung der arbeitsbezogenen Verpflichtungen im Rahmen von Handelsabkommen zu gewährleisten.

---

<sup>11</sup> Ebd., S. 20.

<sup>12</sup> Ebd., S. 66.

<sup>13</sup> Ebd., S. 126.

<sup>14</sup> Ebd., S. 180-181.

## Kapitel 4

---

### Bemerkungen zur Verstärkung der Aktivitäten im Bereich der GPRA

225. In den Abschnitten dieses Kapitels werden Überlegungen zu den Informationen in den Kapiteln 1 bis 3 angestellt und einige zusammenfassende Feststellungen getroffen.

#### A. Allgemeine Trends und Herausforderungen

226. **Ratifikationen.** Zwischen 2012 und Ende März 2017 wurden 39 Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen verzeichnet (verglichen mit 20 im vorangegangenen Fünfjahreszeitraum). Um das Ziel der universellen Ratifizierung zu erreichen, das sich die IAO 1995 für 2015 gesetzt hatte, sind jedoch weitere 129 Ratifikationen notwendig. Besondere Aufmerksamkeit gilt den Übereinkommen Nr. 87 und 98. Denkbar wären Maßnahmen, die der Ratifizierungskampagne neue Impulse verleihen, etwa die Festlegung neuer Zielvorgaben im Zusammenhang mit dem 100-jährigen Bestehen der IAO und der Agenda 2030. Im Kontext einer solchen Kampagne könnte sich das Amt bemühen, die Jährliche Überprüfung und die Aktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit stärker miteinander zu verzahnen.

227. **Beseitigung von Durchführungsdefiziten.** Trotz der insgesamt hohen Zahl der Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen mangelt es allzu häufig an ihrer effektiven Durchführung. In Anbetracht wachsender Ungleichheit und beträchtlicher Veränderungen in der Arbeitswelt ist nun der richtige Zeitpunkt für eine Bestandsaufnahme des nationalen Fortschritts und des Potenzials neuer Anstrengungen zugunsten der Einhaltung der GPRA.

228. **Defizite bei Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen bleiben eine zentrale Herausforderung.** Trotz eines uneinheitlichen Bilds lassen die vorgelegten Daten auf einen weiteren Rückgang der Gewerkschaftszugehörigkeit und der Tarifbindung schließen. In einigen Mitgliedstaaten konnte das Recht auf Kollektivverhandlungen durch grundsatzpolitische Ansätze gefestigt oder ausgeweitet werden. Im Menschenrechtsrat wächst die Besorgnis, dass es für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zunehmend schwierig werden könnte, sich zu organisieren.

229. **Das Protokoll zum Übereinkommen Nr. 29 bietet neue Handlungsmöglichkeiten.** Immer mehr Mitgliedstaaten gehen aktiv gegen Zwangsarbeit vor, u.a. durch den Erlass von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Zwangsarbeit in Lieferketten und zur Verbesserung des Opferschutzes. Das Protokoll bietet neue Möglichkeiten zum Handeln. In Bezug auf Ratifikationen sind kontinuierliche Fortschritte zu verzeichnen, doch sind weitaus mehr Ratifikationen erforderlich, um die IAO-Zielvorgabe von 50 Ratifikationen bis 2018 zu erfüllen. Der Rahmen zur Messung von Zwangsarbeit wird derzeit verbessert und soll eine Bewertung der Trends in zukünftigen Jahren ermöglichen.



**230. Fortschritte bei der Verringerung der Kinderarbeit.** Die Verringerung der Kinderarbeit schreitet deutlich voran. Es muss jedoch mehr getan werden, wenn die SDG-Zielvorgabe der vollständigen Beseitigung der Kinderarbeit bis 2025 erfüllt werden soll. Es gibt überzeugende Belege dafür, dass Kinderarbeit durch fundierte Politikkonzepte, wirtschaftliche Umgestaltungen in der informellen und der ländlichen Wirtschaft und ein umfassendes Engagement der Sozialpartner reduziert werden kann. In mehreren Mitgliedstaaten wurde der Bedarf an Orientierungshilfe bei der Entwicklung der gemäß dem Übereinkommen Nr. 182 vorgeschriebenen Liste gefährlicher Arbeiten angesprochen. Weitere Leitlinien zu diesem Thema können sachdienlich sein und sollten auch Aspekte des Übergangs von der Schule ins Berufsleben und präventive Arbeitsschutzmaßnahmen für Kinder im gesetzlichen Erwerbsalter umfassen.

**231. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.** Bei der Verringerung geschlechtsbedingter Unterschiede, einschließlich des geschlechtsbedingten Lohngefälles, auf dem Arbeitsmarkt wurden lediglich mäßige Fortschritte erzielt. Generell müssen die Daten zu Diskriminierung verbessert werden. Für alle Gruppen ist der Zugang zu Antidiskriminierungsmechanismen ist nach wie vor problematisch, und Aspekte wie Beweislast und Angst vor Viktimisierung werden häufig als Hindernisse genannt.<sup>1</sup> Es stellt sich die Frage, ob die Durchführung weiterer Maßnahmen für neue Impulse bei der Bekämpfung von Diskriminierung sorgen könnte.

**232. GPRA in der informellen und der ländlichen Wirtschaft.** Der Umstand, dass sich die GPRA gegenseitig verstärken, kommt am klarsten in der informellen und der ländlichen Wirtschaft zum Ausdruck. Ein wesentliches Problem ist, dass es in diesen Branchen weithin an effektiven Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und somit an sozialem Dialog mangelt. Die Empfehlung Nr. 204 kann einen Rahmen für neue Initiativen zur Einschränkung der informellen Wirtschaft in der Stadt wie auf dem Land bieten. Die IAO und die Mitgliedsgruppen könnten den Spielraum für solche Initiativen in Übereinstimmung mit der Empfehlung prüfen.

**233. Stärkung der Arbeitsverwaltung.** Einer starken und effizienten Arbeitsverwaltung kommt bei der Gewährleistung der GPRA eine zentrale Rolle zu. In einigen Bereichen, in denen die schwersten Verstöße gegen die GPRA auftreten, ist allerdings im Wesentlichen keine Arbeitsverwaltung vorhanden. Eine große Herausforderung besteht darin, für finanziell und personell angemessen ausgestattete Arbeitsverwaltungen zu sorgen, die über ein fundiertes Verständnis der GPRA verfügen.

**234. Durchgängige Berücksichtigung der GPRA.** Die Bedeutung der GPRA wurde in mehreren Aussprachen der IAK der jüngeren Zeit (über die informelle Wirtschaft, globale Lieferketten, fragile Staaten) und auf Tagungen von Sachverständigengruppen (über atypische Beschäftigungsformen) hervorgehoben. Aus diesen und anderen Diskussionen hervorgehende Initiativen können neue Chancen für die durchgängige Berücksichtigung der GPRA im gesamten Amt bieten, so auch im Rahmen der zukünftigen Arbeit zu globalen Lieferketten, zur Stärkung von Arbeitsaufsichtssystemen und zu anderen Arbeitsmarktinstitutionen.

## B. Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen

**235. Rechtsvorschriften und Politikkonzepte.** Die Mitgliedstaaten erlassen und verbessern weiterhin Rechtsvorschriften, die den GPRA Wirkung verleihen sollen. Auch natio-

---

<sup>1</sup> IAA: *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work ...*, a.a.O., S. 367-368, Abs. 884-886.

nale Aktionspläne und andere Konzepte werden weithin verwendet, um Maßnahmen zugunsten der GPRA zu fördern.

236. **DWCPs.** In den DWCPs wurden die GPRA offenbar stärker berücksichtigt. Bei der Priorisierung verschiedener Kategorien der GPRA bestehen jedoch nach wie vor beträchtliche Unterschiede. Die Evaluierung der Arbeit der IAO zu den GPRA ergab, dass in keinem DWCP Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen als Priorität festgelegt wurden. Das Amt könnte sich darum bemühen, weitere Orientierungshilfe und Unterstützung bereitzustellen, um die Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen auszuweiten und die Achtung aller GPRA in den DWCPs zu verbessern sowie einen integrierten Ansatz zu fördern.

237. **Verknüpfungen mit anderen strategischen Zielen.** Die Anstrengungen zur Gewährleistung von Kohärenz zwischen der Arbeit zu den GPRA und zu den anderen strategischen Zielen, die Beschäftigung, sozialen Dialog und Sozialschutz betreffen, wurden fortgesetzt. Weitere Anstrengungen dieser Art sollten mit der von FUNDAMENTALS verfolgten integrierten Strategie in Einklang stehen. Aktivitäten zur Förderung der anderen strategischen Ziele haben nachweislich auch positive Auswirkungen auf die GPRA.

238. **Die IAO sollte sich bei ihrer Arbeit auf eine geringere Zahl von größeren und besser integrierten Programmen konzentrieren.** Der Verwaltungsrat regte in seinen Schlussfolgerungen zu den gewonnenen Erkenntnissen an, die Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit auf eine geringe Zahl von größeren und besser integrierten Programmen auszurichten. Mit der Einrichtung der neuen Abteilung FUNDAMENTALS im IAA bieten sich Möglichkeiten für neue Synergien, die integrierte Interventionen im Bereich der GPRA begünstigen und darüber hinaus auch zu den Aktivitäten zur Förderung anderer strategischer Ziele beitragen. Die neue Strategie des Flaggschiffprogramms IPEC+ ist in einen solchen integrierten Ansatz eingebettet.

239. **Öffentlich-private Partnerschaften.** Öffentlich-private Partnerschaften kommen immer häufiger zum Einsatz. Während ihr Schwerpunkt zunächst auf Kinderarbeit lag, wurden sie später auf Zwangsarbeit ausgeweitet. In der jüngsten Zeit wird ein Ansatz angestrebt, der alle vier Bereiche der GPRA einbezieht. Es ist geplant, die KAP zu konsolidieren, und die Arbeiten zur Einrichtung eines Unternehmensnetzwerks zum Thema Zwangsarbeit sind bereits angelaufen. Die Initiative der IAO für faire Anwerbung soll ausgeweitet und auf der nationalen Ebene durchgeführt werden. Dabei soll in Zusammenarbeit mit den Unternehmen auf eine stärkere Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf das Arbeitskräfteangebot in Wertschöpfungsketten hingewirkt werden.

240. **Anwaltschaft.** Die Themen Kinderarbeit und Zwangsarbeit finden in der Öffentlichkeit starke Beachtung, was eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung des politischen Willens zur Bekämpfung der bestehenden Probleme gespielt hat. Gewisse Aufmerksamkeit hat auch die Frage der geschlechtsbedingten Diskriminierung erregt. Wesentlich geringer ist das Interesse dagegen an anderen Aspekten der Diskriminierung in der Beschäftigung sowie an Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Denkbar wäre, neue Ansätze für Anwaltschaft zu prüfen, die alle Kategorien der GPRA abdecken.

241. **Mittelzuweisung.** Für die Arbeit im Bereich der GPRA sind deutlich weniger Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit verfügbar; zudem ist die Mittelzuweisung für die jeweiligen Kategorien der GPRA ungleichmäßig. Es bedarf neuerlicher Impulse zur Sicherung von Mitteln und eines integrierten Ansatzes, der eine ausgewogenere Verteilung der Unterstützung auf alle Kategorien der GPRA ermöglicht.

242. **Wissen und Daten.** Die IAO spielt eine führende Rolle bei der Sammlung und Verbreitung von Wissen und Daten im Bereich der GPRA. Die Schätzungen zu Kinderarbeit

und Zwangsarbeit erzeugen eine weltweite Medienresonanz und werden in der internationalen und nationalen Politikdebatte und Anwaltschaftsarbeit weithin verwendet. Zur Diskriminierung und Vereinigungsfreiheit liegen weniger Daten vor. Die Erstellung globaler Schätzungen zu diesen Aspekten wäre der Anwaltschaftsarbeit und einem weiter gefassten Ansatz für die GPRA förderlich. Das Amt führt auch Forschung zu speziellen Themen im Zusammenhang mit den GPRA durch, insbesondere zu den GPRA in globalen Lieferketten, in von Konflikten und Fragilität geprägten Situationen sowie in der ländlichen Wirtschaft. Die Forschungsarbeit zu Systemen für die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten wird ebenfalls fortgesetzt. Ziel ist es, Leitprinzipien für eine wirksame Streitbeilegung aufzuzeigen, die nicht nur die Fähigkeit des Amtes zur Bereitstellung technischer Unterstützung stärken und verbessern, sondern auch zur laufenden Analyse der Frage beitragen, ob die in diesem Bereich bestehenden internationalen Arbeitsnormen ihrem Zweck gerecht werden.

### C. Andere Initiativen und internationale Rahmenkonzepte

243. **Die Agenda 2030.** Die Agenda 2030 weist der IAO einen zentralen Stellenwert in der Entwicklungsdebatte zu und bietet einen zusätzlichen Orientierungsrahmen für zukünftige Arbeiten im Bereich der GPRA. Die IAO war federführend bei der Gründung der Multi-Stakeholder-Allianz 8.7 zur Förderung der die Beseitigung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit betreffenden Ziele und darüber hinaus auch bei der neuen Globalen Koalition für Entgeltgleichheit. Diese beiden Allianzen werden zu einer umfassenderem Mitwirkung des Amtes und der Mitgliedsgruppen im Prozess der Agenda 2030 beitragen. Dabei soll ein besonderer Schwerpunkt auf Aktivitäten auf der nationalen Ebene liegen.

244. **Arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen.** Ein Viertel des globalen Handelswerts wird im Rahmen von Handelsabkommen erzeugt, die arbeitsrechtliche Bestimmungen enthalten. In 72 Prozent dieser Abkommen wird auf Instrumente der IAO Bezug genommen. Die IAO hat ihre Mitgliedstaaten auf Ersuchen technisch unterstützt und beraten und sich gemeinsam mit den Sozialpartnern an entsprechenden Programmen der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt.

245. **Internationale Finanzinstitutionen.** Internationale Finanzinstitutionen, unlängst etwa die Weltbank, haben neue Umwelt- und Sozialstandards angenommen. Diese Standards bieten neue Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit dem Ziel, Lücken im Geltungsbereich der GPRA – insbesondere im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen – zu schließen und die Umsetzung der neuen Standards zu unterstützen. Die aus der Zusammenarbeit zwischen der IAO und der Weltbank in Usbekistan abgeleiteten Erkenntnisse sollten berücksichtigt werden.

---

## Für die Konferenz vorgeschlagene Diskussionspunkte

246. Ziel der wiederkehrenden Diskussion ist es, die Trends bei der Verwirklichung der vier Kategorien der GPRA und die Ergebnisse der IAO-Maßnahmen zu überprüfen, damit die Konferenz die künftige Arbeit des Amtes und der IAO-Mitgliedsgruppen anleiten und damit auch dem Verwaltungsrat Orientierungshilfe zur Annahme eines Aktionsplans für das strategische Ziel der GPRA bieten kann. Zu diesem Zweck werden nachstehende vorgeschlagene Diskussionspunkte aufgeführt.

### Punkt Nr. 1

Kapitel 1 gibt einen Gesamtüberblick und hebt spezifische Chancen und Herausforderungen für jede der vier Kategorien der GPRA hervor.

- a) Welche Erfahrungen haben Sie gemacht und welche Lehren haben Sie gezogen bei der Umsetzung der Erklärung von 1998 und bei der Achtung, der Förderung und der Verwirklichung der GPRA, um die sozialen, wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Ziele in Ihrem Land weiter zu verbessern? Was hat Ihrer Erfahrung nach funktioniert und was nicht?
- b) Welche zusätzlichen Anstrengungen von Regierungen und Sozialpartnern sind erforderlich, um die effektive Umsetzung der GPRA sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene zu fördern und sicherzustellen?

### Punkt Nr. 2

Kapitel 2 enthält eine Zusammenfassung einiger der Erfolge des im Jahr 2012 verabschiedeten Aktionsplans für die GPRA. Unter Berücksichtigung der Erfolge und der Herausforderungen bei der Umsetzung des Aktionsplans und der Leitlinien, die in der 2016 durchgeführten Evaluierung der Wirkung der Erklärung über soziale Gerechtigkeit aufgeführt sind:<sup>1</sup>

- a) Welche Prioritäten sollte das Amt in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit, DWCPs, Kapazitätsaufbau, Forschung, normenbezogene Maßnahmen und die Zuweisung von Ressourcen für die GPRA setzen?
- b) Welche Schritte sollten das Amt und die Mitgliedstaaten unternehmen, um die integrierte IAO-Strategie für die GPRA weiter zu fördern?
- c) Welche weiteren Schritte wären seitens des Amtes und der Mitgliedstaaten erforderlich, um der Kampagne zur universellen Ratifizierung der acht grundlegenden Übereinkommen und des Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 neue Impulse zu verleihen?

### Punkt Nr. 3

Kapitel 3 gibt Auskunft über die Zunahme der Verweise auf die GPRA in internationalen Rahmenregelwerken. Spezifische Zielvorgaben insbesondere in der Entwicklungsagenda

---

<sup>1</sup> IAA: *Förderung sozialer Gerechtigkeit: Überprüfung der Wirkung der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Bericht VI, IAK, 105. Tagung, Genf, 2016.

2030 übertragen der IAO eine Verantwortung dafür, Fortschritte bei der effektiven Umsetzung der GPRA voranzutreiben und zu überwachen.

- a) Wie stellen wir sicher, dass die Politikkohärenz in internationalen Foren in Bezug auf die GPRA gewahrt bleibt und besser in die Politiken und Strategien anderer internationaler Akteure integriert wird?
- b) Welche Schritte sollten die Mitgliedstaaten und das Amt unternehmen, um für die generelle Einbeziehung der Dreigliedrigkeit in internationale Rahmenregelwerke zu sorgen und die Kapazitäten der Sozialpartner zu stärken, damit alle Mitgliedsgruppen in die SDG-Prozesse umfassend eingebunden sind?
- c) Wie können neu entstehende Allianzen umfassend mobilisiert werden, damit sie einen nachhaltigen positiven Einfluss auf die Realisierung der GPRA ausüben?