



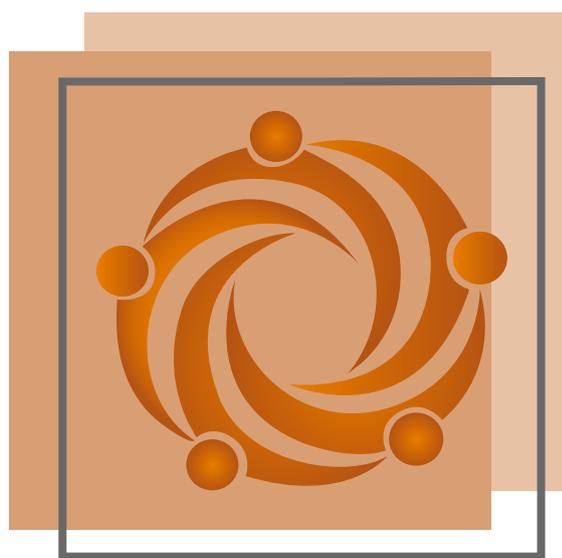
Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht V (1)

Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz

Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt
(Übergang vom Krieg zum Frieden)



**Internationale
Arbeitskonferenz**

105. Tagung 2016

ACHTUNG

Dieser Bericht enthält einen Fragebogen, der gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz von den Regierungen nach Befragung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu beantworten ist. **Die Antworten auf diesen Fragebogen müssen bis spätestens 25. September 2015 beim Amt eingehen.** Sie bilden die Grundlage des Hintergrundberichts für die Aussprache der IAK.

Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, 2016

Bericht V(1)

**Beschäftigung und menschenwürdige
Arbeit für Frieden und Resilienz:
Neufassung der Empfehlung (Nr. 71)
betreffend den Arbeitsmarkt
(Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944**

Fünfter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-729721-9 (print)
ISBN 978-92-2-729722-6 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2015

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

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

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

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Einleitung.....	1
Kapitel 1. Der neue Krisenkontext und der sich erweiternde Umfang der Reaktionen ...	3
Kapitel 2. Internationale Arbeitsnormen und Krisenreaktionen	11
Kapitel 3. Die Reaktion der IAO auf Konflikte und Katastrophen: Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für die Schaffung von Frieden und Resilienz.....	15
Kapitel 4. Das internationale System und die IAO	19
Kapitel 5. Hauptpolitikbereiche bei der Krisenreaktion	23
A. Beschäftigungsschaffung für Erholung und Resilienz	23
B. Bildung, Berufsbildung und berufliche Orientierung	30
C. Sozialer Schutz.....	32
D. Sozialer Dialog und die Rolle der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer	34
E. Arbeitsrecht, Arbeitsverwaltung, Arbeitsvermittlungsdienste und Arbeitsmarktinformationen.....	37
F. Rechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung	39
G. Prävention, Folgenbegrenzung und Vorsorge.....	47
H. Internationale Zusammenarbeit.....	49
Kapitel 6. Abschließende Bemerkungen: Neufassung der Empfehlung Nr. 71	51
Fragebogen.....	55

Einleitung

Auf seiner 320. Tagung im März 2014 beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, in die Tagesordnung der 105. Tagung (Juni 2016) der Internationalen Arbeitskonferenz einen Normensetzungsgegenstand zum Thema Menschenwürdige Arbeit für Frieden, Sicherheit und Katastrophenresilienz: Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944, (Normensetzung, zweimalige Beratung) im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Empfehlung aufzunehmen.¹

Dieser Normensetzungsgegenstand beruht u.a. auf den Erfahrungen der IAO mit der entscheidenden Rolle von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in Krisensituationen während der letzten drei Jahrzehnte, der Politik der Vereinten Nationen für die Schaffung von Arbeitsplätzen, Einkommensschaffung und Wiedereingliederung nach Konflikten (UN-Politik) von 2009,² dem Ergebnis der Aussprache des Verwaltungsrats im März 2014 über die technische Zusammenarbeit der IAO in fragilen Staaten³ und der anschließenden Tagung des IAA-Ausschusses auf hoher Ebene für menschenwürdige Arbeit in fragilen Staaten⁴. Er spiegelt eine wachsende internationale Besorgnis wider über die Lage in fragilen Krisensituationen und zunehmendes internationales Einvernehmen sowohl über die Notwendigkeit als auch die Mittel zur Bewältigung von Situationen der Fragilität und der Krise in Staaten, um Stabilität wiederherzustellen und Instabilität zu verhindern. Der Verwaltungsrat beschloss daher, dass es notwendig sei, eine internationale Arbeitsnorm in Form einer Empfehlung zu diesem Thema anzunehmen, um der zunehmenden Aufmerksamkeit Rechnung zu tragen, die der Frage geschenkt wird, die am Schnittpunkt von entwicklungsbezogenen, humanitären und friedensschaffenden Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene liegt. Es wurde als notwendig erachtet, durch dieses neue Instrument die durch die Empfehlung Nr. 71 gebotenen Orientierungen zu überarbeiten und zu aktualisieren und das Handeln der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen auf die Bewältigung von durch Konflikte oder Katastrophen verursachte Krisensituationen auszurichten.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in sechs Kapitel. Das erste Kapitel beschreibt, wie sich das Krisenverständnis über die Ergebnisse internationaler Kriege hinaus weiterentwickelt hat und jetzt auch interne Konflikte und Katastrophen umfasst. Der Bericht beschreibt dann, wie die IAO durch internationale Arbeitsnormen und operative Tätigkeiten auf Krisen reagiert hat. Er beschreibt ferner, wie die IAO als Teil des

¹ GB.320/INS/2 und Record of Decisions, März 2014.

² UN Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration, Genf und New York, 2009, und GB.306/TC/5, siehe http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_117576/lang--en/index.htm.

³ GB.320/POL/9 mit dem Titel „ILO technical cooperation in fragile States“, das dem Verwaltungsrat im März 2014 vorgelegt wurde.

⁴ Siehe http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

internationalen Systems für Krisenreaktionen tätig ist und dazu beigetragen hat, das breitere System an die Politik der IAO anzupassen. Der Bericht schließt mit einer Prüfung der Maßnahmen, die in eine neue Norm aufgenommen werden müssen, und der Frage, wie die Empfehlung Nr. 71 neugefasst werden könnte.

Dem Bericht liegt gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung der Konferenz ein Fragebogen bei, der im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Empfehlung abgefasst worden ist. Das Amt übermittelt den Regierungen den vorliegenden Bericht und den Fragebogen gemäß Artikel 39(1) der Geschäftsordnung.

Gemäß Artikel 39(3) der Geschäftsordnung der Konferenz wird das Amt auf der Grundlage der eingegangenen Antworten einen Bericht ausarbeiten, in dem die Hauptfragen angegeben werden, die der Prüfung durch die Konferenz bedürfen. Dieser Bericht ist den Regierungen sobald wie möglich zu übermitteln, und es wird alles getan werden, um sicherzustellen, dass der Bericht spätestens vier Monate vor der Eröffnung der 105. Tagung (2016) der Konferenz bei ihnen eintrifft.

Damit genug Zeit für die Ausarbeitung dieses Berichts zur Verfügung steht, werden die Regierungen ersucht, ihre Antworten auf den Fragebogen dem Amt *spätestens bis 25. September 2015* zu übermitteln. Diesbezüglich macht das Amt auf Artikel 39(1) der Geschäftsordnung der Konferenz aufmerksam, dem zufolge die Regierungen die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer befragen sollen, bevor sie ihre Antworten, die den Ergebnissen dieser Befragung Rechnung tragen sollten, endgültig fertig stellen, und angeben sollen, welche Organisationen befragt worden sind. Länder, die das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen) ratifiziert haben, sind nach diesem Übereinkommen ebenfalls verpflichtet, solche Befragungen durchzuführen. Gemäß der üblichen Praxis können die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ihre Antworten direkt an das Amt schicken. In Anbetracht des breiten Umfangs des Gegenstands wäre es außerdem ratsam, dass die Arbeitsministerien im Zuge der Ausarbeitung ihrer Antworten auf den Fragebogen andere in Frage kommende nationale Ministerien und Institutionen befragen, die für Krisenreaktionen zuständig sind. Es könnte auch wünschenswert sein, andere in Frage kommende Organisationen zu befragen, einschließlich Organisationen, die im Bereich der Krisenreaktionen tätig sind.

Der Bericht und der Fragebogen sind auf der IAO-Website unter der folgenden URL zugänglich: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm. Den Befragten wird nahegelegt, den Fragebogen nach Möglichkeit in elektronischem Format auszufüllen und ihre Antworten elektronisch an die folgende E-Mail-Adresse zu schicken: RevisionR71@ilo.org.

Kapitel 1

Der neue Krisenkontext und der sich erweiternde Umfang der Reaktionen

1. Die IAO selbst wurde gegründet, um die Ursachen, die zum Ersten Weltkrieg geführt hatten, zu beseitigen, und die Empfehlung Nr. 71, die gegen Ende des Zweiten Weltkriegs angenommen wurde, richtete die Reaktion der IAO auf einen Aspekt der Situation, die aus diesem Krieg entstand. Das Konzept eines dauerhaften, sich aus sozialer Gerechtigkeit ergebenden Friedens war der stärkste Ausdruck des Beitrags der IAO zum Frieden, und der IAO wurde 1969 anlässlich des 50. Jahrestags ihrer Gründung der Friedensnobelpreis verliehen. Die Erklärung von Philadelphia und die nachfolgenden Erklärungen, einschließlich der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) und der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008), verkörpern alle diesen Ansatz.
2. Heute, mehr als 70 Jahre nach der Annahme der Empfehlung Nr. 71, ist die Lage komplizierter geworden, denn die Natur der Konflikte selbst und auch die erforderlichen Reaktionen haben sich verändert. Neben Konflikten ist die IAO von ihren Mitgliedern auch gebeten worden, andere Arten von Krisen anzugehen, wie Katastrophen, und die Erfahrungen, die sie erworben hat, zeugen von der entscheidenden Rolle von Strategien für Arbeitsplatzschaffung und menschenwürdige Arbeit, insbesondere in Staaten, die sich in fragilen Situationen befinden, ob aufgrund eines Konflikts oder aufgrund von Katastrophen oder katastrophenähnlichen Ereignissen.
3. Die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung anerkennt in ihrer Präambel, dass es an der Zeit ist, die „großen Herausforderungen ... in Form von Einkommensungleichheit, anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und weitverbreiteter Armut, Anfälligkeit der Wirtschaft für externe Schocks, Wachstum ungeschützter Arbeit und der informellen Wirtschaft“ anzugehen. Sie unterstreicht die Rolle des Überkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik als ordnungspolitisches Instrument und die Tatsache, dass die vier strategischen Ziele der „IAO unteilbar und zusammenhängend sind und sich gegenseitig stützen“.
4. Die UN-Politik aus dem Jahr 2009, bei deren Abfassung die IAO zusammen mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eine führende Rolle gespielt hat, stellt Folgendes fest:

Zum Wiederaufbau einer zerstörten Gesellschaft bedarf es mehr als Ziegelsteine und Mörtel. Eine größere Herausforderungen ist es oft, das Chancenbewusstsein, die Würde und die Hoffnung der Menschen wiederherzustellen.

Beschäftigung und Einkommensschaffung sind grundlegende Elemente der Lösung nach einem Konflikt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und ein regelmäßiges Einkommen können Gemeinschaften und Einzelpersonen die Mittel zum Überleben und zur Erholung bieten. Sie sind auch wesentlich, um junge Menschen zu erreichen und ehemalige Kämpfer und Rück-

kehrer wieder einzugliedern. Kurzum, die Schaffung von Beschäftigung ist für die Schaffung von Frieden von entscheidender Bedeutung.¹

5. Der Gedanke, dass es fragilen Staaten schwerfällt, interne und externe Erschütterungen zu bewältigen, ist in letzter Zeit in den Vordergrund gerückt worden. Im Jahr 2010 gründete eine Gruppe von fragilen und krisenbetroffenen Ländern, die in Dili, Timor-Leste, tagte, die „g7+“, um Erfahrungen auszutauschen und für Reformen des Engagements der internationalen Gemeinschaft in konfliktbetroffenen Staaten einzutreten. Gemäß der g7+ „kann [a] ein Zustand der Fragilität als ein Zeitraum während der Staatlichkeit verstanden werden, in dem eine nachhaltige sozioökonomische Entwicklung es erforderlich macht, größeres Gewicht auf ergänzende friedensschaffende und staatsbildende Tätigkeiten zu legen wie inklusive politische Regelungen, Sicherheit, Gerechtigkeit, Arbeitsplätze, gute Ressourcenbewirtschaftung und rechenschaftspflichtige und faire Erbringung von Dienstleistungen“.² Wie im Bericht der Tagung des Ausschusses auf hoher Ebene für menschenwürdige Arbeit in fragilen Staaten im März 2014 festgestellt wurde:

Staatliche Fragilität ist ein komplexes Phänomen mit vielfachen Ursachen, wodurch das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele behindert wird. In fragilen Staaten, viele von ihnen am wenigsten entwickelte Länder, sind die sozialen Institutionen nicht imstande, interne und externe Erschütterungen zu verkraften und sich ihnen anzupassen, wie erschreckend hohe Jugendarbeitslosigkeit, rasche Migration und Urbanisierung, sich verschlechternde klimatische Bedingungen und zunehmende Armut und Ungleichheit.³

6. Die Fokussierung auf Entwicklungshindernisse, die die Millenniumsentwicklungsziele (MEZ) und ihre Folgemaßnahmen nach 2015 begleitet hat, hat dazu beitragen, dieses wachsende Bewusstsein zu schärfen. Es kann nicht überraschen, dass den meisten Ländern in fragilem Zustand das Erreichen der MEZ schwergefallen ist. Die MEZ selbst tragen dem Umstand der Fragilität nicht wirksam Rechnung, es steht aber zu hoffen, dass die Entwicklungsagenda nach 2015 hier Abhilfe schaffen wird. Die Verhandlungen über die Entwicklungsagenda nach 2015 haben zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts das entscheidende zwischenstaatliche Stadium erreicht. Die Fragen, die die IAO angehen, werden durch die derzeitigen Vorschläge gut erfasst, und die Art von Arbeit, die sie in Krisensituationen durchführt, ist ein wichtiger Teil der Vorschläge, die unterbreitet worden sind.

7. Schätzungen zufolge leben 1,5 Milliarden der 7 Milliarden Menschen auf der Welt in konflikt- und fragilitätsbetroffenen Staaten, und diese Zahl steigt weiter an.⁴ Im Bericht des Generaldirektors an die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 2013, *Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO*, heißt es:

Rund 28 Prozent der Armen in der Welt leben in schwachen und konfliktbetroffenen Staaten. Die Bedrohung, die ihre Lage für den Wohlstand anderer darstellt, ist ein zwingender Grund, weshalb die IAO ihnen Vorrang einräumen sollte.⁵

¹ UN Policy, a.a.O.

² Siehe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_239406.pdf.

³ Siehe http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

⁴ Internationaler Dialog über Friedensschaffung und Staatenbildung (2011), *A New Deal for engagement in fragile States*, <http://www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2013/01/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf>.

⁵ IAA: *Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO: Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement*, Bericht I(A), Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013, Abs. 41.

8. Ferner wird geschätzt, dass 100 Millionen Menschen in jedem der letzten drei Jahre sich um humanitäre Hilfe bemüht haben, und dass die Zahl der Menschen mit humanitären Bedürfnissen sich zwischen 1990 und 2025 verdoppeln wird (UN, 2014). Sieben Millionen Kinder sind Flüchtlinge, und Schätzungen zufolge sind 11,2 bis 13,7 Millionen Kinder weltweit in ihren eigenen Ländern vertrieben worden. Bis Ende 2013 waren 51,2 Millionen Personen weltweit aufgrund von Verfolgung, Konflikten, allgemeiner Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen gewaltsam vertrieben worden. Rund 16,7 Millionen Personen waren Flüchtlinge. Die Gesamtzahl umfasste 33,3 Millionen Binnenvertriebene – einschließlich Menschen, die infolge von Katastrophen zu Binnenvertriebenen geworden waren – und nahezu 1,2 Millionen Asylsuchende. Es gibt noch mehr solche Statistiken, die Aufschluss über das Ausmaß und den dynamischen Charakter von Krisen geben, gleich ob sie auf Konflikte oder Katastrophen zurückzuführen sind, und die riesige Zahl der davon betroffenen Menschen.⁶ Die Welt wandte im Jahr 2011⁷ 13 Milliarden US-Dollar für humanitäre Maßnahmen auf, wohingegen die Aufwendungen für Prävention und Vorsorge sich in der Regel auf weniger als 1 Prozent dieses Betrags belaufen.⁸ Infolge von Katastrophen verloren zwischen 2005 und 2014 mehr als 700.000 Menschen ihr Leben, 1,4 Millionen wurden verletzt, und rund 23 Millionen wurden obdachlos. Insgesamt waren mehr als 1,5 Milliarden Menschen auf unterschiedliche Weise während dieses Zeitraums von Katastrophen betroffen, wobei Frauen, Kinder und verletzte Gruppen unverhältnismäßig stark betroffen waren. Der volkswirtschaftliche Verlust betrug insgesamt mehr als 1,3 Billionen US-Dollar. Veränderungen im Klima, in den demographischen Strukturen und beim Zugang zu Ressourcen bedeuten, dass die Risiken während der nächsten 20 bis 30 Jahre voraussichtlich anders und akuter sein werden als in der Vergangenheit. Außerdem wird die Schwere potentieller Verluste im Zuge des Wachstums der Volkswirtschaften ständig verschärft.

9. In Krisensituationen werden Existenzgrundlagen vernichtet, betriebliche Abläufe unterbrochen, Arbeitsstätten beschädigt, und Millionen von Arbeitnehmern verlieren ihren Arbeitsplatz und den sozialen Schutz, der oft damit einhergeht. Außerdem werden die Institutionen, die für sozialen Schutz, Grundbedürfnisse und Recht und Ordnung sorgen, oft gefährdet oder zerstört. Mangelnder Respekt für die Kernarbeitsnormen, Ungleichheit und soziale Ausgrenzung sind oft gemeinsame Merkmale dieser Situationen. Die Reaktionen, einschließlich derjenigen der IAO, auf diesen sich wandelnden Kontext belegen eindeutig die anhaltende Relevanz und die entscheidende Rolle der Schaffung von menschenwürdigen Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten beim Übergang zum Frieden, bei der Erholung von einer Krise und beim Aufbau von Resilienz. Die Erfahrung zeigt auch, dass es zur Errichtung oder Wiedererrichtung von stabilen und demokratischen Gesellschaften notwendig ist, grundlegende Sozialdienste und einen grundlegenden sozialen Schutz verfügbar zu machen, Rechte zu wahren, Institutionen aufzubauen und einen sozialen Dialog zu fördern.

10. Auch die Bandbreite der Reaktionen hat sich weiterentwickelt, von der Unterstützung bei der Krisenreaktion und -bewältigung bis hin zu dem ganzen Maßnahmenpektrum von der Prävention bis zur Vorsorge und zur Verfolgung eines breiten Ansatzes zu Entwicklung und Resilienz, der unmittelbare sowie langfristige Reaktionen umfasst. Prävention und Vorsorge, um die Risiken und Auswirkungen von Krisen auf ein Mindestmaß zu beschränken, sowie die entsprechenden Maßnahmen können und

⁶ UNHCR: *Global Trends 2013* (Genf, 2014).

⁷ UN-Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), Financial Tracking Service.

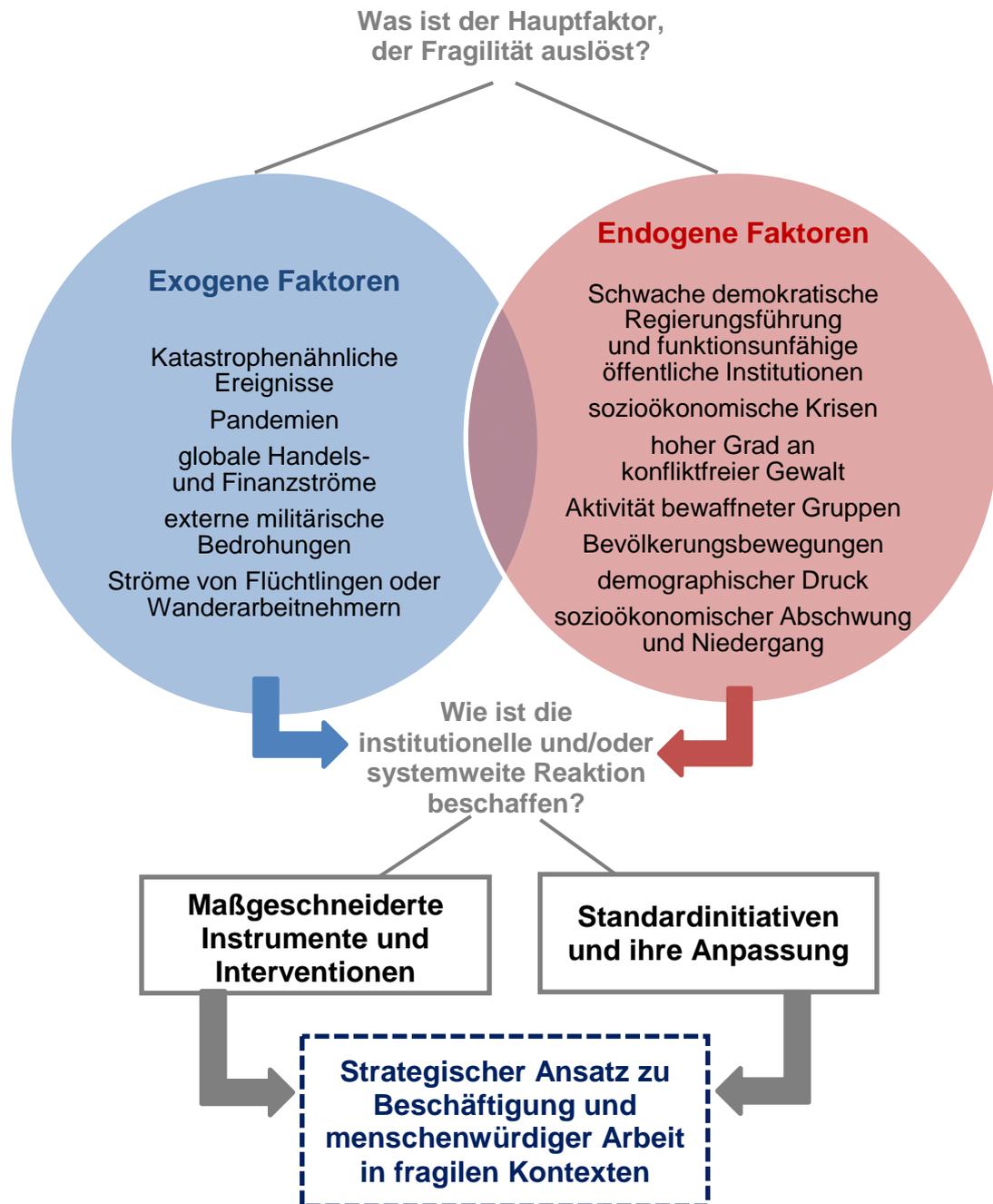
⁸ J. Kellet und H. Sweeney: *Synthesis report: Analysis of financing mechanisms and funding streams to enhance emergency preparedness*, Development Initiatives (2011).

müssen im Anfangsstadium einer Krise und sogar vor ihrem Entstehen einsetzen, um den betroffenen Ländern und Gemeinschaften dabei zu helfen, sich auf einen Pfad der nachhaltigen Entwicklung zu begeben. Die Erholung von einer Krise erfordert unverzügliche sowie langfristige Reaktionen und macht es erforderlich, Entwicklungsziele als festen Bestandteil der Reaktion anzusehen.

11. Die geeigneten Reaktionen müssen an spezifische Krisensituationen angepasst werden. Konflikte bilden weiterhin einen bedeutenden Schwerpunkt, und die Reaktionen werden an die sich wandelnde Natur und Häufigkeit von bewaffneten Auseinandersetzungen und ihre Auswirkungen auf Nachbarländer angepasst. Krisen können aus internen Konflikten entstehen, wie ein Bürgerkrieg oder anhaltende zivile Unruhen, oder aus ausländischen Interventionen. Diese folgen oft auf tatsächliche oder wahrgenommene religiöse oder ethnische Spaltungen, wirtschaftliche Entbehrung und gescheiterte Demokratiebestrebungen. Sie sind oft mit einer Beschädigung des Konzepts des Staates selbst verbunden, und ein Teil der Wiederaufbauarbeiten besteht in der Wiederherstellung eines gemeinsamen Nationalbewusstseins und dem Wiederaufbau der Fähigkeit des Staates, die Bedürfnisse und Erwartungen seiner Bevölkerung zu erfüllen. Im Verlauf eines Konflikts kann es zu schweren Menschenrechtsverletzungen gekommen sein, einschließlich Toden, Massenvergewaltigung von Frauen und Mädchen, Zwangsrekrutierung von Kindern in bewaffneten Konflikten und Zwangsarbeit. Staatliche Einrichtungen sind oft geschwächt oder zerstört worden. Institutionen wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sind während des Konflikts möglicherweise beschädigt oder vernichtet und öffentliche und private Beschäftigungsquellen zerstört worden. Kurzum, die internationalen Hilfsreaktionen auf Konfliktsituationen werden wahrscheinlich anders und von längerer Dauer sein müssen als die Reaktionen auf andere Katastrophen und auf den Aufbau von stabilen Gesellschaften und staatlichen Institutionen und auf die Förderung der nationalen Versöhnung ausgerichtet werden müssen, über den unmittelbaren und kurzfristigen Wiederaufbau hinaus.

12. Die anderen Hauptverursacher von Situationen der Fragilität sind entweder „plötzlich einsetzende“ Katastrophen, wie ein Erdbeben, Tsunami oder Orkan, „langsam einsetzende“ Ereignisse, wie Trockenheiten, oder katastrophenhähnliche Gesundheitsnotfälle. Diese Situationen entstehen oft mit geringer oder ohne Vorwarnung, ihre Auswirkungen können aber durch schlechtes Management aufgrund der Schwäche der Institutionen verschlimmert werden. Länder, die aus welchen Gründen auch immer fragil sind, sind sehr viel weniger als andere Länder in der Lage, Katastrophen zu bewältigen. Dennoch kann für Vorausplanung und Vorsorge gesorgt werden, um die Auswirkungen von Krisen zu begrenzen und ihre Dauer zu verkürzen. Zwar ist unmittelbare humanitäre Hilfe immer am dringendsten – um Überlebende zu retten und Lebensmittel und ärztliche Hilfe bereitzustellen sowie Unterkunft und andere Notwendigkeiten, - es ist aber unerlässlich, die Reaktion nicht auf eine solche Hilfe zu beschränken und sie so aufzubauen, dass eine langfristige Erholung erleichtert und eine Abhängigkeit von Hilfe vermieden wird, während gleichzeitig der Zugang zu lebensnotwendigen öffentlichen Diensten wiederhergestellt wird, einschließlich einer möglichst raschen Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors. Die Erholung von solchen Situationen kann Jahre dauern und mehrere Stadien durchlaufen. Die Auswirkungen solcher Katastrophen ähneln in vielerlei Hinsicht zwar den durch einen Konflikt verursachten Verheerungen, und viele der Reaktionen sind die gleichen, es gibt aber auch spezifische Reaktionen auf jede dieser Situationen, die in Betracht gezogen werden müssen. Dies ist ein zunehmender Teil der Krisenreaktion des internationalen Systems und einer der Gründe, weshalb die Empfehlung Nr. 71 aktualisiert werden muss.

Abbildung 1. Faktoren, die Fragilität auslösen und/oder verschärfen und mögliche Reaktionen



13. Die Wiederherstellung eines förderlichen Umfelds für die Schaffung von Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten und funktionsfähiger nationaler Systeme ist ein wesentlicher Teil des Wiederaufbaus in beiden Situationen und steht oft im Mittelpunkt der Beiträge der IAO und anderer internationaler Beiträge. Dies ist vor allem für die ärmsten und verletzlichsten Menschen eine Notwendigkeit, die möglicherweise nie Zugang zu solchen Programmen hatten, und um sicherzustellen, dass die Gesellschaft größtenteils über die Mittel verfügt, um ein Abgleiten in Armut zu verhindern. Abbildung 1 ist den ersten Ergebnissen eines IAA-Forschungsprojekts entnommen. Sie veranschaulicht die Faktoren, die Fragilität auslösen und/oder verschärfen, und die möglichen

Reaktionen auf diese Situationen im Bereich der Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit. Dieses Verständnis kann sich zwar im Lauf der Studie weiterentwickeln, es veranschaulicht aber die Komplexität sowohl der Ursachen als auch der Reaktionen.⁹

14. Der sich wandelnde Charakter und Kontext der Krisen und die immer größere Bandbreite der Reaktionen haben zu dem Beschluss geführt, die Empfehlung Nr. 71 neuzufassen und zu aktualisieren, und haben bei der Ausarbeitung dieses Berichts und des Fragebogens als Richtschnur gedient.

15. Das neue Instrument, das auf der Internationalen Arbeitskonferenz beraten werden soll, wird ausreichend flexibel sein müssen, um auf ein breites Spektrum von krisenbezogenen Problemen und Lösungen angewendet werden zu können.¹⁰ Es wird jedoch vorgeschlagen, dass die Verwendung des Begriffs „Krise“ in diesem Kontext sich nur auf Konflikt- und Katastrophensituationen unter Ausschluss anderer Krisen, wie beispielsweise der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, für die die IAO andere Reaktionen und Instrumente entwickelt hat, beziehen sollte.

16. Zwar ist es gang und gäbe, von fragilen Staaten zu sprechen – die IAO hat diesen Begriff selbst verwendet –, in Anbetracht der Tatsache aber, dass es keine einvernehmliche internationale Definition des Begriffs „fragiler Staat“ gibt, dass die Formen der Fragilität je nach Art der Krise verschieden sein können und dass darüber hinaus Fragilität nicht unbedingt eine Kategorie von Staaten definiert (es kann sich auch auf Fragilitätsinseln innerhalb oder jenseits der Grenzen beziehen),¹¹ beziehen sich der vorliegende Bericht und die weiter unten unterbreiteten Vorschläge zur Neufassung der Empfehlung Nr. 71 nicht unmittelbar auf „fragile Staaten“, sondern auf fragile Situationen und Gegebenheiten, die aufgrund von Konflikten oder Katastrophen entstehen, und Situationen der Instabilität und Unsicherheit, die sich, sofern sie nicht richtig angegangen werden, verschlimmern und zu Unruhen, Konflikten oder Katastrophen führen dürften.

17. Durch die Arbeit des internationalen multilateralen Systems und spezifische Plattformen, die sich mit Konflikten und/oder Katastrophen befassen, sind eine Reihe von neuen Begriffen und Konzepten entwickelt worden. Es gibt zwar keine einvernehmlichen internationalen Definitionen einiger der Begriffe, Kasten 1 bietet jedoch einige Klarstellungen der in diesem Bericht und dem beigefügten Fragebogen am häufigsten verwendeten Begriffe.

⁹ Diese Abbildung wurde im Kontext einer gemeinsamen Initiative der IAO und des Zentrums für Konflikte, Entwicklung und Friedensschaffung des Graduate Institute of International and Development Studies, Genf, ausgearbeitet.

¹⁰ Die vorgeschlagene Empfehlung ist nicht dazu bestimmt, Krisen anzugehen, die möglicherweise durch einen Zusammenbruch von Institutionen verursacht worden sind, wie diejenigen im Finanzsystem, wie man während der weltweiten Finanzkrise in den letzten Jahren gesehen hat; aus der Finanzkrise können jedoch Lehren gezogen werden, an denen sich Erholungsmaßnahmen in der Zukunft orientieren können.

¹¹ G7+: *The Fragility Spectrum: Note on the g7+ Fragility Spectrum* (2013, Kinshasa) unter <http://www.g7plus.org/s/06112013-English-Fragility-Spectrum-Note.pdf>.

Kasten 1

Klarstellung einiger der im Bericht V(1) verwendeten Begriffe

Konflikt

Ein längerer Kampf zwischen zwei oder mehr Parteien, einschließlich eines internationalen bewaffneten Konflikts (bei dem sich zwei oder mehr Staaten gegenüberstehen) und eines nicht internationalen bewaffneten Konflikts (zwischen Regierungstruppen und nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen oder nur zwischen solchen Gruppen), sowie andere Gewaltsituationen, die Gesellschaften und Volkswirtschaften destabilisieren.

Katastrophe

Eine schwere Störung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder einer Gesellschaft mit weit verbreiteten menschlichen, materiellen, wirtschaftlichen oder umweltbezogenen Verlusten und Auswirkungen, die die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft, sie mit eigenen Mitteln zu bewältigen, übersteigt. Katastrophen können sich aus natürlichen Gefahren (geologischen, hydrometeorologischen und biologischen Gefahren) ergeben oder durch menschliche Prozesse verursacht werden (Umweltschädigung und technologische Gefahren).

Katastrophen werden oft bezeichnet als ein Ergebnis der Verbindung: der Exposition gegenüber einer Gefahr, der Bedingungen der Verletzlichkeit, die präsent sind, und der unzureichenden Fähigkeit oder unzureichender Maßnahmen, die potentiellen negativen Folgen zu reduzieren oder zu bewältigen. Die Auswirkungen einer Katastrophe können Verluste an Menschenleben, Schädigungen, Krankheiten und andere negative Auswirkungen auf das menschliche, physische, geistig-seelische und soziale Wohl sowie Beschädigung von Eigentum, Vernichtung von Vermögenswerten, Verlust von Diensten, soziale und wirtschaftliche Störungen und Umweltschäden umfassen.

Prävention

Prävention bezieht sich auf Maßnahmen zur Beseitigung, Reduzierung, Folgenbegrenzung und Verlagerung der negativen Auswirkungen einer Katastrophe, um zu verhindern, dass daraus eine große Krise entsteht.

Folgenbegrenzung

Folgenbegrenzung ist die Verringerung oder Einschränkung der nachteiligen Auswirkungen von Gefahren und damit zusammenhängenden Katastrophen.

Vorsorge

Vorsorge umfasst Notfallplanung und Planungen für das Risikomanagement, einschließlich eines angemessenen Versicherungsschutzes, Notfallreaktion und Evaluierung der Bedrohungen und Gefährdungen für die menschlichen, physischen, wirtschaftlichen und sozialen Fähigkeiten auf nationaler und lokaler Ebene, durch die Anfälligkeit hervorgerufen werden kann.

18. Der Bericht und der Fragebogen spiegeln den sich weiter entwickelnden Ansatz zu Reaktionen wider, der von dem internationalen System und der IAO verfolgt wird. Die IAO befürwortet einen auf Rechten basierenden Ansatz mit dem Schwergewicht auf der Schaffung von Arbeitsplätzen, der in den letzten Jahren um den Aufbau von Institutionen für alle IAO-Mitgliedsgruppen, den sozialen Dialog, sozialen Schutz, den Aufbau einer tragfähigen Infrastruktur für den Zugang zu grundlegenden Diensten unter besonderer Berücksichtigung von Bevölkerungsgruppen, die im Kontext von Konflikten oder Katastrophen besonders verletzlich geworden sind, Frauen, Kinder und junge Menschen, erweitert worden ist.

19. Im Lauf der Jahre hat die IAO eine Reaktionskapazität aufgebaut, die kohärent und fokussiert ist und die von einer Vielzahl von Staaten in Anspruch genommen worden ist.

Dank ihrer internationalen Arbeitsnormen, Politikberatung und technischen Zusammenarbeit ist die IAO in der Lage gewesen, ihre Werte und ihr Wissen in den Dienst einiger der ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungen in der Welt zu stellen. In Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und in Synergie mit anderen strategischen Zielen der Agenda für menschenwürdige Arbeit hat sie bei der Entwicklung von beschäftigungsbasierten Reaktionen eine Führungsrolle übernommen. Durch die Annahme einer neuen Norm zur Neufassung der Leitlinien der Empfehlung Nr. 71 werden die Aktionen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen in diesem neuen Kontext erheblich gestärkt werden.

Kapitel 2

Internationale Arbeitsnormen und Krisenreaktionen

20. Wie in dem vorausgegangenen Kapitel dargelegt, wurde die IAO selbst als Krisenreaktionsmechanismus gegründet, und ihre Verfassung ist ein Spiegelbild dieser Orientierung. Der konkreteste Ausdruck dieser Ziele und Grundsätze findet sich in den IAO-Normen, die zusammen mit der Dreigliedrigkeit und dem sozialen Dialog die Hauptinstrumente der IAO zum Erreichen von sozialer und wirtschaftlicher Stabilität und Entwicklung sind. Die meisten IAO-Normen beziehen sich nicht unmittelbar auf das Konzept der Krise oder Katastrophe, bieten aber dennoch die unverzichtbare rechtliche und moralische Grundlage für das Handeln der IAO in diesen Situationen. Nahezu alle Normen, die für die Krisenreaktion entscheidend sind, mit Ausnahme des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, wurden nach der Annahme der Empfehlung Nr. 71 und nach dem Zweiten Weltkrieg angenommen, die Empfehlung signalisierte aber den Ansatz, den die IAO über ihre Normen verfolgen würde, um die nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu steuern. In der Empfehlung finden sich frühe Ausprägungen einer Reihe späterer IAO-Normen.

21. Wie in der UN-Politik unter Bezugnahme auf einige der relevantesten Normen festgestellt wird:

Soweit es mit den nationalen friedensschaffenden Prioritäten vereinbar ist, sollten mögliche Gesetzesreformen und Entwicklungspläne – einschließlich Interim-PRSPs und PRSPs – die MEZ und die IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit widerspiegeln. Diese Grundsätze können auch angewendet werden, um einen Dialog zwischen Stakeholdern einzuleiten, insbesondere unter sozialen Gruppen, die durch einen Konflikt getrennt sind. Diese universellen Werte und Ziele können die Schaffung eines Konsenses erleichtern. Besonders relevant für die Verhältnisse nach einem Konflikt sind das MEZ 1 (Beseitigung von extremer Armut und Hunger), das MEZ 3 (Förderung der Geschlechtergleichstellung und Stärkung der Stellung der Frau) und das MEZ 8 (Entwicklung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung). Zu den relevanten IAO-Kernübereinkommen gehören Vereinigungsfreiheit (Ü87) und das Recht zu Kollektivverhandlungen (Ü98); die Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit (Ü29); die Abschaffung der Kinderarbeit (Ü138, Ü182); die Beseitigung von Entgeltungleichheiten (Ü100) und anderer Formen von Diskriminierung am Arbeitsplatz (Ü111); sowie das IAO-Übereinkommen 169 über die Rechte von eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern.¹

22. Die grundlegenden Menschenrechtsübereinkommen, über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und Freiheit von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung, wurden in der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als zentrale Elemente der Politik der IAO bezeichnet. Die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, deren Recht auf Vereinigungsfreiheit in den Überein-

¹ UN Policy, a.a.O., S. 38.

kommen und Verfahren der IAO, die ihre Rolle auf nationaler Ebene festschreiben sollen, zementiert ist, ist ein fester Bestandteil der gesamten Arbeit der IAO und wird in den nachfolgenden Vorschlägen wiederholt zitiert. Der Kampf gegen Diskriminierung ist ein unerlässlicher präventiver Ansatz zu den ethnischen, religiösen und sonstigen Konflikten, aus denen bewaffnete Auseinandersetzungen und Bürgerkriege entstehen können, und die Umsetzung einer Gleichheitspolitik ist ein wichtiger Teil des Prozesses zur Heilung nationaler Wunden nach Konflikten und zur Sicherstellung einer fairen Verteilung von Programmen und Schutzmaßnahmen im Anschluss an nationale Krisen. Kinderarbeit und Zwangsarbeit sind häufige Konsequenzen von Konflikten und anderen Krisen, insbesondere in Situationen, in denen die Organe der Rechtsdurchsetzung und der Arbeitsverwaltung zusammengebrochen oder überfordert sind.

23. Als die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung im Jahr 2008 angenommen wurde, bekräftigte sie die zentrale Rolle der grundlegenden Menschenrechtsinstrumente und fügte die wesentlichen ordnungspolitischen Instrumente der IAO als festen Bestandteil der IAO-Politik hinzu. Das Übereinkommen Nr. 122, das die zugrundeliegende Botschaft der zentralen Rolle von voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung zum Ausdruck bringt, die die Grundlage für den Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit bildet, war eine Umsetzung der Botschaft der Empfehlung Nr. 71 in den breiteren Kontext der nationalen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Das Übereinkommen Nr. 144 ist eine weitere Erscheinungsform des Konzepts der dreigliedrigen Einbindung in die nationale Entwicklung, das allgemein aufgegriffen worden ist. Das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, und das Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978, bilden die Grundlage für eine solide Arbeitsverwaltung, ohne die die im gesamten Spektrum der IAO-Normen verkündeten Rechte und Prinzipien nicht verwirklicht werden können. Die Rolle der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste, die in der Empfehlung Nr. 71 nachdrücklich betont und später im Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, verankert wurde, ist auch heute noch ebenso wichtig, da sie künftige Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenführt. Die entscheidende Rolle der Arbeitsvermittlungsdienste sollte bei jeder Krisenreaktion anerkannt werden und unbedingt ein fester Bestandteil einer solchen Reaktion sein. Die Gestaltung und Umsetzung von Notbeschäftigungsdiensten und ihre Eingliederung in die institutionellen Strukturen des Staates während des Erholungsprozesses sollten in allen Stadien des Krisenreaktionsprogramms sorgfältig geplant und durchgeführt werden, wie in der UN-Politik vorgesehen. Die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, bietet einen wesentlichen Rahmen, um sicherzustellen, dass zumindest die entscheidenden Mindestgarantien für den Zugang zu Gesundheit und Einkommenssicherheit für Menschen jeden Alters gegeben sind, im Hinblick auf Prävention und bessere Vorsorge im Fall künftiger Katastrophen. Die Notwendigkeit, sich bei der Bewältigung von Krisen auf diese Normen zu stützen, ist in den Normen selbst festgelegt und wird von den IAO-Aufsichtsgremien und im Programm und Haushalt der IAO häufig zum Ausdruck gebracht. Es gibt umfangreiche Hinweise auf die Grenzen der Notfallbefugnisse, die in der Regel nach internen Konflikten und anderen Krisen in Anspruch genommen werden, insbesondere in den Bereichen Vereinigungsfreiheit und Auferlegung von Zwangs- und Pflichtarbeit. Das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, bildete die Grundlage vieler der Verhandlungen im Zusammenhang mit den großen politischen Veränderungen in Europa am Ende des Kalten Krieges und ist auch in jüngeren Krisen immer wieder geltend gemacht worden. Das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, war die Grundlage der Friedensverhandlungen in mindestens zwei langjährigen Bürgerkriegen in Guatemala

und Nepal, und die Lage dieser Völker in internen Konflikten ist häufig Gegenstand von Bemerkungen und Unterstützungsmaßnahmen der IAO. Eine Reihe weiterer Beispiele lassen sich aus der Aufsichtstätigkeit der IAO anführen. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen und die verschiedenen Beschwerdemechanismen der IAO beschäftigen sich regelmäßig mit Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit, Diskriminierung, Zwangsarbeit und Kinderarbeit in Konflikten und anderen Notfallsituationen, obgleich die Normen selbst in der Regel nicht unmittelbar auf solche Krisen Bezug nehmen.

24. Im gesamten Bericht und in dem Fragebogen wird auf eine Reihe von IAO-Normen, die für die Krisenreaktion besonders relevant sind, hingewiesen.

Kapitel 3

Die Reaktion der IAO auf Konflikte und Katastrophen: Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für die Schaffung von Frieden und Resilienz

25. Die IAO hat seit ihrer Gründung auf Krisensituationen reagiert und hat seitdem stets die Rolle von sozioökonomischen Politiken und Programmen bei der Friedensschaffung und Erholung hervorgehoben. Die 1944 angenommene Empfehlung Nr. 71 schlug einen bahnbrechenden Ansatz zur Förderung von Frieden und sozialer Gerechtigkeit im Gefolge des Zweiten Weltkriegs vor, nämlich Erholung und Wiederaufbau auf der Grundlage der Beschäftigung. Dieser Ansatz ist in ähnlichen Kontexten weiterhin sehr relevant, da internationale Hilfe und Leitlinien zunehmend in Anspruch genommen werden, um Ländern dabei zu helfen, auf Krisen zu reagieren, obgleich die Mehrheit der Konflikte heutzutage innerhalb statt zwischen Staaten stattfinden, und auch die Maßnahmen der IAO sind erweitert worden, um auf Krisen zu reagieren, die durch andere Probleme als bewaffnete Konflikte ausgelöst werden.

26. Seit den 1980er Jahren hat die IAO nach und nach das Schwergewicht auf Friedensschaffung und Wiederaufbau als Reaktion auf Katastrophen gelegt. Auf das IAA-Programm für Krisenreaktion und Wiederaufbau (ILO/CRISIS) folgte die Gruppe für fragile Staaten und Katastrophenreaktion (FSDR) in der Abteilung Entwicklung und Investitionen (DEVINVEST), Hauptabteilung Beschäftigungspolitik, um eine amtsweite Koordinierung des Engagements der IAO in Nachkonflikt- und Katastrophensituationen sicherzustellen. Die Arbeit wird von vielen Teilen des Amtes durchgeführt, wobei die Landesreaktionen hauptsächlich von Regional- und Landesbüros koordiniert werden. Die IAO ist zunehmend zu einem Teil der internationalen Architektur für Krisenreaktionen geworden in Situationen, die vom Wiederaufbau nach einem Tsunami bis zur Erholung nach Konflikten und zu Hilfeleistung nach dem Ausbruch der Ebola-Epidemie reichen.

27. Postkonflikt-, fragile und von Katastrophen betroffene Umfelder sind durch Instabilität, Unsicherheit, Armut und Ungleichheit gekennzeichnet. Dies hat die Vernichtung von Existenzgrundlagen, Einkommensquellen, Arbeitsstätten und Betrieben zur Folge, was noch verschlimmert wird, wenn es in einkommensschwachen und armutsbetroffenen Gebieten geschieht, und oft zu einer Schwächung oder sogar Zerstörung der Institutionen führt, die Gerechtigkeit und Good Governance in der Arbeitswelt fördern. Es kann auch zu einem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten und Existenzgrundlagen, zum Verlust von Einkommen und Vermögenswerten, zu Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung unter Erwachsenen und Jugendlichen und einem ungleichen oder begrenzten Zugang zu qualitativ guten Einkommen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen kommen. Ein weiteres Problem ist oft das Fehlen gesellschaftlicher Teilhabe oder die Unterdrückung von frei gewählten repräsentativen Verbänden, was dazu führt, dass Teile der Bevölke-

rung von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind. Alle diese Faktoren können Unruhen und Konflikte auslösen. Konflikte, Katastrophen und andere Krisen verschärfen wiederum die Armut, die Arbeitslosigkeit und die Informalität und schaffen einen Teufelskreis, der zu noch größerer Fragilität führt. Die daraus sich ergebende Verschlechterung der sozialen Verhältnisse in diesen Staaten kann auch die Nachbarstaaten destabilisieren, in die Probleme in Form von Flüchtlingen, grenzüberschreitenden bewaffneten Kräften und damit zusammenhängenden Manifestationen überschwappen.

28. Die IAO führt eine Verbindung von nach- und vorgelagerten Tätigkeiten durch, um solche Situationen anzugehen. Nachgelagerte Tätigkeiten sind Projekte, die die unmittelbaren Bedürfnisse der von einer Krise betroffenen Bevölkerung angehen und die „Friedensdividenden“ oder sonstige Ressourcen auf Gemeinschaftsebene verteilen. Solche Bemühungen dienen dann als Einstiegspunkt und verschaffen der IAO die Glaubwürdigkeit zur Erleichterung von vorgelagerten Tätigkeiten für die mittel- und langfristige Programmplanung auf nationaler und regionaler Ebene. Das Engagement der IAO in Krisensituationen beruht auf dem Grundsatz der nationalen Federführung und Eigenverantwortung durch Zusammenarbeit mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und den UN-Partnern. Die Projekte und Programme der IAO tragen dazu bei, die Fähigkeit von Regierungen, Sozialpartnern und Gemeinwesen aufzubauen, Institutionen zu schaffen, die den Bedürfnissen ihrer Bürger gerecht werden. Für die Festigung des Friedens und der Stabilität in solchen Situationen ist es unerlässlich, die demokratischen Institutionen so aufzustellen, dass sie den Staat führen und die Erbringung von Dienstleistungen für seine Bürger steuern. Außerdem unterstützt die IAO ihre Mitgliedsgruppen bei ihrem Engagement für die Förderung von Politikkohärenz um das Konzept der menschenwürdigen Arbeit auf nationaler, bilateraler oder multilateraler Ebene.

29. Menschenwürdige Arbeit und die Vielfalt der Maßnahmen, die mit Hilfe der IAO zu ihrer Verwirklichung getroffen werden, sind ein entscheidender Faktor beim Durchbrechen dieses Teufelskreises und können das Fundament für den Aufbau von nachhaltigen Wirtschaften und Gemeinschaften legen. Ein sozialer Dialog unter Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ist ein wesentlicher Bestandteil bei der Bewältigung der Situation. Im Einklang mit dem Ansatz der menschenwürdigen Arbeit gehen die Maßnahmen der IAO in Krisensituationen geschlechtsspezifische Bedürfnisse an. Frauen sind treibende Kräfte für die Erholung von einer Krise, und ihre Einbeziehung in staatsbildende Aktivitäten bilden die Grundlage für inklusive Entwicklungsstrategien. Das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) schenkt von Konflikten betroffenen Kindern erhebliche Aufmerksamkeit, und die IAO trägt auch dazu bei, sie von der Zwangsarbeit zu befreien, zu der es oft kommt, wenn soziale Institutionen geschwächt oder zerstört werden. Das Beschäftigungsintensive Investitionsprogramm (EIIP) hat in den vergangenen vier Jahrzehnten an einer notbeschäftigungsintensiven Krisenreaktion durch den Wiederaufbau von Infrastruktur und Vermögenswerten als Mittel zur Wiederherstellung der Existenzgrundlagen der am meisten Betroffenen gearbeitet, wodurch auch die Wiederherstellung des sozialen Dialogs unterstützt wird. Die Arbeit der IAO in Bezug auf Menschen mit Behinderungen befasst sich auch ausgiebig mit denjenigen, die bei Konflikten und Katastrophen verletzt und versehrt worden sind. Die Förderung von gutem Management in der Welt der Arbeit durch die IAO mittels Unterstützung oder Stärkung der notwendigen Gesetze, Institutionen und Prozesse ist für den Wiederaufbau fragiler Länder und ihrer Volkswirtschaften unerlässlich.

30. Der Strategische Politikrahmen der IAO 2010-15 bezeichnet Krisenreaktion als eine Priorität.¹ Im Verlauf dieses Fünfjahreszeitraums ist die IAO in allen 20 der

¹ GB.304/PFA/2(Rev.).

fragilen Staaten g7+ tätig gewesen, und für 17 von ihnen sind Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) entwickelt worden. Diese Frage wird unter Ergebnis 1 (mehr und bessere Arbeitsplätze) unterstrichen, und drei IAO-Regionalbüros (diejenigen für Afrika, Amerika sowie Asien und den Pazifik) haben angegeben, dass die Fokussierung auf fragile Situationen zu ihren Prioritäten für Programm und Haushalt für 2016-17 gehört. Die IAO ist dabei, ein Vorzeigeprogramm der technischen Zusammenarbeit für Beschäftigung für Frieden und Resilienz zu entwickeln.

31. Aus einer 2014 durchgeführten Analyse der technischen Zusammenarbeit der IAO ging hervor, dass die IAO seit 2004 159 Projekte in fragilen Situationen durchgeführt und ihre außerbudgetären Aufwendungen für technische Zusammenarbeit in diesen Ländern seitdem nahezu verzehnfacht hat.²

² DWCPs nach Land zum 31. Dez. 2014: Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Guinea-Bissau, Haiti, Komoren, Papua-Neuguinea, São Tomé und Príncipe, Sierra Leone, Salomoninseln, Timor-Leste, Togo, Tschad; und Entwürfe in Guinea, Somalia (DWP) und der Zentralafrikanischen Republik. Zugänglich unter: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries>.

Kapitel 4

Das internationale System und die IAO

32. Wie oben ausgeführt, führt die IAO ihre Arbeiten zur Bewältigung von Nachkrisensituationen nicht allein durch. Sie ist aktiver Partner in einer Vielfalt von interinstitutionellen Initiativen und internationalen Foren im Zusammenhang mit Krisen-/Konflikt- und Katastrophenprävention, -Vorsorge, -Reaktion und -Erholung.

33. In den vergangenen 15 Jahren hat die IAO ihre Rolle in krisenbetroffenen Ländern erheblich ausgeweitet und in mehr als 60 Notfallsituationen Erholungs- und Wiederaufbauprogramme auf den Weg gebracht. Diese sind in erster Linie dazu bestimmt, die Gestaltung und Umsetzung von international unterstützten Krisenreaktions- und Wiederaufbauprogrammen im Einklang mit Anliegen im Bereich menschenwürdiger Arbeit und entsprechend den Wünschen von Mitgliedsgruppen zu beeinflussen. Viele operative Tätigkeiten, die auf Arbeitsplatzschaffung, Wiedereingliederung, Aus- und Weiterbildung, Geldtransfers und Unternehmensentwicklung ausgerichtet sind, werden in Partnerschaft mit den Mitgliedern des Ständigen institutionellen Ausschusses (IASC)¹ durchgeführt, insbesondere mit dem UNDP, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), dem Welternährungsprogramm (WFP), dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), UN-HABITAT und der Weltbank.

34. Im Jahr 2004 brachte die IAO eine neue operative Partnerschaft mit dem UNHCR auf den Weg, um den Schutz und die Wiedereingliederung von Vertriebenen in Aufnahmegemeinschaften und Herkunftsländern und dauerhafte Lösungen für sie zu verbessern. Die beiden Organisationen haben gemeinsam über 17 Aktionen durchgeführt und dabei Synergien durch enge interinstitutionelle Zusammenarbeit sowohl in den Zentralen als auch auf nationaler Ebene genutzt.

35. Die IAO spielt eine aktive Rolle in den Nebenorganen des IASC und auf der Ebene der Unterarbeitsgruppen, die sich mit Fragen wie konsolidierten Berufungsverfahren, Vorsorge und Übergang beschäftigen. Sie ist Vollmitglied des Global Cluster on Early Recovery² und übernimmt eine Ko-Führungsrolle in Fragen der Existenzgrundlagen auf Landesebene in Situationen nach einem Notfall. Es gibt auch eine Reihe anderer internationaler Initiativen und Programme, an denen die IAO beteiligt ist, in den Bereichen Kinderarbeit, Friedensschaffung und Staatsaufbau und in letzter Zeit im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen die Ebola-Epidemie. Über ihre Beteiligung an ausgewählten globalen Koordinierungsplattformen und durch ihre Mitgliedschaft in der Internationalen

¹ Der IASC ist ein einzigartiges interinstitutionelles Forum für Koordinierung, Politikentwicklung und Entscheidungsfindung unter Mitwirkung der wichtigsten UN- und Nicht-UN-humanitären Partner.

² Der Global Cluster on Early Recovery (GCER), vormals die globale Inter-Agency Standing Committee Cluster Working Group on Early Recovery (CWGER), wurde als einer von neun (jetzt 11) Clustern im Rahmen der humanitären Reform des Nothilfekoordinators von 2005 gegründet. Der GCER wird vom UNDP geleitet und hat 31 globale Partner aus den humanitären und Entwicklungsgemeinschaften.

Strategie der Vereinten Nationen zur Katastrophenvorsorge (UNISDR)³ fördert die IAO die Einrichtung von Netzwerken unter Katastrophen- und Lebensgrundlagenexperten und tauscht sie ihr Wissen über bewährte Praktiken, kostenwirksame Vorsorgemaßnahmen auf dem Gebiet der Existenzgrundlagen und im Feld gewonnene Erkenntnisse mit allen Akteuren aus, die mit Katastrophenvorsorge befasst sind. Die IAO hat auch einen Beitrag zur Entwicklung der gemeinsamen Leitlinien für Bedarfsermittlung nach Katastrophen (PDNA)⁴ in Zusammenarbeit mit dem UNDP, der Weltbank und der Europäischen Union (EU) geleistet und das Kapitel über Beschäftigung, Existenzgrundlagen und sozialen Schutz verfasst. Die IAO beteiligt sich auch an regionalen Strategien und Maßnahmen.

36. Im Rahmen der Reaktion auf den Tsunami im Indischen Ozean im Dezember 2004 steuerte die IAO ihre technischen Kenntnisse und Ressourcen im humanitären Bereich bei und deckte ihren eigenen Programmfinanzierungsbedarf durch den Prozess der konsolidierten Hilfsappelle (für Sri Lanka wie auch für Indonesien). Aufgrund des vom IASC im Jahr 2005 angenommenen „Cluster-Ansatzes“ (und der Bekräftigung einer frühzeitigen Erholung als Bindeglied zwischen Hilfe und umfassender Erholung) übernahm die IAO eine bedeutende Rolle als gemeinsame Koordinatorin des Subcluster Existenzgrundlagen mit der FAO. Dieses Modell ist in neueren Fällen repliziert worden, wie bei der Reaktion auf den Super-Taifun Haiyan/Yolanda in den Philippinen, wo das UNDP und die IAO die Ko-Verantwortung für den Cluster Frühzeitige Erholung und Existenzgrundlagen haben. Parallel zu der Annahme der IASC-Transformationsagenda und der Notwendigkeit, die Qualität der Notfallreaktion zu verbessern, hat sich die Debatte um den Inhalt der „humanitären Reaktion“ erheblich ausgeweitet, und die entscheidende Rolle der IAO sowohl für die Friedensschaffung als auch für die sozioökonomische Erholung hat internationale Anerkennung erfahren. Heute wird die zentrale Bedeutung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für die Förderung von Frieden und Resilienz von der internationalen Gemeinschaft vorbehaltlos anerkannt.

37. Zu den großen Erfolgen der Bemühungen der IAO zählt, dass es ihr gelungen ist, die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung der Beschäftigung und der Schaffung von Arbeitsplätzen im UN-System als Ganzes zu lenken. Im Jahr 2009 leiteten die IAO und das UNDP gemeinsam die Entwicklung der UN-Politik mit dem Ziel, die Wirkung, Kohärenz und Effizienz der von den UN-Organisationen gebotenen Unterstützung in den Bereichen Beschäftigung und Wiedereingliederung für fragile Staaten zu maximieren. Diese Politik steht im Einklang mit und ergänzt andere interinstitutionelle Prozesse, die darauf abzielen, die Unterstützung für Länder, die sich in einer Übergangsphase nach einem Konflikt befinden, zu stärken, wie diejenigen, die derzeit durch den Globalen Cluster für frühzeitige Erholung des IASC, die UN-Arbeitsgruppe für Übergänge der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen, die interinstitutionelle Arbeitsgruppe für Abrüstung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der Vereinten Nationen und die anderen interinstitutionellen Taskforces der Politik der Vereinten Nationen, die sich mit

³ Das UNISDR, das UN-Büro für Katastrophenvorsorge, wurde von der UN-Generalversammlung eingerichtet, um die Umsetzung der internationalen Strategie für Katastrophenvorsorge, die im Dezember 1999 angenommen wurde, sicherzustellen. Das UNISDR ist auch die Leitstelle des UN-Systems für die Koordinierung der Katastrophenvorsorge und die Umsetzung des internationalen Zehnjahresplans für internationale Katastrophenvorsorge.

⁴ Die PDNA-Leitlinien stellen einen harmonisierten und koordinierten Ansatz dar und sehen eine kohärente, umfassende und regierungsgeführte Abschätzung von Schäden, Verlusten und Erholungsbedürfnissen nach Katastrophen vor und bereiten den Weg für einen konsolidierten Erholungsrahmen. Die Abschätzungsmethodik ist sektorübergreifend angelegt, geht Erholungsbedürfnisse im Zusammenhang mit Infrastruktur, Unterkunft, Existenzgrundlagen und sozialen und kommunalen Dienstleistungen an und bemüht sich um die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen verschiedenen Aspekten der Erholung. Übergeordneter Zweck der Leitlinien ist es, Praktikern bei der Planung und Durchführung der PDNA und der Gestaltung des Erholungsrahmens technische Unterstützung zu bieten.

Fragen der Friedensschaffung befassen, umgesetzt werden. Diese Politik ist bestrebt, Defizite anzugehen, die ebenfalls in diesen Foren ermittelt worden sind, insbesondere jene im Zusammenhang mit Beschäftigung und Wiedereingliederung.⁵ In dem UN-Politikdokument wird Folgendes festgestellt:

In Nachkonfliktsituationen ist Beschäftigung von entscheidender Bedeutung für kurzfristige Stabilität, Wiedereingliederung, Wirtschaftswachstum und dauerhaften Frieden. Dieses Politikpapier der Vereinten Nationen trägt zu einem gemeinsamen Verständnis bei und liefert einen Ansatz der Vereinten Nationen zu Beschäftigung und Wiedereingliederung, der auf einer Reihe von Leitgrundsätzen und Programmplanungsleitlinien zur Unterstützung der Programmplanung auf Landesebene beruht. Ziel der Politik ist es, die Wirkung, Kohärenz und Effizienz der Unterstützung, die Ländern nach einem Konflikt von den Programmen, Fonds und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen geboten wird, zu steigern und zu maximieren. Besondere Beachtung wird den Bedürfnissen und Fähigkeiten von konfliktbetroffenen Gruppen geschenkt, unter besonderer Berücksichtigung von Fragen im Zusammenhang mit arbeitslosen Frauen und Jugendlichen. In operativen Leitlinien werden die Durchführungsmodalitäten und die institutionellen Vorkehrungen zwischen den einzelnen Organen der Vereinten Nationen in diesem Bereich dargelegt.

Die UN-Politik führt fünf Leitgrundsätze⁶ auf, die für die hier durchgeführte Normensetzung relevant sind: a) kohärent und übergreifend sein; b) keinen Schaden anrichten; c) konfliktensibel sein; d) auf Nachhaltigkeit zielen; e) Geschlechtergleichstellung fördern. Sie wird durch den dreigleisigen Ansatz synthetisiert:⁷

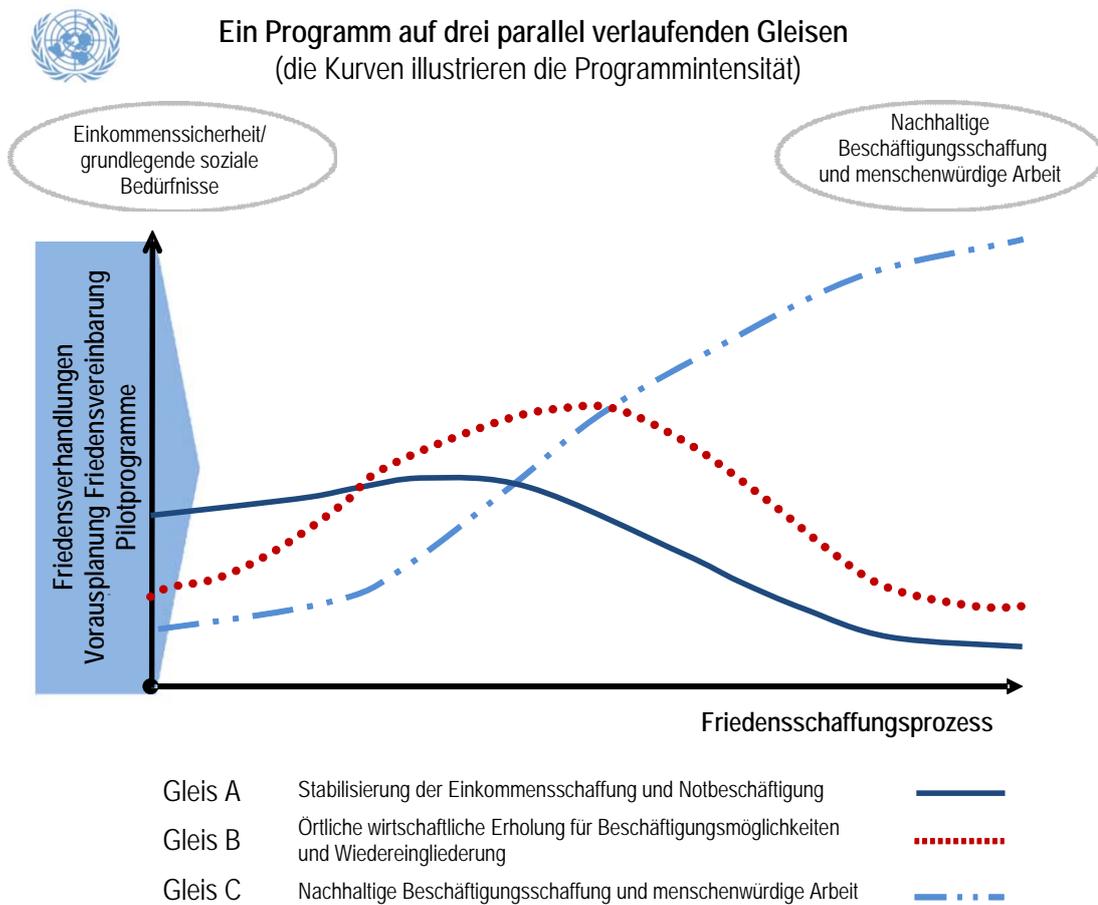
- A. Stabilisierung der Einkommensschaffung und Notbeschäftigung;
- B. Örtliche wirtschaftliche Erholung für Beschäftigungsmöglichkeiten und Wiedereingliederung;
- C. Nachhaltige Beschäftigungsschaffung und menschenwürdige Arbeit.

⁵ Siehe UN Policy, a.a.O., S. 14.

⁶ Siehe UN Policy, a.a.O., S. 10.

⁷ Siehe UN Policy, a.a.O., S. 11.

Abbildung 2. Ein Programm auf drei parallel verlaufenden Gleisen



Alle Gleise der Programmplanung verlaufen gleichzeitig. Die Gleise A und B zielen auf die dringendsten Fragen der Friedensschaffung ab, während Gleis C die nationalen Kapazitäten, Strategien und Politiken für nachhaltige Lösungen zur Beeinflussung der nationalen Entwicklungsrahmen unterstützen soll, wie der Entwicklungshilfe – Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und das DWCP.

Kapitel 5

Hauptpolitikbereiche bei der Krisenreaktion

38. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Hauptpolitikbereiche, die in eine neue Norm über Krisenreaktionen aufgenommen werden sollten, beschreibt dieser Abschnitt die Erfahrungen des Amtes bei der Unterstützung der Mitgliedsgruppen in diesem Bereich und bei seiner Arbeit mit dem internationalen System allgemein.

A. Beschäftigungsschaffung für Erholung und Resilienz

39. Der Grundansatz, den die IAO in Krisensituationen verfolgt, ist auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Einkommenssicherheit und längerfristige Entwicklung ausgerichtet in einer Weise, die die internationalen Arbeitsnormen und den sozialen Dialog respektiert und menschenwürdige Arbeit schafft. Alle unten erwähnten Maßnahmen dienen der Verwirklichung dieser zentralen Ziele. In allen Stadien des Vorbereitungs- und Erholungsprozesses ist es nützlich, den Blick nach vorn auf die langfristigen Entwicklungsbedürfnisse zu richten, in deren Mittelpunkt die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen steht. Das ist der Ansatz, der die Arbeit der IAO in diesem Bereich von derjenigen anderer Organisation unterscheidet. Eine umfassende Beschäftigungsstrategie, die auf die Förderung von voller, produktiver, frei gewählter und menschenwürdiger Beschäftigung unter Berücksichtigung des Übereinkommens Nr. 122 und der in den einschlägigen Entschliefungen der Internationalen Arbeitskonferenz enthaltenen Orientierungen zielt, stellt nicht nur eine grundlegende Priorität für die IAO und ihre Mitgliedsgruppen dar, sondern ist auch für die Krisenvorsorge und -reaktion unerlässlich. Der Hauptbeitrag der IAO zu den gemeinsamen Arbeiten der internationalen Gemeinschaft als Reaktion auf Krisen besteht darin, dieses Konzept generell in die Programme und Tätigkeiten der internationalen Gemeinschaft als Ganzes einzubeziehen und sicherzustellen, dass die IAO diesen Weg nicht allein beschreitet.

40. Verschiedene Ansätze zur Schaffung von Beschäftigung in Krisensituationen verstärken sich gegenseitig: beschäftigungsintensive Investitionsprogramme mit Investitionen in die Infrastruktur und öffentliche Beschäftigungsprogramme, Entwicklung von privaten kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen und von Genossenschaften, soziale Verantwortung von multinationalen Unternehmen, Berufsausbildung und unternehmerische Ausbildung, Arbeitsvermittlungsdienste, Schaffung eines förderlichen Umfelds für die Schaffung von Beschäftigung durch örtliche wirtschaftliche Erholung als Wegbereiter für örtliche Wirtschafts- und Entwicklungsinitiativen, Programme für die Entwicklung von Wertschöpfungsketten, finanzielle Unterstützung, um nur einige zu nennen. Im Fall eines Konfliktes kann die Bereitstellung von Beschäftigung für die Entrechteten auf der Grundlage von Ergebnissen, die unterschiedlichen Parteien gegenseitigen Nutzen verschaffen, dazu beitragen, Spannungen in volatilen Gemeinschaften abzubauen, und die Gefahr künftiger Vorfälle reduzieren. Ebenso gibt es in Gesellschaften, in denen kriegführende Parteien vor kurzem einen Waffenstillstand ausgehandelt oder eine

Friedensvereinbarung unterzeichnet haben, starke Erwartungen, dass sich Friedensdividenden einstellen werden, wie die unmittelbare Entwicklung von Existenzgrundlagen durch vermehrte Arbeitsmöglichkeiten.

41. Die Schaffung von Beschäftigung im Gefolge einer Krise kann mehrere Stadien durchlaufen, wenngleich diese Stadien nicht immer aufeinanderfolgen und manchmal wegen der ungleichen Auswirkungen von Krisen und der Tatsache, dass sie sich in verschiedenen Teilen des Landes unterschiedlich auswirken können, gleichzeitig stattfinden. Zu den ersten Maßnahmen, die zu treffen sind, gehört eine Abschätzung der Marktbedürfnisse, die die Hilfwirtschaft umfasst, um Aufschluss über die Nachfrage nach Beschäftigung zu erhalten und um die Erholungsarbeit zu erleichtern, indem dabei geholfen wird, Arbeitsplätze zu schaffen, die der Situation gerecht werden.

42. Die Hilfs- und Entwicklungsbemühungen, die unternommen werden, untersuchen nicht immer die Auswirkungen dieser Programme auf die Beschäftigung und auf den Bedarf der Bevölkerung an Erwerbsmöglichkeiten. Dies ist einer der Beiträge der IAO zu diesen Bemühungen, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit Regierungen und mit anderen internationalen Gremien, die Hilfe bereitstellen. Sofern nicht in einem frühen Stadium eine Abschätzung der Beschäftigungsauswirkungen aller nationalen Erholungsprogramme durchgeführt wird, lassen die Programme, die eingeführt werden, möglicherweise eine bedeutende Chance ungenutzt, einen Beitrag zu dem längerfristigen Ziel der Entwicklung und der Notwendigkeit zu leisten, vorrangig Arbeitsplätze zu schaffen, die das rasche Erreichen von voller, produktiver, frei gewählter und menschenwürdiger Beschäftigung erleichtern.

43. Der EIIP-¹Ansatz ist bestrebt, Infrastrukturinvestitionen auf die Schaffung von mehr produktiver Beschäftigung und einen besseren Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen auszurichten. Das EIIP sorgt für eine bedeutende Dividende bei den Verteilungseffekten solcher Investitionen und bietet Gelegenheit, verletzlichen Bevölkerungsgruppen, die unmittelbar von Krisen betroffen sind, unverzüglich Einkommenssicherheit zu bieten. Substanzielle finanzielle Investitionen helfen Ländern, sich von Krisen zu erholen, und es ist wichtig, die beschäftigungschaffenden Aspekte dieser Investitionen zu prüfen und zu fördern. Der EIIP-Ansatz hat den Nachweis erbracht, dass Infrastrukturinvestitionen qualitativ gute Arbeitsplätze schaffen und gleichzeitig Infrastruktureinrichtungen und Dienste schaffen oder geschwächte oder zerstörte Infrastruktureinrichtungen und Dienste wiederherstellen können. Die meisten beschäftigungsintensiven Krisenreaktionsprogramme umfassen den Wiederaufbau von Infrastruktureinrichtungen, einschließlich privaten Eigentums und öffentlicher Einrichtungen wie Bewässerungssysteme, Hochwasserschutz und Entwässerung, Wasserversorgung, öffentliche Gebäude (die für Gesundheits- und Bildungszwecke zu verwenden sind) und Zugang zu Transportmitteln. Der Einsatz von örtlicher ressourcenbasierter Technologie – der einen inklusiven und partizipatorischen Ansatz unter Einbeziehung von örtlichen Unternehmen, Kenntnissen, Menschen und Materialien erforderlich macht, um den örtlichen Zugang zu produktiven und sozialen Diensten zu verbessern und den lokalen Markt zu erweitern – ist ein wirksamer Ansatz zur Mobilisierung von Gemeinschaften und zur Verstärkung der Fähigkeiten von Arbeitnehmern und Unternehmen in ihren Bemühungen, ihre Existenzgrundlage nach einer Krise wiederherzustellen. Investitionen und öffentlich-private Partnerschaften zum Aufbau von Einrichtungen für unternehmerische und berufliche Ausbildung für die Infrastruktursektoren haben sich als besonders nützlich erwiesen, um dauerhafte Kapazitäten aufzubauen, die einen schrittweisen Übergang von Konflikt- und Katastrophensituationen erleichtern.

¹ Weitere Informationen finden sich unter: www.ilo.org/eiip.

44. Ein Großteil der beschäftigungsintensiven Investitionen wird von privaten, sowohl lokalen als auch internationalen Trägern, durchgeführt, was maßgeblich dazu beiträgt, Betriebe und Unternehmen wieder aufzubauen, und es gibt auch Programme, die unmittelbar von den Behörden durchgeführt werden. Die öffentlichen Beschäftigungsprogramme des EIIP ergänzen andere Investitionsanstrengungen und können dazu beitragen, Tätigkeiten durch öffentliche Arbeiten und Sozialdienste dahin zu lenken, wo sie am dringendsten benötigt werden. Diese öffentlichen Beschäftigungsprogramme ergänzen Geldtransfers an diejenigen, die nicht arbeiten können (Kinder, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, um nur einige zu nennen), die ein weiteres wesentliches Element bei der Schaffung und Verstärkung von Basisniveaus des sozialen Schutzes bilden. Öffentliche Beschäftigungsprogramme können bedeutende Reaktionen auf den Klimawandel als Teil eines nachhaltigen Entwicklungsansatzes umfassen und so die Umwelt und die Anpassung an den Klimawandel in den Mittelpunkt der Erholung stellen. Während manche Programme zeitlich befristet sind und auf plötzliche Krisen reagieren, muss die Fähigkeit zu ihrer Durchführung ordnungsgemäß aufgebaut werden, vorzugsweise und nach Möglichkeit in Zeiten, in denen es keine Krisen gibt, damit sie im Krisenfall unverzüglich eingesetzt werden können. Außerdem haben sich manche Länder entschlossen, durch die Einrichtung von innerstaatlichen Systemen des sozialen Schutzes mit Mindestbeschäftigungsgarantien, um die Verletzlichkeit ihrer Bevölkerung zu verringern, einen auf Rechten basierenden Ansatz zur Beschäftigung einzuführen.

45. Als ein Beispiel für IAO-Reaktionen sei die Ansprache des Präsidenten von Liberia an die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 2006 erwähnt, in der er die IAO zu robuster Unterstützung bei der Wiederbelebung der Beschäftigung durch rasche und massive Schaffung von Arbeitsplätzen als entscheidende Priorität aufforderte, um persönliche Sicherheit, sozialen Fortschritt und Wirtschaftswachstum nach der politischen Krise sicherzustellen. Innerhalb von sechs Monaten nach dem Aufruf des Präsidenten legte die Regierung von Liberia mit technischer Unterstützung der IAO das Liberianische Notbeschäftigungsprogramm und das Liberianische Beschäftigungsaktionsprogramm (LEEP/LEAP) auf, eine auf menschenwürdige Arbeit ausgerichtete Beschäftigungsstrategie unter Leitung der Regierung. Dieses Programm bot eine Vision für die sofortige Schaffung von Arbeitsplätzen und legte gleichzeitig den Grundstein für eine längerfristige nachhaltige und umfassende Beschäftigungspolitik und Umsetzungsstrategie. Eine wesentliche Initiative führt eine Reihe von Programmen zusammen, im Wesentlichen Programme der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Weltbank, der EU, des UNDP und bilateraler Finanzierungspartner, die alle Arbeitsplätze durch arbeitsintensive Projekte schaffen. Das IAO-Programm in Liberia schuf ein arbeitsintensives Entwicklungsmodell für den Bau und die Instandhaltung von Straßen für die landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung durch finanzielle Unterstützung der Afrikanischen Entwicklungsbank und der Weltbank. Dieses Programm hat zu Beschäftigung und Einkommensschaffung für Unternehmen und örtliche Gemeinschaften geführt. Es hat gezeigt, dass Gemeinwesen bereit und in der Lage sind, lokale Ressourcen zu mobilisieren, sofern sie den Wert der Projektaktivitäten für ihre Lebensunterhaltsbedürfnisse erkennen. Die Anhörung und Einbindung der Stakeholder während der Gestaltung und Umsetzung eines Projekts spielen eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Eigenverantwortung in Bezug auf die Maßnahmen und steigern die Möglichkeit von Nachhaltigkeit über den Projektzyklus hinaus.

46. Ein weiteres Beispiel für diese Ansätze war in den Philippinen zu verzeichnen. Rund 800.000 Arbeitskräfte waren von dem Taifun Hagupit, vor Ort als Ruby bezeichnet, betroffen, wobei ihre Existenzgrundlagen über Nacht beschädigt oder zerstört wurden. Rund 350.000 dieser Arbeitskräfte waren bereits prekär beschäftigt, sie lebten in Armut

und nahmen jede Arbeit an, die ihnen angeboten wurde. Mehr als 350.000 Arbeiter oder rund 20 Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung in den östlichen Visayas waren von dem Taifun betroffen. Mit durchschnittlich 20 Taifunen pro Jahr sind die Philippinen extrem katastrophengefährdet, und in den letzten Jahren sind die Stürme heftiger und tödlicher geworden. Im Jahr 2013 ergänzte das IAO-Notbeschäftigungsprogramm, das in den vom Supertaifun Haiyan betroffenen Gebieten umgesetzt wurde, die vom Ministerium für Arbeit und Beschäftigung (DOLE) bereitgestellten Mittel und trug zu den massiven Bemühungen um die Beseitigung von Trümmern und die Reparatur wesentlicher Gemeinschafts- und Infrastruktureinrichtungen bei. Notbeschäftigungsprogramme garantieren Mindestlöhne, weiten die Sozial-, Kranken- und Unfallversicherung aus und sorgen für Sicherheit bei der Arbeit durch medizinische Unterstützung vor Ort und die Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung. Dies hilft den betroffenen Arbeitskräften auch, neue Qualifikationen zu erwerben, einen anständigen Lohn zu beziehen und in den Genuss besserer Arbeitsbedingungen zu kommen. Von der Notbeschäftigung ist man jetzt zu mittelfristiger arbeitsintensiver Gemeinschaftsarbeit, Berufsausbildung und Unternehmensentwicklung übergegangen. In enger Zusammenarbeit mit der Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und dem humanitären Landesteam unterstützt die IAO ihre Partner und hilft den betroffenen Regionen sicherzustellen, dass menschenwürdige Arbeit und Existenzgrundlagen an erster Stelle der Erholung stehen.

47. Der Klimawandel und die Zunahme von plötzlich wie auch langsam einsetzenden Katastrophen stellen die Regierungen sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern vor massive Herausforderungen. Einige dieser Herausforderungen betreffen die nachhaltige Schaffung einer klimaresistenten Infrastruktur. Die Entwicklung und die Sanierung geeigneter Infrastruktureinrichtungen können zur Erhaltung der Umwelt, zum Landschaftsschutz und zur Wiederherstellung der Produktionskapazität natürlicher Ressourcen allgemein mit positiven Auswirkungen auf die Katastrophenvorsorge und zu einem Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft beitragen. Der Klimawandel hat negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Allgemeinen und auf Unternehmen und Arbeitnehmer im Besonderen, indem er Betriebsabläufe stört, Arbeitsplätze vernichtet und Verdienstmöglichkeiten untergräbt. Das EIIP hat „grüne Betriebe“ entwickelt, die menschenwürdige grüne Arbeitsplätze schaffen, die die Energie- und Rohstoffeffizienz verbessern, die Treibhausgasemissionen beschränken, Abfall und Luftverschmutzung minimieren, Ökosysteme schützen und wiederherstellen und die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels unterstützen, während sie sich gleichzeitig auf die Verbesserung der sozialen Aspekte von Arbeitsplätzen konzentrieren. Im Hinblick auf den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft ist es wichtig, einen „gerechten Übergang“ in Betracht zu ziehen,² der alle Stakeholder umfasst, da mit dem Übergang zwangsläufig Beschäftigungs- und Sozialkosten verbunden sind. Manche werden mehr Arbeitsplätze schaffen, andere werden diversifizieren müssen. Der EIIP-Ansatz hat Investitionslösungen entwickelt, die diese Herausforderungen auf Basis der „building back better“ (das Neue soll besser sein als das Alte)-Grundsätze angehen.

48. Im Zuge der Verknüpfung des Wiederaufbaus mit menschenwürdiger Arbeit wendet die IAO den Ansatz der lokalen wirtschaftlichen Erholung an,³ der auf einen schrittweisen Übergang zum Ansatz der lokalen Wirtschaftsentwicklung abzielt. Beim Ansatz der lokalen wirtschaftlichen Erholung handelt es sich um einen gebietsorientierten Ansatz, der sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite von krisenbetroffenen

² IAA: „Climate change and labour: The need for a just transition“, in *International Journal of Labour Research* (2010, Bd. 2, Ausg. 2).

³ Siehe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instrutionalmaterial/wcms_141270.pdf.

Märkten stimuliert. Es ist ein fristgebundener und ergebnisorientierter Prozess, der die Zuflüsse von Finanzmitteln nutzt, um die Sicherheit zu erhöhen, staatliche Autorität aufzubauen und die sozioökonomischen Verhältnisse zu stabilisieren. Kurzfristig zielt er auf eine Maximierung der Auswirkungen der Hilfwirtschaft auf betroffene Gebiete durch die Schaffung von zeitlich befristeten Arbeitsmöglichkeiten. Langfristig zielt er auf die Schaffung der Voraussetzungen für die Reaktivierung der lokalen Wirtschaften und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Er fördert die Versöhnung, die soziale Eingliederung und die Teilhabe in den Zielgemeinschaften. Der Ansatz der lokalen wirtschaftlichen Erholung will die Steigerung der lokalen unternehmerischen Fähigkeiten unterstützen und die Geschäftstätigkeit durch einvernehmliche Maßnahmen stimulieren. Dieser Ansatz, der seit Anfang der 1990er Jahre bei Kriseninterventionen angewendet wird, verbindet maßgeschneiderte Instrumente und Methoden in Bereichen wie Wirtschaftsförderung, Markt- und Arbeitskräfte-Schnellanalysen, Wertschöpfungskettenansätze, Schulung in Beschäftigungsfähigkeit, Sozialfinanzierungsprogramme, beschäftigungsintensive Investitionen und sozialer Dialog miteinander.

49. Private Unternehmen und Betriebe gehören zu den wichtigsten Faktoren bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, ob in Krisenzeiten oder nicht. In einem vor kurzem erschienenen Fachbericht⁴ wird darauf hingewiesen, dass in Asien und der Pazifikregion der privatwirtschaftliche Sektor zu 90 Prozent aus kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) besteht. Die Auswertung der Auswirkungen jüngster Katastrophen (überwiegend plötzlich einsetzende Katastrophen wie Tsunamis, Taifune und Überschwemmungen) hat gezeigt, dass KMUs in der Regel stärkere Verluste in Bezug auf die Vermögens- oder Kapitalbasis erleiden als größere Unternehmen, wenn sie von Katastrophen heimgesucht werden. Außerdem fällt ihnen wegen ihrer begrenzten Ressourcen eine Erholung schwerer. Die IAO setzt sich daher für die Schaffung oder Wiederherstellung eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen ein, einschließlich der Förderung von KMUs und Genossenschaften. Solche Unternehmen tragen in der Regel am meisten zur wirtschaftlichen und sozialen Stabilität bei. KMUs können jedoch fragil sein, und aufgrund ihrer begrenzten Ressourcenbasis sind sie besonders anfällig für Katastrophen. Zudem verfügen die wenigsten kleineren Unternehmen über einen Geschäftskontinuitätsplan, wenn sie dieses Konzept überhaupt kennen. Bei diesen Plänen geht es um die Aufrechterhaltung der Kerngeschäftstätigkeit während und nach einem unerwünschten Ereignis. Geschäftskontinuitätsmanagement⁵ ist der Steuerungsprozess, der es einem Unternehmen ermöglicht, den negativen Auswirkungen einer möglichen Gefährdung der Kontinuität seines Geschäftsbetriebs entgegenzuwirken. Durch ihre Arbeiten zu einem zahlreiche Gefahren erfassenden Geschäftskontinuitätsmanagement hilft die IAO KMUs bei der Krisenvorsorge, indem sie deren Schwächen reduziert und Mittel und Wege zur Folgenbegrenzung von potenziellen Gefahren ermittelt. Letztlich werden KMUs so widerstandsfähiger, und sie werden in die Lage versetzt, den Betrieb weiterzuführen und ihre Belegschaft zu schützen.

50. In den meisten Ländern enthalten die nationalen Katastrophenvorsorge- und Managementprogramme keine klaren und spezifischen Leitlinien für die Unterstützung von KMUs, die von Katastrophen betroffen sind, und wahrscheinlich bleiben KMUs sich selbst überlassen. Durch Sicherstellung einer raschen Erholung von KMUs, damit sie den Betrieb wieder aufnehmen können, werden Freisetzungen von Beschäftigten auf ein

⁴ Needs Assessment on Private Sector Disaster Preparedness, Response and Recovery, Nov. 2014 (vollständige Angaben).

⁵ Siehe IAA: *Multi-hazard Business Continuity Management: Guide for small and medium enterprises*, IAA-Programm für Krisenreaktion und Wiederaufbau (ILO/CRISIS), (Genf, 2012).

Mindestmaß beschränkt, wodurch eine minimale Störung der Marktaktivitäten gewährleistet wird. Dies spielt zwar in Ländern mit niedrigem Einkommen eine entscheidende Rolle, ist aber nicht auf sie beschränkt; auch in entwickelten Ländern können KMUs durch Katastrophen zerstört werden. Vielfach ist die Wirtschaft – insbesondere größere Unternehmen und Arbeitgeberverbände in Regionen, die wiederholt von wetterbedingten Katastrophen heimgesucht worden sind – eher bereit, Katastrophenvorsorge- und Hilfsmaßnahmen zu ergreifen als KMUs. Die durchgeführten Tätigkeiten haben Hilfe zur Sicherung der Existenzgrundlagen umfasst, einschließlich des Ersatzes von Materialien, die benötigt werden, um den Betrieb weiterführen zu können, sowie Unterbringungs- und Umsiedlungshilfe. Regierungen selbst sehen solche Hilfsaktionen häufig aber nicht vor, und sie müssen oft ohne kohärente staatliche Pläne durchgeführt werden und stoßen auf Hindernisse wie mangelnde Koordinierung der Hilfsanstrengungen, Mangel an verfügbaren Finanzmitteln und fehlende Bereitschaft, das erforderliche Land für Umsiedlung und Wiederaufbau zur Verfügung zu stellen.

51. KMUs und Genossenschaften können beispielsweise durch Kapazitätsaufbau auf der Grundlage des EIIP-Investitionsansatzes oder durch verschiedene Arten von Mikrofinanzierungsprogrammen, einschließlich Mikroversicherung, gefördert werden. Diese geringen Investitionsbeträge können große und langfristige Auswirkungen haben und bei der Gründung von Unternehmen und der Schaffung der sich daraus ergebenden Beschäftigung behilflich sein. Zu den Entwicklungsträgern in Situationen der Erholung gehören die Überweisungen von Wanderarbeitnehmern im Ausland, die einen Teil ihres Verdienstes repatriieren, um lokale Kapazitäten aufzubauen, was Beschäftigung, geschäftliche Möglichkeiten und Stabilität schafft. Ausländische Direktinvestitionen und der Beitrag multinationaler Unternehmen können beim Wiederaufbau von Gesellschaften eine sehr nützliche Rolle spielen. Sie können dringend benötigtes Kapital zuführen und in fragilen Situationen Arbeitsplätze schaffen – und darüber hinaus generieren diese Investitionen auf lange Sicht oft Einnahmen für die Unternehmen selbst.

52. Geschäftliche Verbindungen zwischen multinationalen Unternehmen und lokalen KMUs tragen zum Aufbau von Kompetenzen und zur Förderung des Wirtschaftswachstums bei. Durch soziale Unternehmensverantwortung tragen sie zur Erholung und Stabilität bei, indem auf vielen Ebenen menschenwürdige und produktive Arbeit gefördert wird. Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik bietet diesbezüglich Orientierungshilfe durch ihre Grundsätze in den Bereichen Beschäftigung, Ausbildung, Arbeits- und Lebensbedingungen sowie Arbeitsbeziehungen, deren Einhaltung Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und multinationalen Unternehmen empfohlen wird. Ihr Ziel ist es, den positiven Beitrag, den multinationale Unternehmen zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt leisten können, zu fördern und die Schwierigkeiten, zu denen ihre unterschiedlichen Tätigkeiten führen können, auf ein Mindestmaß zu beschränken und zu lösen. Wichtig ist, dass KMUs und Genossenschaften wie auch Unternehmen anderer Größe, insbesondere im Rohstoffsektor und im Baugewerbe, sich um die Einbeziehung einer Arbeitsschutzkomponente bemühen, durch die sowohl ein breiterer Schutz als auch eine bessere Einbeziehung des sozialen Dialogs geschaffen wird (beispielsweise durch die Einrichtung oder Verstärkung von Arbeitsschutzausschüssen).

53. Alle Beschäftigungsprogramme im Rahmen der Katastrophenhilfe und des Wiederaufbaus sollten den Grundsatz der Schadensvermeidung („do no harm“ principle) berücksichtigen. Zwar müssen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, auf längere Sicht ist es aber ebenso wichtig, bestehende Betriebe zu schützen, damit sie ihre Tätigkeit wiederaufnehmen oder fortsetzen können. Es ist wichtig, lokale Unternehmen in die Reaktionsprogramme einzubinden, aber nicht alle Arten von Unternehmen können unmit-

telbar von dieser Möglichkeit profitieren, und einige können sogar gefährdet sein. Unterstützung aus dem Ausland, ob durch internationale Organisationen oder durch bilaterale Hilfe, liefert oft größere Geldsummen, als sie in der Vorkrisensituation zur Verfügung standen. Wenn während dieses Zeitraums aus diesen Quellen erheblich höhere Löhne verfügbar sind, können lokale Betriebe vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, und es kann für sie schwerer sein, die Kräfte einzustellen, die notwendig sind, damit sie den Betrieb weiterführen können.

54. Es sollte unterstrichen werden, dass sowohl ländliche als auch städtische Gebiete und sowohl die formelle als auch die informelle Wirtschaft erfasst werden sollten, wenn die Schaffung von Arbeitsplätzen als Mittel zur Krisenbewältigung eingesetzt wird. In vielen der am härtesten von Konflikten und Katastrophen betroffenen Ländern bleibt die informelle Wirtschaft ein Hauptmotor der Beschäftigungs- und Einkommensschaffung. In Krisensituationen muss daher in allen Gebieten des Landes und in allen Bereichen der Wirtschaft Beschäftigung geschaffen werden, wobei soweit wie möglich sichergestellt werden muss, dass die Art und Weise, wie Beschäftigung zur Bewältigung der Krise geschaffen wird, den Übergang zur Formalität im Lauf der Zeit begünstigt.

55. Bewaffnete Konflikte lassen eine große Anzahl von ehemaligen Kombattanten zurück, aus regulären Armeen oder aus Rebellen- und paramilitärischen Gruppen, deren Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung in das bürgerliche Leben für einen erfolgreichen Übergang vom Krieg zum Frieden entscheidend ist. Für ehemalige Kombattanten, einschließlich ehemaliger Kindersoldaten, zieht die Demobilisierung oft den sofortigen Verlust des Einkommens und des sozialen Status nach sich. Eine rasche Hilfeleistung zur Unterstützung des Übergangs vom militärischen zum zivilen Leben ist eine zentrale Komponente der Arbeit der IAO im Rahmen der Unterstützung von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprozessen in Nachkonfliktsituationen, die es ehemaligen Kombattanten und Aufnahmegemeinschaften ermöglicht, alternative Lebensgrundlagen zu finden und ihre Gemeinschaften wieder aufzubauen. Die IAO unterstützt die Erholung nach dem Konflikt durch die sozioökonomische Wiedereingliederung von ehemaligen Kombattanten, einschließlich Kindern, in der Demokratischen Republik Kongo seit 15 Jahren. Die IAO fördert die Wiedereingliederung durch die Gründung von Unternehmen, einschließlich kleinsten und kleinen Unternehmen, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Bildung und Berufsausbildung, insbesondere für ehemalige Kindersoldaten und für Mädchen, und die Entwicklung von Genossenschaften. Insbesondere letztere stärkt den sozialen Zusammenhalt und verbessert die Zusammenarbeit in der Gemeinschaft. Weitere Tätigkeiten haben die Schaffung von Arbeitsplätzen durch arbeitsintensive Wiederaufbauarbeiten, kurzfristige Schulung in Betriebsführung, Barzuschüsse, Zugang zu Mikrofinanzierungs- und Krankenversicherungssystemen und Coaching umfasst.

56. Die IAO führt umfassende Programme zur Förderung der Jugendbeschäftigung in Nachkonfliktsituationen durch. Das Jugendbeschäftigungsprojekt in Katanga in der Demokratischen Republik Kongo zielt darauf ab, Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten innerhalb eines integrierten Politikrahmens zu schaffen. Es sieht ein Bündel von koordinierten Maßnahmen in fünf Politikbereichen vor: i) Aufbau von unternehmerischen Fähigkeiten für junge Frauen und Männer; ii) Zugang junger Unternehmer zu Mikrofinanzierung und anderen Finanzprodukten und -dienstleistungen; iii) verbesserte Berufsausbildungs- und berufsbildende Systeme, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts besser angepasst sind; iv) verbesserte Fähigkeit zur Steuerung des lokalen Arbeitsmarkts; und v) Verstärkung des Einflusses der in der Provinz tätigen Multinationalen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die lokalen Zulieferer. Das Projekt geht von der Hypothese aus, dass Anpassungsfähigkeit ein Vektor der Ressourcen und

Vermögenswerte ist, eine Basis, von der aus Anpassungen und Umwandlungen in Nachkonfliktsituationen vorgenommen werden können. Daher unterstützt und verstärkt dieses nachhaltige Entwicklungsprojekt die lokale Anpassungsfähigkeit, es schließt Verträge mit lokalen Zulieferern und Partnern und entwickelt Netzwerke von lokalen Ausbildern und neue Instrumente für das Unternehmertum von Jugendlichen. Es fördert einen Multistakeholder-Ansatz mit nationaler und provinzieller Eigenverantwortung und trägt der bedeutenden Rolle von lokalen Akteuren, gemeinschaftlichen Vorkehrungen, assoziativer Dynamik und des sozialen Dialogs Rechnung.

B. Bildung, Berufsbildung und berufliche Orientierung

57. Zu den schwerwiegendsten Folgen lang andauernder Krisensituationen gehört, dass für weite Teile der nationalen Bevölkerung keine Möglichkeit besteht, Schulen oder Lehrgänge zu besuchen, so dass Jahre der Vorbereitung auf den Eintritt ins Erwerbsleben verloren gehen können.

58. Hier ist ein breit gefächertes Angebot erforderlich, das die unterschiedlichen Formen der Bildung und Berufsbildung in allen Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft berücksichtigt. Das beginnt mit der Grundbildung von der Grundschule bis zur Hochschule, die in Konflikt- oder Katastrophenfällen häufig unterbrochen ist. Daher ist es wichtig, soweit wie möglich dafür zu sorgen, dass die Versorgung mit Bildungsangeboten nicht unterbrochen oder dass sie wiederhergestellt wird und dass die Kinder über sämtliche Phasen der Krise und des Wiederaufbaus hinweg Zugang zu kostenloser und hochwertiger Bildung haben. Auch kann es erforderlich sein, für Kinder und Jugendliche Programme des zweiten Bildungswegs bereitzustellen, damit sie eine früher begonnene Schul- oder Berufsbildung wieder aufnehmen können. Dabei sollte sichergestellt werden, dass den wesentlichen, infolge der unterbrochenen Schul- und Berufsbildung entstandenen Bedürfnissen Rechnung getragen wird. Die Instandsetzung oder die Schaffung neuer kostenloser und öffentlicher Bildungseinrichtungen für Primar- und Sekundarbildung können wichtig für den Aufbau neuer demokratischer Prozesse nach Beendigung eines Konflikts. Latente Risiken und Anfälligkeiten in der Gesellschaft können mit der Anpassung der Lehrpläne sowohl an die Friedenskonsolidierung als auch an die zukünftigen Bedürfnisse einer sich wandelnden Volkswirtschaft begegnet werden.

59. Der Fortbestand oder die Wiedereinsetzung von Berufsbildungseinrichtungen ist von wesentlicher Bedeutung für die Vorbereitung auf eine Krise oder ihre Bewältigung. Es müssen Sofortmaßnahmen ergriffen werden, um die Verfügbarkeit von beruflicher Bildung und Ausbildung und den Zugang zu den entsprechenden Einrichtungen zu gewährleisten. Überdies benötigt die Wirtschaft in der Zeit nach der Krise möglicherweise andere Qualifikationen als in der Vorkrisenzeit, so dass Maßnahmen zur Umschulung von Arbeitnehmern getroffen werden müssen, damit diese sich an die neue Situation anpassen und an der Erholung und am Wiederaufbau mitwirken können. Die Zusammenarbeit zwischen Berufsbildungseinrichtungen, (öffentlichen und, sofern vorhanden, privaten) Arbeitsvermittlungsdiensten und den für die Entwicklung der verschiedenen aktiven Arbeitsmarktpolitiken zuständigen Stellen sollte über die verschiedenen Phasen des Erholungsprozesses hinweg gefördert und stufenweise gestärkt werden, um eine bessere Kohärenz zwischen Arbeitsmarkt und verfügbaren Qualifikationen herzustellen und eine schnellere Wiedereingliederung Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt zu fördern, insbesondere jener, die einer schutzbedürftigen Gruppe angehören.

60. Diese Einrichtungen sollten darüber hinaus überall im Land und für alle Teile der Gesellschaft verfügbar sein; und es sollte darauf hingewiesen werden, wie wichtig es ist, dass ihre Bereitstellung nach dem Grundsatz der Chancengleichheit erfolgt. Die Bereit-

stellung dieser Einrichtungen muss auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unter Einbindung sämtlicher relevanter öffentlicher und privater Interessengruppen und Berufsbildungseinrichtungen koordiniert werden. Die Einrichtungen sollten soweit wie möglich in Abstimmung mit den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer geplant und umgesetzt werden, damit sie sowohl den Bedürfnissen der Arbeitnehmer selbst als auch denen der Wirtschaft entsprechen. Es müssen öffentliche Berufsberatungs- und Ausbildungseinrichtungen geschaffen werden, die in der Lage sind, den im Rahmen der Erholung und des Wiederaufbaus neu entstehenden Bedarf an Qualifikationen einzuschätzen und entsprechend darauf zu reagieren.

61. Programme zur Lehrlingsausbildung sind häufig ein wesentlicher Bestandteil der Berufsbildung auf nationaler Ebene, insbesondere wenn allgemeine Bildungsprogramme entweder unzulänglich oder nicht vorhanden sind. Häufig wird in Konflikt- oder Katastrophensituationen die Ausbildung auf allen Ebenen unterbrochen, auf der Ebene der Hochschulbildung, der Berufsbildung und der Lehrlingsausbildung. Geht dann die Krise zu Ende, sollte eine Wiederaufnahme der Ausbildung möglich gemacht werden, die Ausbildung sollte an die neuen, in der Wiederaufbauphase entstehenden Bedürfnisse angepasst werden und das vor der Krise vorhandene Ausbildungsangebot sollte überprüft und erweitert werden, falls die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften mit dem Wiederaufbau steigt. Ein Teil des nationalen Plans, der unter Berücksichtigung der Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, zu entwickeln ist, sollte auf die Notwendigkeit eingehen, Programme zur Lehrlingsausbildung zu schaffen, fortzuführen oder wieder aufzunehmen. Dies sollte in enger Zusammenarbeit insbesondere mit den Arbeitgebern und ihren Organisationen, aber auch mit Beteiligung der Arbeitnehmerorganisationen geschehen.

62. Eines der Erfordernisse, die in einer solchen Situation zu berücksichtigen sind, ist es, die Verfügbarkeit von Lehrern und Ausbildern zu gewährleisten, denn auch sie wurden möglicherweise vertrieben oder haben ihren Arbeitsplatz verloren. Möglicherweise müssen sie fortgebildet werden, sei es aufgrund einer längeren Unterbrechung oder um sie bei der Anpassung an die neuen Ausbildungserfordernisse zu unterstützen. Auch kann es nützlich sein, dass Nachbarländer oder andere Hilfegeber aus dem Ausland die Aus- und Fortbildung für Ausbilder übernehmen.

63. In der Arbeit der IAO gibt es eine Reihe von Beispielen, bei denen diese Grundsätze in die Praxis umgesetzt wurden. So sah in Bezug auf die Berufsbildung nach dem Erdbeben in Haiti das Programm der IAO auch die Förderung hochwertiger Arbeitsplätze in Unternehmen sowie die Verbesserung unternehmerischer Fähigkeiten vor. Es wurden Zentren für Unternehmensdienstleistungen eröffnet, die praxisorientierte Fach- und Managementausbildung in Bezug auf das Recycling von Schutt infolge des Erdbebens aus dem Jahr 2010 zu Pflastersteinen sowie auf die Instandsetzung von Straßen und öffentlichem Raum anboten. Ausbildern wurden Kompetenzen zur Unternehmensentwicklung vermittelt, Arbeitnehmer wurden ausgebildet und Kleinunternehmen wurden in die Lage versetzt, bessere lokale Zufahrtsmöglichkeiten durch die Instandsetzung vorhandener oder den Bau neuer Zufahrtswege oder Pfade zu schaffen.

64. Von 2009 bis Ende 2012 war die IAO federführende Organisation in einem gemeinsamen Programm mit einer Reihe weiterer UN-Organisationen für ein Projekt zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche im Südsudan.⁶ Dieses Programm wurde zu einer außergewöhnlichen Zeit für den Südsudan und unter sehr komplexen und schwierigen Rahmenbedingungen durchgeführt. Das Ausmaß der Herausfor-

⁶ Siehe MEZ-Realisierungsfonds, abschließende Evaluierung Südsudan: Jugend, Beschäftigung und Migration, Dezember 2012.

derungen, denen die neue Nation Südsudan gegenübersteht, ist gewaltig, und der mangelnde Zugang zu kostenlosen öffentlichen Bildungseinrichtungen und Ausbildungsangeboten ist Teil dieser Herausforderungen. In diesem Projekt ging es darum, in einem förderlichen Umfeld die Herausforderung zu meistern, in den entwicklungspolitischen Maßnahmen und Aktionsplänen auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene die Anliegen junger Menschen durchgängig zu berücksichtigen. Spezifische Maßnahmen wurden entwickelt und umgesetzt, um zu zeigen, welche Möglichkeiten es zur Förderung des Potenzials junger Menschen auf lokaler Ebene und in ihren jeweiligen Arbeitsmärkten gibt. Herausragendstes Ergebnis dieses Projekts war es, die strategische Bedeutung der Förderung des Potenzials junger Menschen für die Wirtschaftsentwicklung und für langfristige Stabilität stärker ins Bewusstsein und ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt zu haben. Dies hat wesentlich zu den Ergebnissen auf politischer Ebene beigetragen, namentlich zur Entwicklung eines Entwurfs für Jugendpolitik, zur Unterstützung für die Durchführung einer Arbeitsmarkterhebung in den Städten, zur Entwicklung einer politischen Strategie für fachliche Berufsbildung und Ausbildung für den Arbeitsmarkt und zur Entwicklung der nationalen kooperativen Strategie. Jugendfragen wurden in allen vier Säulen des ersten nationalen Entwicklungsplans des Landes, des South Sudan Development Plan (SSDP) 2011–13, im UNDAF 2012-13 und im UN-Plan zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung berücksichtigt.

C. Sozialer Schutz

65. Der Verlust des sozialen Schutzes, der in der Regel von der Unterstützung durch den Staat abhängt, ist eine der schwerwiegendsten Auswirkungen von Krisensituationen, unabhängig davon, ob diese durch Konflikte oder Katastrophen hervorgerufen wurden. Allerdings kann der Mechanismus zur Wiederherstellung des sozialen Schutzes in beiden Fällen unterschiedlich ausfallen. Bestimmte Gruppen innerhalb der nationalen Bevölkerung sind in Krisensituationen besonders anfällig für den Verlust des sozialen Schutzes. Die IAO beschäftigt sich im Rahmen ihrer regulären Tätigkeit mit allen diesen Gruppen, diese Arbeit kann jedoch angesichts einer Krisensituation eine besondere Intensität erlangen. Die sozialen Bedürfnisse, zu denen Sachleistungen, der Zugang zu grundlegenden Gesundheitsleistungen und einem Mindestmaß an Einkommenssicherheit gehören, also Leistungen, die das Überleben und ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen möglich machen, sind entscheidend für die sofortige und für die längerfristige Krisenreaktion. Menschen, die schon vor der Krise besonders schutzbedürftig waren, wie ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit chronischen Krankheiten oder Menschen, die mit HIV und Aids leben, leiden besonders stark unter einer Krise, denn ihre speziellen Bedürfnisse an medizinischer Versorgung werden nicht erfüllt, so dass sie noch anfälliger werden. Viele von ihnen landen schließlich als Bettler, wenn die Ernährung ihrer Familien und Gemeinschaften nicht mehr gesichert ist und sie nicht mehr in der Lage sind, die grundlegendsten Bedürfnisse ihrer Haushalte zu befriedigen.

66. In einer solchen Situation muss gehandelt werden, um die Versorgung so schnell wie möglich wiederherzustellen. Dazu gehört auch frühzeitiges Handeln zur Sicherung eines Grundeinkommens, u.a. durch Bargeldtransfers, für benachteiligte und ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen und für all jene, deren Erwerbsleben oder Lebensunterhalt durch die Krise beeinträchtigt wurde.

67. Kleinere, lokal begrenzte soziale Sicherungssysteme, die zu Beginn der Übergangsphase eingeleitet wurden, müssen gegebenenfalls ausgeweitet werden, um der Arbeitslosigkeit und dem Bedarf an sozialer Sicherheit Rechnung zu tragen. In dieser Phase

könnte es erforderlich sein, dass die IAO die Kategorie der Arbeitnehmer, die die Zielgruppe für sofortige Beschäftigungsmaßnahmen bilden, um zusätzliche Gruppen mit besonderen Bedürfnissen erweitert. Hier könnte es zu einer Verschiebung der Zielgruppen kommen, von ehemaligen Kombattanten, Binnenvertriebenen und Kindersoldaten hin zu jungen Menschen, weiblichen Haushaltsvorständen (und in einigen Fällen auch Männern, die in der Krise zu Alleinerziehern wurden), Menschen mit Behinderungen und vom Konflikt betroffenen Kindern. Die Erfahrung hat darüber hinaus gezeigt, dass Beschäftigung und Lebensunterhalt schon frühzeitig in die Beurteilungs- Planungs- und Konzeptionsverfahren aufgenommen werden müssen. Mögliche Ansatzpunkte für eine frühzeitige Intervention sind Friedensabkommen, Folgenabschätzungen nach Katastrophen und die Verfahren zur Planung der Cluster für den raschen Wiederaufbau und zur Mobilisierung von Finanzmitteln, wenn Bedarf an zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten besteht.

68. Wenn die staatliche Unterstützung abreißt, sind komplexe Operationen die ersten Verlierer. Der Wiederherstellung oder Stärkung des Systems der Zahlung von Leistungen der sozialen Sicherheit muss frühzeitig Priorität eingeräumt werden. Dazu gehören insbesondere sämtliche Aspekte der sozialen Sicherheit, die dazu dienen, jenen Menschen wieder ein Grundeinkommen zu sichern, die dies verloren haben. Das schließt auch Menschen im Ruhestand ein und Menschen, die sich bei der Arbeit Verletzungen oder eine Krankheit zugezogen haben. Ebenso wichtig ist es sicherzustellen, dass diese Systeme bei Menschen, die ihren Arbeitsplatz verloren oder sich während der Krise eine Verletzung oder Behinderung zugezogen haben, effektiv zur Überwindung der Nachwirkungen der Krise beitragen.

69. Soziale Dienstleistungen werden auch über andere Einrichtungen bereitgestellt, die beispielsweise die Grundversorgung oder andere Dienstleistungen anbieten. So bedeutet der Wegfall von Krankenhäusern und Gesundheitszentren nicht nur, dass der Bevölkerung die Dienstleistungen vorenthalten werden, die diese normalerweise erbringen, sondern auch, dass die Beschäftigten dieser Einrichtungen ihre Arbeitsplätze verlieren.

70. Die Phase des Wiederaufbaus kann ein geeigneter Zeitpunkt sein, um über weitreichendere Maßnahmen nachzudenken, etwa die Wiederherstellung, Schaffung oder Stärkung eines Systems des sozialen Basisschutzes unter Berücksichtigung der Empfehlung Nr. 202. Dies ist auch ein wichtiger Aspekt der Prävention und Vorsorge, denn wo ein sozialer Basisschutz vorhanden ist, sind die Auswirkungen der Krise meist weniger schwerwiegend und von kürzerer Dauer als in Fällen, in denen die Bevölkerung nach dem Verlust der Arbeitsplätze oder anderer Einkommensquellen oder Schutzmöglichkeiten über keinerlei Auffangnetz verfügt.

71. Beispielhaft für die Hilfe, die die IAO in diesem Bereich leistet, sind die IAO-Programme zur Grippeprävention und Pandemievorsorge, die in den Jahren 2006 bis 2009 hauptsächlich in Thailand und Indonesien durchgeführt wurden und im Rahmen derer ein Instrumentarium entwickelt und verteilt wurde, mithilfe dessen die Mitgliedsgruppen in dem Bemühen unterstützt wurden, Widerstandskraft aufzubauen, Risiken zu minimieren und die Grundlagen für eine rasche Erholung zu schaffen. Die Arbeit der IAO richtete sich an kleine und mittlere Unternehmen, die insbesondere in den Entwicklungsländern gegenüber unerwarteten Phänomenen wie der Ausbreitung einer Pandemie naturgemäß weniger gut gerüstet sind. Die IAO hat ihre Mitgliedsgruppen bei der Ausarbeitung und Einführung einer multisektoralen Präventions- und Vorsorgestrategie unterstützt. Dazu gehört auch ein Notfallplan zur Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit und zur Unterstützung der am stärksten betroffenen Unternehmen durch gezielte Maßnahmen und Entschädigungsregelungen. Darüber hinaus hat die IAO die kollektive Anwendung bewährter Praktiken gefördert, Arbeitnehmer im Hinblick auf Möglichkeiten zur Verbes-

serung der Arbeitsschutznormen beraten und an der Durchführung von Sensibilisierungskampagnen und Überzeugungsarbeit auf Unternehmensebene mitgewirkt. Eine besonders fruchtbare Zusammenarbeit entstand mit der Internationalen Union der Lebensmittel, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Catering-, Tabak- und anverwandter Arbeitnehmerverbände IUL, die an der Durchführung von Seminaren für Arbeitnehmer und an der Stärkung der Kapazitäten der Arbeitsschutzausschüsse in Thailand mitwirkte.

72. In Niger erhält die Regierung nach wiederholten Dürren, Fluten und Hungersnöten umfassende humanitäre Hilfe. Dort sollen Ressourcen rationalisiert und besser genutzt werden, um herauszufinden, wie das Sozialschutzsystem des Landes am besten ausgeweitet werden kann. Die Initiative *“les Nigériens nourrissent les Nigériens”* ist für die FAO, das Welternährungsprogramm und weitere Organe des UN-Systems ein Aushängeschild für ganz Afrika. Der nationale Dialog der IAO für den Basisschutz in Niger trägt zum Entstehen einer koordinierten Strategieplanungs-Plattform für die zahlreichen Entwicklungspartner bei, die im Land tätig sind, um die nationalen Institutionen bei der Gestaltung konkreter Reformen rechtlicher, fiskalischer und institutioneller Natur zu unterstützen, mit dem Ziel, greifbare Ergebnisse auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet zu verwirklichen. Die IAO hat die Führungsrolle des allgemeinen Koordinationsrahmens inne und ist an der Leitung der Programme für sozialen Schutz der Menschen im erwerbsfähigen Alter mithilfe öffentlicher Bauvorhaben und für Reformen zur Gewährleistung des Zugangs älterer Menschen zu Gesundheitsdiensten und Einkommenssicherung beteiligt. Auch andere krisengeschüttelte afrikanische Staaten südlich der Sahara unternehmen ähnliche Bemühungen zur Förderung des nationalen Dialogs über die Einrichtung eines nationalen Basisschutzes; dazu zählen Mosambik, Namibia, die Vereinigte Republik Tansania und Togo.

D. Sozialer Dialog und die Rolle der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer

73. Der soziale Dialog ist fraglos eines der Leitprinzipien der Arbeit der IAO auf allen Gebieten. Dazu gehören auch die Katastrophenvorsorge, die Nothilfe und der Wiederaufbau. Um zu erreichen, dass diese Maßnahmen den Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung Rechnung tragen, sollten Stabilität, Erholung und Resilienz auf sozialer und wirtschaftlicher Ebene durch sozialen Dialog gefördert werden. Die Einbindung der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ist einer der Vorteile, die die IAO in diese Bemühungen einbringt, denn damit sind diejenigen einbezogen, die die Krise an erster Front erleben. So kann die IAO ihren Erfahrungen und dem einzigartigen Beitrag, den sie zur Krisenbewältigung leisten können, ein besonderes Gewicht verleihen. Wenn die Mitgliedsgruppen der IAO geschwächt sind, ist sofortiges Handeln erforderlich, um ein förderliches Umfeld für den Aufbau, den Wiederaufbau oder die Stärkung von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu schaffen.

74. Eine der wichtigsten Maßnahmen, die ergriffen werden können, ist die Einbeziehung der Katastrophenvorsorge in die Kollektivverhandlungen. Auch können Kollektivverhandlungen dazu beitragen, dass die während der Erholungsphase eingeleiteten Maßnahmen auch tatsächlich sowohl den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern zugutekommen.

75. In einer solchen Situation muss auch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft gefördert werden. Zwar tragen, wenn es um die Welt der Arbeit geht, die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer die Hauptverantwortung für den sozialen Dialog, jedoch gibt es zahlreiche Situationen, in denen die

Grenze zwischen der Welt der Arbeit und der Gesellschaft im Allgemeinen verschwimmt und die Bemühungen dieser Verbände sich gegenseitig verstärken können.

76. Die Rolle der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer geht auf die Gründungszeit der IAO zurück, als die Einbindung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Bemühungen um Friedenskonsolidierung nach dem ersten Weltkrieg als Vorlage für die IAO selbst, aber auch für die Lösung wirtschaftlicher und sozialer Konflikte in ihrer Mitgliedschaft diente.

77. Eine der Schwierigkeiten, die zu bewältigen sind, besteht darin, dass möglicherweise gar keine Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vorhanden sind oder dass sie stark geschwächt sind, sei es aufgrund des politischen und wirtschaftlichen Klimas, das häufig zu Konflikten führt, sei es als Ergebnis des sozialen oder wirtschaftlichen Zusammenbruchs. Die Programme der IAO können dazu beitragen, diese Verbände aufzubauen oder wiederherzustellen. Dies ist zum Beispiel in Somali in Bezug auf die Arbeitnehmerverbände und in Osttimor in Bezug auf die Arbeitgeberverbände der Fall gewesen.

78. Den Arbeitgebern und ihren Verbänden kommt bei der Bewältigung von Katastrophen häufig eine bedeutende Rolle zu. Die Arbeitgeberverbände in Japan und Neuseeland haben Erfahrung mit Hilfsprogrammen und Praktiken zur Katastrophenbewältigung. Der philippinische Arbeitgeberverband arbeitet gegenwärtig an Notfallplänen zur Katastrophenvorsorge und zur Fortführung der Geschäftstätigkeit. Die Arbeitgeberverbände in Bosnien-Herzegowina haben gemeinsam mit der Regierung am Wiederaufbau nach der Flutkatastrophe 2014 gearbeitet. Die Erfahrungen aus Bosnien zeigen, dass die Mitwirkung effektiver Arbeitgeberverbände erforderlich ist, denn die Hilfeleistungen der Regierungen und internationalen Organisationen sind hauptsächlich auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Opfer ausgerichtet, auf Unterkunft, Minenbeseitigung, Wasserversorgung und Kanalisation, während der Schaden für die Wirtschaft und die Unternehmen häufig vernachlässigt wird. Die Arbeitgeberverbände können dafür sorgen, dass diese Schäden ebenfalls rasch und sorgfältig ermittelt werden. Die Arbeitgeberverbände im Libanon und in Jordanien haben an der Bewältigung der Flüchtlingsproblematik infolge des Konflikts in der Arabischen Republik Syrien mitgewirkt. Krisen und Katastrophen können auch eine Neuausrichtung der Unternehmensvertretung zur Folge haben. So haben zum Beispiel in Haiti die Arbeitgeber nach dem Erdbeben ein „Wirtschaftsforum des privaten Sektors“ ins Leben gerufen, mit dessen Hilfe sie ihre Vertretungsarbeit und ihre Ansprüche gegenüber der Regierung und den internationalen Organisationen koordinieren. In diesem Zusammenhang haben haitianische Arbeitgeber eine Kampagne gestartet, um innerhalb eines Zeitraums von acht Jahren 300.000 neue Arbeitsplätze im Textilsektor zu schaffen.

79. Die IAO hat u.a. auch in der sehr schwierigen Situation in Afghanistan mit den Arbeitgeberverbänden zusammengearbeitet. Diese haben den Vorteil, organisatorisch stärker aufgestellt zu sein und mehr Entwicklungsfinanzierung zu erhalten als Arbeitnehmerverbände. Sie können entscheidend zur Entwicklung des privaten Sektors beitragen, die wiederum eine der zentralen Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Stabilität in den von Konflikten und Katastrophen betroffenen Ländern ist. Den Arbeitgebern kommt bei der Entwicklung der Volkswirtschaften dieser Länder eine zentrale Rolle zu, etwa indem sie ihren Mitgliedern technische Beratungsdienste anbieten, zur Formalisierung der informellen Wirtschaft beitragen, Informationen über Arbeitsrecht, Rechte und Pflichten bereitstellen, und indem sie die Entwicklung der lokalen Wirtschaft und den Aufbau kleiner und mittlerer Unternehmen unterstützen.

80. Den Arbeitnehmervereinigungen kommt in Krisensituationen eine ebenso wichtige Rolle zu, wenn auch in anderer Form. In vielen Krisenländern sind vor allem in Konfliktsituationen häufig die Gewerkschaften neben den Streitkräften die einzige nationale Institution, die die Krise überlebt, insbesondere nach einem lang andauernden Konflikt. In solchen Fällen ist die Teilnahme der Arbeitnehmervereinigungen am sozialen Dialog ein unerlässlicher Beitrag zu den Überlegungen zur nationalen Wiederbelebung und um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der arbeitenden Bevölkerung im Kontext der wirtschaftlichen und sozialen Erholung nicht unbeachtet bleiben. In einigen Fällen leisten sie auch Soforthilfe. Ein Beispiel dafür sind die Bemühungen des japanischen Gewerkschafts-Dachverbands RENGO als Reaktion auf die große Erdbebenkatastrophe Ostjapans. Im März 2011 bildete RENGO eine Arbeitsgruppe zur Katastrophenhilfe und leistete in den folgenden sechs Monaten Unterstützungsarbeit, u.a. durch das Sammeln von Spenden für Katastrophenhilfe und durch Aufrufe innerhalb der Organisation des RENGO-Dachverbands zur Bereitstellung von Hilfsgütern und zur Entsendung freiwilliger Helfer (etwa 35.000 Helfer in sechs Monaten).⁷ In einer ähnlichen Situation hat in Haiti nach dem Erdbeben der Internationale Gewerkschaftsbund IGB die von seinen Mitgliedern in der Dominikanischen Republik geleistete Soforthilfe unterstützt und aufgestockt. In einer Mitteilung des IGB heißt es dazu:

Bereits wenige Stunden nach dem Erdbeben begannen die dominikanischen Organisationen, Lebensmittel, Wasser und Medikamente nach Port-au-Prince zu bringen. Mit dem umgehend vom IGB versandten Beitrag wurden die von ihnen und ihren Berufsverbänden gesammelten Spenden aufgestockt.

...

Die Gewerkschaftsdelegation wurde an der Grenze von haitianischen Gewerkschaftern in Empfang genommen und unterstützt, bevor sie nach Port-au-Prince weiterreiste. Diesem Konvoi folgte in kurzem Abstand ein weiterer mit medizinisch geschultem Personal und freiwilligen Helfern.⁸

81. In einer solchen Situation besteht eine der wesentlichen Herausforderungen für die Gewerkschaften darin, dass sie häufig unter organisatorischen und strukturellen Schwächen leiden. Die Interventionen der IAO in Afghanistan haben gezeigt, dass eine Stärkung ihrer Kapazität im Hinblick auf ein besseres Verständnis der Rolle der Gewerkschaften und auf eine Stärkung der demokratischen Mechanismen sowie der Mechanismen für Verwaltung und Management von Gewerkschaften erforderlich und gewünscht ist. Afghanische Arbeitnehmerorganisationen haben an einem dreigliedrigen Dialog über die Reform des Arbeitsrechts, an der Entwicklung und Einführung eines Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten und an der Aufstellung einer Liste gefährdeter Wirtschaftssektoren mitgewirkt. Auch waren sie an der Ermittlung von Kinderarbeit in Ziegelöfen beteiligt und halfen bei der Organisation von Betriebsbesichtigungen vor Ort.

82. Die jüngsten Erfahrungen aus Guinea zeigen, dass die Gewerkschaften dank ihrer Kenntnis der lokalen Gegebenheiten einen positiven Beitrag zur Prävention und Überwindung gewaltsamer bewaffneter Konflikte leisten können. Die Gewerkschaften Guineas haben zwischen 2006 und 2008, in einer Zeit, in der überall im Land Streiks und Straßenproteste Dutzende Todesopfer forderten, eine maßgebliche Rolle gespielt. Die Demonstrationen und Streiks waren das Ergebnis der Kaufkrafterosion und der Missachtung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien. Ein Beitrag der Gewerkschaften bestand darin, mithilfe einer Untersuchung über Ausbildungs- und Qualifika-

⁷ Japan International Labour Foundation, unter <http://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2012/093.html>.

⁸ IGB unter <http://www.ituc-csi.org/haiti-trade-union-assistance>.

tionslücken eine Diagnose der Lage zu erstellen, um so zu gewährleisten, dass die vorgeschlagenen Lösungen zur Krisenprävention die Hauptursachen der Krise nicht außer Acht ließen. Die Nationale Konföderation der Guineischen Arbeiter bat im Nachhinein die IAO um Unterstützung bei der Ausbildung nationaler Gewerkschaftsführer in Ländern, die sich entweder selbst in einer Konfliktsituation oder in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem Land in der Krise befanden. Daraus entstand ein Ausbildungshandbuch für Gewerkschafter.

E. Arbeitsrecht, Arbeitsverwaltung, Arbeitsvermittlungsdienste und Arbeitsmarktinformationen

83. Ein Verlust, der in Krisensituationen häufig zu beklagen ist, ist der des Arbeitsrechts- und Arbeitsverwaltungssystems; ohne diese rechtliche und administrative Unterstützung kann jedoch eine Beschäftigung unter menschenwürdigen Bedingungen weder geschaffen noch aufrechterhalten werden. Daher ist dies eine der vordringlichsten Aufgaben zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und zum Schutz sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber.

84. Eine der Maßnahmen, die zur Bewältigung der Krise erforderlich sind, besteht darin sicherzustellen, dass Arbeitsgesetze in Kraft sind und befolgt werden, damit das Recht auf menschenwürdige Arbeit gestärkt wird. Dies ermöglicht es auch den Arbeitgebern, in einem geordneten Umfeld und in Kenntnis ihrer eigenen Rechte und Pflichten tätig zu sein. In Notsituationen kann es vorkommen, dass die Wirksamkeit von Gesetzen ausgesetzt wird und unnötigerweise auch das Arbeitsrecht mit einbezogen wird. In manchen Ländern kann die Phase des Wiederaufbaus Gelegenheit bieten, das bestehende Arbeitsrecht auf den neuesten Stand zu bringen, damit es den sich neu entwickelnden Bedingungen besser entspricht. Wird das Arbeitsrecht nicht durchgesetzt, kann dies zur Folge haben, dass diejenigen, die von einem Konflikt oder einer Katastrophe profitieren, ungestraft agieren können. Dies gilt insbesondere für Zwangsarbeit, Kinderarbeit und den Handel mit Kindern oder Arbeitnehmern, die in einer solchen Situation nur allzu häufig vorkommen und sich unter Umständen langfristig auf die Einhaltung grundlegender Prinzipien durch die Länder auswirken.

85. In vielen Ländern, die unter einer Krise oder einer Katastrophe leiden, sind die Arbeitsverwaltung und besonders die Arbeitsaufsicht ohnehin schon geschwächt. Häufig wird es erforderlich sein, im Rahmen der Nothilfe und der Wiederaufbaumaßnahmen die bestehenden oder vorherigen Regelungen zu überprüfen und sicherzustellen, dass notwendige Maßnahmen ergriffen werden, auch wenn die nationalen Bemühungen und die internationale Hilfe größtenteils nicht vorrangig auf die Arbeitsverwaltung ausgerichtet sind. Erschwerend kommt hinzu, dass in Krisensituationen die Interessen der Arbeitswelt häufig außer Acht gelassen werden.

86. Ein robustes Arbeitsverwaltungssystem ist besonders in Krisenzeiten zwingend erforderlich, um Arbeitsuchende mit denen zusammenzubringen, die Arbeitskräfte benötigen, um Leistungen der sozialen Sicherheit zu gewähren und um die für das Funktionieren der Welt der Arbeit erforderlichen Informationen zu sammeln. So hat die IAO beispielsweise nach Abschluss des umfassenden Friedensabkommens im Südsudan vor der Unabhängigkeit das Arbeitsministerium ab 2007 mit einem Projekt unterstützt, das darauf abzielt, die Effizienz der öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungssysteme (einschließlich der Kommunikations- und Informationssysteme) sowie ihres Personals zu verbessern. Dank dieses Projekts konnte das sudanesisches

Arbeitsgesetz nach Beratungen mit einer Reihe verschiedener Akteure, u.a. mit dem Arbeitsministerium, der Gewerkschaft und der Handelskammer sowie mit Organisationen der Zivilgesellschaft und den Glaubensgemeinschaften überarbeitet werden. In Nepal hat die IAO nach einem Jahrzehnt bewaffneter Aufstände und tiefgreifender politischer Instabilität die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in dem Bemühen unterstützt, die Rahmenbedingungen für die Arbeitsbeziehungen zu verbessern, die während der langen Jahre des bewaffneten Konflikts massiv unter Druck geraten waren. Der Konflikt hatte Wirtschaft und Industrie schwer beschädigt, dadurch hatte sich das Wirtschaftswachstum dramatisch verlangsamt. Dennoch beteiligten sich Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer aktiv am sozialen Dialog über eine Reform des Arbeitsrechts. Auf Ersuchen der nepalesischen Regierung und der Sozialpartner leitete die IAO um das Jahr 2003 herum, als das Land vom Krieg verwüstet war, ihre technische Unterstützung für eine Reform der Arbeitsmarktverwaltung in Nepal in die Wege. Im Oktober 2014 einigten sich die Mitgliedsgruppen in Nepal schließlich auf einen gemeinsamen Entwurf für ein neues Arbeitsgesetz, der dem Parlament vorgelegt werden soll, und bewiesen damit ein beispielhaftes Durchhaltevermögen. Die verschiedenen Akteure sind jetzt äußerst zuversichtlich, dass das neue Arbeitsrecht, sobald es in Kraft tritt, die Bedingungen für mehr Investitionen und Wirtschaftswachstum schaffen und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit gewährleisten wird.

87. Die Arbeitsverwaltung ist in ihrem Zuständigkeitsbereich eine wichtige Informationsquelle für Regierungen und für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, und ihr kommt eine aktive Vermittlerrolle bei der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten zu. Darüber hinaus bietet sie auf die sich wandelnden Bedürfnisse ihrer Kunden zugeschnittene, wirksame Lösungen, und in zahlreichen Ländern ist man sich ihres Werts von Neuem bewusst geworden. Auch fordern sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer generell mehr Ressourcen für Arbeitsministerien und Arbeitsaufsicht, um Fairness und gleiche Ausgangsbedingungen zu fördern und menschenwürdige Arbeit zu verwirklichen. Wie die Internationale Arbeitskonferenz anlässlich der Debatte über die Arbeitsverwaltung 2011 anmerkte, beinhalten die Aufgaben der Arbeitsverwaltung den Schutz der Arbeitnehmer allgemein, sowie Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Dienstleistungen für die Sozialpartner. Dazu gehören auch Bereiche wie der Arbeitsschutz, die soziale Sicherheit, die Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen und die Entwicklung von Humanressourcen. Bei der Einrichtung dieser Systeme sollten das Übereinkommen Nr. 150 und die Empfehlung (Nr. 158) betreffend die Arbeitsverwaltung, 1978, der IAO berücksichtigt werden.

88. Ein wesentlicher Bestandteil der Arbeitsverwaltung ist die Arbeitsaufsicht, die in den Übereinkommen Nr. 81 und Nr. 129 der IAO geregelt wird. Wenn die entsprechenden Gesetze in Kraft sind, kann dieses spezialisierte Regierungsorgan ihre Durchsetzung fördern und kleineren und mittleren Unternehmen beratend zur Seite stehen, wenn es darum geht, unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften ein Unternehmen zu gründen und produktiv zu betreiben.

89. Den Arbeitsvermittlungsdiensten, die im Übereinkommen Nr. 88 und in der Empfehlung (Nr. 83) betreffend die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, geregelt sind, muss im Kontext der Erholung nach einer Krise besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Eine der ersten Hilfsmaßnahmen ist in vielen Fällen die Einrichtung von Notdiensten für Arbeitsvermittlung, damit die lokale Bevölkerung von den durch die Investitionen in den Wiederaufbau entstehenden Beschäftigungschancen profitieren kann. Auf der Suche nach schnellen Lösungen für vorrangige Hilfeleistungen kann es vorkommen, dass die Regierungen und Hilfsorganisationen an externe oder ausländische Arbeitnehmer

herantreten und damit der am stärksten von der Krise betroffenen Bevölkerung den Zugang zu einer möglicherweise stabilen und beständigen Beschäftigungsquelle im Rahmen der wirtschaftlichen Erholung verwehren. Reguläre Arbeitsvermittlungsdienste müssen ebenfalls wiederhergestellt und gestärkt werden, zumal sich Volkswirtschaften in der Folge von Krisen häufig verändern und neue Erfordernisse und neue Chancen entstehen. Dabei sollte besonders auf das Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungsdiensten geachtet werden, namentlich wenn es um die Vermittlung von Flüchtlingen und Migranten geht. Daher sollte ein besonderes Augenmerk der Regulierung der privaten Arbeitsvermittlungsdienste unter Berücksichtigung des Übereinkommens (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, und der Empfehlung Nr. 188 von 1997 gewidmet werden.

90. Ohne ein funktionierendes System zur Erfassung und Verarbeitung von Arbeitsmarktinformationen ist es den Regierungen nicht möglich, fundierte Entscheidungen darüber zu treffen, wie und wo Ressourcen und Bemühungen im Rahmen des Erholungsprozesses einzusetzen sind.

F. Rechte, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

91. Die Rolle der Menschenrechte und der Achtung der internationalen Arbeitsnormen ist ein wesentliches Element der Arbeit der IAO zur Vorbereitung auf Krisen und deren Bewältigung. In Krisensituationen erweisen sich Menschenrechte als extrem anfällig. Der Verlust an Schutz kann dabei von den Grundbegriffen der Gleichberechtigung über die Wahrung des Rechts der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf Vereinigung und auf Kollektivverhandlungen bis hin zu Zwangs- und Pflichtarbeit und Kinderarbeit gehen. Der Grad der Anfälligkeit der einzelnen Rechte hängt von Art und Dauer der Krise ab, und als wesentlicher Bestandteil der Krisenreaktion sollte stets sichergestellt werden, dass die Rechte gewahrt und gegebenenfalls wiederhergestellt werden. Die verschiedenen Kategorien von Rechten werden im Folgenden separat erörtert, es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass diese Rechte sich gegenseitig stärken und voneinander abhängen, so dass sie alle berücksichtigt werden müssen.

92. In Krisenzeiten sollte vor allem darauf geachtet werden, die Gleichbehandlung der von der Krise am stärksten geschwächten Schichten der nationalen Bevölkerung zu gewährleisten und ihnen besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

93. *Geschlechter und Krise.*⁹ Dazu führt die UN-Politik Folgendes aus:

Konflikte und Gewalt betreffen sowohl Frauen als auch Männer, aber sie wirken sich unterschiedlich aus. Die sozialen Veränderungen, die der Krieg mit sich bringt und zu denen auch die Vertreibung gehört, durchbrechen die normativen Geschlechterrollen und können die Strategien zum Lebensunterhalt von Frauen und Männern in der Folgezeit erheblich beeinträchtigen. Ein bewaffneter Konflikt kann dazu führen, dass die Fähigkeit des Einzelnen, seinen Lebensunterhalt zu verdienen, beeinträchtigt wird, er kann aber auch bewirken, dass die Menschen gezwungen sind, neue Fähigkeiten zu erlernen. Empirische Daten belegen, dass Konflikte es Frauen ermöglichen, Tätigkeiten auszuüben, die zuvor als ausschließlich Männern vorbehalten angesehen wurden, während sich Männer in der Konfliktfolgezeit allgemein als weniger flexibel erweisen, wenn es darum geht, eine Arbeit anzunehmen, die gewöhnlich von Frauen ausgeführt wird.¹⁰

⁹ Siehe T. Tutnjevic: *Gender in Crisis Response: A Guide to the Gender-Poverty-Employment Link* (Genf, IAA, 2003).

¹⁰ UN -Politik, a.a.O., Anhang 2, S. 43.

94. Die besondere Lage der Frauen in Krisensituationen ist Teil des hohen Stellenwerts, den die IAO – und auch ganz allgemein das internationale System – der Wiederherstellung der Normalität im Land und der Förderung einer besseren Entwicklung in der Zukunft beimessen. Frauen sind in Krisenzeiten mehrfach benachteiligt. Die nach Geschlechtern aufgeteilte Arbeit im Haushalt und in der Wirtschaft führt dazu, dass es in Krisenzeiten insbesondere vielen Frauen nicht möglich ist, die Kontrolle über die zur Bewältigung der Krise erforderlichen Ressourcen und Prozesse innezuhaben. Bei Katastrophen sind Frauen ohne Bodenrechte oder Frauen, die kleine Parzellen bewirtschaften, am anfälligsten, und sie laufen Gefahr, vollständig vom Land vertrieben zu werden. Da die Regelungen für Grundbesitz und Arbeit für gewöhnlich von Männern ausgehandelt werden, verlieren die Frauen in den meisten Gesellschaften den Zugang zu beiden, wenn nicht ein Mann sie vertritt. Die Arbeitsbedingungen der Frauen verschlechtern sich in jeder Krise rapide. Ihre Arbeitsbelastung steigt enorm an, weil Infrastruktur, Unterkunft und Arbeitsplätze beschädigt sind, weil sie das schwindende Familieneinkommen und den Mangel an Sozialdiensten ausgleichen müssen und weil sie sich um verwaiste Kinder und ältere und behinderte Menschen kümmern. Dadurch sind sie in ihrer Mobilität eingeschränkt und haben weniger Zeit, Einkommen zu schaffen. Das demographische Gefüge und die Struktur der Haushalte verändern sich, insbesondere in der Folge von Konflikten, und Frauen werden dann häufig zu Alleinverdienerinnen und Alleinerzieherinnen. Die von Frauen geführten Haushalte standen in mehreren Ländern häufig im Mittelpunkt nationaler Wiederaufbaumaßnahmen.¹¹ In Krisenzeiten leidet die Bildung am stärksten bei den Mädchen, da das familiäre Budget knapper ist und ihre Zeit stärker beansprucht wird. Darüber hinaus werden die Chancen der Frauen durch eine sinkende politische Teilhabe und durch wiedererstarbte traditionell-patriarchalische Verhaltensweisen zusätzlich geschmälert.

95. Auch sind Frauen in besonderer Weise der Gewalt ausgesetzt, die mit dem Verfall von Recht und Ordnung im Verlauf einer Krise einhergeht, sowie Massenvergewaltigungen und Entführungen, die als Kriegswaffen eingesetzt werden. Die mit der Krise verbundenen Nöte kommen erschwerend zu den bereits früher vorhandenen Benachteiligungen hinzu.

96. Krisen können unter Umständen über viele Jahre andauern, ohne beigelegt zu werden. Das hat zur Folge, dass die verschlechterte Lage der Frauen auf Dauer festgeschrieben wird. Ein Beispiel hierfür sind die Frauen in den besetzten palästinensischen Gebieten, die unter einem hohen Maß an Armut und Arbeitslosigkeit leiden, wobei die Flüchtlingsfrauen am anfälligsten sind. Ein gemeinsames Programm¹² von sechs UN-Organisationen, darunter der IAO, arbeitete von 2009 bis 2013 mit Partnern der Zivilgesellschaft, des privaten Sektors und staatlicher Institutionen auf der Grundlage eines auf Rechten beruhenden Ansatzes auf drei strategischen Ebenen zusammen: basisnah, auf subzentraler Ebene und auf der Ebene der Zentralregierung. Durch das Projekt wurde die Stärkung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Stellung der Frauen gefördert und zu einem Abbau der geschlechtsspezifischen Gewalt beigetragen, indem die politische Teilhabe der Frauen gefördert, ihre Chancen auf menschenwürdige und produktive Arbeit verbessert und ihr Zugang zu Schutz und Justiz erleichtert wurde. Zu den Ergebnissen zählen die Einrichtung staatlicher Mechanismen zur Stärkung der Rolle der Frauen und zur Förderung Einkommen schaffender Tätigkeiten für Frauen sowie die

¹¹ Es sei darauf hingewiesen, dass auch Haushalte, die nach einer Krise allein von Männern geführt werden, unter Problemen zu leiden haben, nur sind diese meist anderer Natur.

¹² Siehe detaillierte Beschreibung unter <http://www.mdgfund.org/program/genderequalitysocialpoliticalandeconomicopt>.

Schulung von Richtern, Rechtsanwälten und Beamten in Hinblick auf den Schutz und die Förderung der Rechte der Frauen. Trotz dieser Bemühungen betrug im Jahr 2013 die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Westjordanland und Gaza 17,3 Prozent und lag damit als eine der weltweit niedrigsten Quoten weit unter dem Durchschnitt der arabischen Länder.¹³

97. Frauen sind überdies die treibende Kraft des Wiederaufbaus. Unter extremen Bedingungen erweisen sie sich als belastbar und ideenreich, sie sind eigenständig und bereit, aus eigener Initiative gemeinnützige Arbeit zu leisten. Sie sind in aller Regel das letzte Sicherheitsnetz einer Gesellschaft. Eine Krise kann sich als günstige Gelegenheit herausstellen, mit der wirtschaftlichen Erholung auch die Geschlechterbarrieren abzubauen. Ungleiche Geschlechterrollen aus der Vorkrisenzeit verändern sich häufig in einer Krise, da Frauen und Männer im Rahmen ihrer Bewältigungsstrategien die ihnen gesellschaftlich zugewiesenen Rollen verlassen. Indem sie typisch „männlichen“ Tätigkeiten nachgehen, kleine Unternehmen gründen, sich an Diskussionen über den Wiederaufbau beteiligen, sich während der Vertreibung weiterbilden, erlangen die Frauen mehr Macht in Form von wirtschaftlicher Unabhängigkeit, der Fähigkeit, ihre Familien zu ernähren und Entscheidungen zu treffen, und in Form von sozialem Status. Ein positiver Wandel der Geschlechterrollen braucht und verdient die Unterstützung durch eine wirklich befähigende Wiederaufbauhilfe. Die den Frauen angebotene Ausbildung sollte nicht traditionelle Tätigkeiten festigen – etwa Nähen oder Kochen –, sondern statt dessen die Chancen widerspiegeln, die der neu entstehende Arbeitsmarkt bietet, und auf den bereits vollzogenen Veränderungen aufbauen. Die Hilfeleistungen sollten sich auch an jene Frauen richten, die in Krisenzeiten zu Hause oder in der informellen Wirtschaft arbeiten und die oft unsichtbar bleiben. Die Anwesenheit der Frauen ist bei Friedensverhandlungen, bei der Planung und Umsetzung von Wiederaufbaumaßnahmen und anderen Erholungsprozessen, in den Entscheidungsstrukturen und in den Übergangsregierungen erforderlich, denn sie trägt dazu bei, dass die neu entstehende Wirtschaft, der Arbeitsmarkt und das soziale und rechtliche Umfeld förderlich für Frauen sind. Längerfristig sollten in der Erholungsphase diese Veränderungen genutzt werden, und es sollte vermieden werden, zu den Verhaltensmustern von vor der Krise oder zu noch ungünstigeren Strukturen zurückzukehren, damit sich Frauen wie Männer weiterentwickeln und ihre Krisenanfälligkeit verringern können.

98. Dabei ist es erforderlich, die negativen Auswirkungen der neuen Geschlechterrollen einzudämmen. In einigen Fällen ist es als Reaktion auf die Tatsache, dass Frauen Tätigkeiten in der Landwirtschaft ausführen, die früher den Männern vorbehalten waren, nach Rückkehr der Ehemänner aus dem Krieg zu verstärkter häuslicher Gewalt und zu Scheidungen gekommen. In anderen Fällen ist es vorgekommen, dass nach Beendigung eines Konflikts die Männer, die nach ihrem Dienst in den Streitkräften nach Hause zurückkehrten, ihren alten Arbeitsplatz wieder einnehmen wollten, und die Frauen der Gefahr ausgesetzt waren, aus ihrer gerade erst erworbenen neuen Verantwortung hinausgedrängt zu werden.

99. *Behinderungen.* Eine der größten Herausforderungen für eine umfassende Wiedereingliederung, besonders nach einem Konflikt, ist die Umschulung jener Menschen, die aufgrund einer Verletzung teilbehindert sind. Die IAO hat in diesem Bereich Projekte durchgeführt, die besonders auf ehemalige Kämpfer mit Behinderungen abzielten. Diese Projekte wurden in einer Reihe von Ländern und Gebieten durchgeführt, u.a. in Afghanistan, Angola, Bosnien-Herzegowina, Kambodscha, Äthiopien, Mosambik, Namibia, in den besetzten palästinensischen Gebieten und in Simbabwe. Die Projekte in diesen Län-

¹³ Palästinensisches Statistisches Zentralamt: http://pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Labour.

dem haben Regierungen, Behörden, lokale nichtstaatliche Organisationen und Behindertenverbände bei der Bereitstellung von Ausbildung zum Erwerb beruflicher Qualifikationen unterstützt, meist in allgemeinen Ausbildungsstätten, aber auch in speziellen Rehabilitationszentren. In einigen Fällen beinhalteten die Programme auch Beratung und Rehabilitation, die für Menschen mit schweren Behinderungen oder mit schweren psychischen Traumata besonders wichtig sind. Wann immer möglich, wird bei diesen Projekten der Umbau von Infrastruktureinrichtungen genutzt, um behindertengerechte Arbeitsplätze zu schaffen und bauliche Maßnahmen zu fördern, die den Zugang für Menschen mit Behinderungen erleichtern und ihnen den größtmöglichen Zugang zu Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt bieten, so dass ihre Eigenständigkeit, ihr Selbstwertgefühl und ihre Fähigkeit zur Einkommensschaffung gestärkt werden. In einigen Fällen hat sich die IAO auch für die Entwicklung und Sicherung von Prothesen eingesetzt, um den Menschen die Rückkehr zu ihrer Arbeit zu ermöglichen, und Unterstützung für die Schulung im korrekten Umgang mit diesen Prothesen geleistet. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern, um sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer weder im Einstellungsverfahren noch in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen diskriminiert werden.¹⁴

100. Ferner werden Menschen, die bereits vor der Krise besonders anfällig waren, etwa weil sie mit HIV und Aids, Behinderungen oder chronischen Krankheiten leben, durch das Eintreten einer Krise besonders stark in Mitleidenschaft gezogen, da ihren speziellen Bedürfnissen an medizinischer Versorgung nicht mehr entsprochen wird und sie damit noch anfälliger werden. In vielen Fällen leiden ihre Familien und Gemeinschaften an Ernährungsunsicherheit, und sie sind nicht in der Lage, die grundlegendsten Bedürfnisse ihrer Haushalte zu befriedigen.

101. Die wichtigsten Normen der IAO für Arbeitnehmer mit Behinderungen finden sich im Übereinkommen (Nr. 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, und in der Empfehlung Nr. 168 aus dem Jahr 1983, ergänzt durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

102. *Minderheiten und indigene und in Stämmen lebende Völker.* Es ist wichtig, dass die Maßnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Krisen sämtliche Teile der nationalen Bevölkerung einbeziehen. Häufig sind jedoch Minderheiten und indigene und in Stämmen lebende Völker von der Planung und Krisenvorbereitung ausgeschlossen, obwohl sie unter den Folgen einer durch Konflikte oder Katastrophen hervorgerufenen Krise häufig am stärksten zu leiden haben.

103. Diskriminierung und die daraus resultierende Ausgrenzung können wesentliche Ursachen für soziale Unruhen sein, aus denen interne Konflikte entstehen. Die breiter angelegten Programme zur Bewältigung dieser Situationen sind daher sowohl für die Prävention als auch für die Wiedereingliederung von Bedeutung. Dies ist integraler Bestandteil der Programme der IAO zur Beseitigung der Diskriminierung, die insbesondere in der ländlichen und landwirtschaftlichen Bevölkerung und in entlegenen Gebieten von Bedeutung sind, die von den nationalen Bildungs- und Berufsbildungsnetzwerken und der Überwachung der Arbeitsnormen häufig nicht vollständig erfasst sind. Auch die Sonderprogramme der IAO für indigene und in Stämmen lebende Völker, die in Zusammenarbeit mit zahlreichen weiteren Organisationen des UN-Systems durchgeführt werden, tragen diesem Erfordernis Rechnung.

¹⁴ In Bezug auf Behinderungen siehe IAA: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality*, Kap. 6.3 “Disability: Inclusive approaches for productive work” (Genf, 2013) und IAA: *Empowering People with Disabilities for Rural Development* (2011).

104. Es kann vorkommen, dass indigene und in Stämmen lebende Völker in lokal begrenzte Konflikte verwickelt werden, weil nicht indigene Gruppen in ihre angestammten Gebiete eindringen, beispielsweise im Rahmen von Drogen- oder Guerillakriegen, oder weil sie von Entwicklungsprojekten betroffen sind. Eines von zahlreichen Beispielen hierfür findet sich in einer Bemerkung zu Kolumbien im Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen des Jahres 2013 in Bezug auf die Durchführung des Übereinkommens Nr. 169. Dort wird auf positive Maßnahmen der Regierung als Reaktion auf eine solche Situation hingewiesen:

Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass ein spezieller Mechanismus erstellt wurde, der die territorialen Rechte ethnischer Gruppen schützen soll, wenn diese durch Gewalt und/oder die negativen Auswirkungen von Bauvorhaben und/oder die Durchführung von Mega-Projekten, namentlich Monokulturen, Bergbauvorhaben, Tourismus und Hafenbetrieb verletzt wurden. Ferner hat das Innenministerium gemäß den vom Verfassungsgericht in Beschluss Nr. 004 erteilten Anweisungen einen Fahrplan für die Ausarbeitung eines Plans zum Schutz ethnischer Gruppen erstellt.

105. In einem kürzlich erschienenen Bericht der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik¹⁵ wird Folgendes festgestellt:

Lokale Konflikte im Zusammenhang mit der Kontrolle und Nutzung von Hoheitsgebieten und natürlichen Ressourcen treten in sämtlichen Regionen der Welt zunehmend häufiger auf, auch in den Ländern Lateinamerikas. Das Entstehen eines Konflikts kann ein Symptom für die mangelnde Achtung indigener territorialer Rechte und für anhaltende Lücken in ihrer Umsetzung sein. ... Noch stehen der uneingeschränkten Wahrung der Rechte indigener Völker zahlreiche Hindernisse entgegen, insbesondere Einschränkungen bei der Ausübung des Rechts auf die angestammten Gebiete und Ressourcen, schwere Formen von Gewalt und Zwangsumsiedlung in der Folge von wirtschaftlichen Großprojekten sowie die Unterdrückung indigener Organisationen und traditioneller Regierungsformen.

In sämtlichen Ländern Lateinamerikas sind in den letzten Jahren Konflikte im Zusammenhang mit der Kontrolle und Nutzung von Hoheitsgebieten und natürlichen Ressourcen eskaliert. Die Ausweitung des primären Sektors und der Exportwirtschaft in der Region hat schwerwiegende Umweltbelastungen verursacht, zur Umwidmung von Flächen geführt und die Rechte, Interessen, Hoheitsgebiete und Ressourcen indigener Völker beeinträchtigt. Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Kontrolle über Gebiete und natürliche Ressourcen können leicht zu gewaltsamen Konflikten führen, die in einem Kontext politischer Ausgrenzung, sozialer Diskriminierung und wirtschaftlicher Marginalisierung noch weiter verschärft werden.

106. Ungleichheit und Diskriminierung beim Zugang zu Wasser und Kanalisation sind potentiell destabilisierende Faktoren, denn das Menschenrecht auf Wasser und Kanalisation steht häufig im Widerspruch zum rechtlichen und politischen Status quo. Das Gleiche gilt für die aus diesen Rechten erwachsenden potentiellen Vorteile, wie beispielsweise das Recht auf Arbeit und das Recht auf Bildung. Wenn dies der Fall wäre, stünde der Status quo im Widerspruch zu den Verpflichtungen des Staates und würde eine Verletzung dieser Menschenrechte bedeuten. Die IAO bietet Unterstützung an, wenn es darum geht, Lösungen zu finden - häufig im Zusammenhang mit der Durchführung des Übereinkommens Nr. 169 -, Konsultationen zu intensivieren, die betroffene Bevölkerung an den Friedensverhandlungen zu beteiligen, indigenen Führern und nationalen Verwaltungen zu vermitteln, wie eine Zusammenarbeit aussehen könnte, und Maßnahmen, etwa die Eintragung von Grundeigentum, zu ergreifen, um mögliche Quellen zukünftiger Konflikte auszuräumen.

107. Ein Beispiel hierfür betrifft Guatemala. 1996 erklärten sich die Vereinten Nationen bereit, bei den Friedensverhandlungen zwischen den Kriegsparteien zu vermitteln. Dabei

¹⁵ ECLAC: *Guaranteeing indigenous people's rights in Latin America: Progress in the past decade and remaining challenges*, Zusammenfassung, 2014, S. 48.

wurde zur Bedingung gemacht, dass das endgültige Friedensabkommen international anerkannten Menschenrechtsstandards entsprechen müsse. Eines der vorrangigen Ziele des Friedensprozesses war es, eine Einigung über die Identität und die Rechte indigener Völker Guatemalas zu erzielen. Das Übereinkommen Nr. 169 der IAO wurde zu einem zentralen Rechtsinstrument bei den Verhandlungen, insbesondere aufgrund der Bestimmung, dass indigene und in Stämmen lebende Völker angehört und beteiligt werden sollten, wenn Maßnahmen und Programme entwickelt werden, die ihr Leben und die Organisation ihrer Gemeinschaften berühren.

108. *Kinder*. Den zur Verfügung stehenden Daten zufolge ist die Anzahl der Kinder, die unter eine Krise leiden, enorm hoch. Insgesamt eine Milliarde Kinder leben in Konfliktgebieten und sieben Millionen Kinder leben als Flüchtlinge. Schätzungen zufolge sind zwischen 11,2 und 13,7 Millionen Kinder weltweit Binnenvertriebene. 2013 besuchten 28,5 Millionen Kinder infolge von Konflikten keine Grundschule.¹⁶

109. Krisen schaffen günstige Voraussetzungen und fruchtbaren Boden für Kinderarbeit, insbesondere in ihren schlimmsten Formen, sei es aufgrund des Verlusts der Existenzgrundlagen, des mangelnden Zugangs zu Bildung, aufgrund von Vertreibung, der Trennung von den Familien oder weiterer Faktoren. Krisen können auch neue Formen der Kinderarbeit hervorbringen (dazu gehören die Kindersoldaten, das Schmuggeln in Tunneln und das Wühlen in Abfällen), die Gefahren, denen Kinder ohnehin bei der Arbeit ausgesetzt sind, verstärken – etwa wenn die Arbeit in der Landwirtschaft durch nicht detonierte Minen noch gefährlicher wird – und generell zu einer Zunahme der Kinderarbeit führen. In einigen Situationen kann es vorkommen, dass humanitäre Hilfe Kinderarbeit begünstigt, besonders wenn junge Menschen, die das allgemein gültige gesetzliche Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung erreicht haben, für riskante Wiederaufbauarbeiten eingesetzt werden. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der dringende Bedarf an Arbeitskräften schwerer wiegt als die national und international geltenden Normen zum Schutz von Kindern und jungen Arbeitnehmern – diesem Impuls sollte auch dann widerstanden werden, wenn das Arbeitsrecht vorübergehend ausgesetzt wurde.¹⁷

110. Ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der IAO für Kinder besteht in der Unterstützung für die von Konflikten betroffenen Kinder. Zehntausende Mädchen und Jungen in mindestens 17 Ländern in verschiedenen Regionen der Welt stehen mit Streitkräften und Konfliktgruppen in Verbindung, sei es als Kämpfer oder in Unterstützungsfunktionen, die häufig Zwangsarbeit darstellen und sexuellen oder andere Formen des Missbrauchs beinhalten. Bewaffnete Konflikte sind eine der größten Herausforderungen, die der Verwirklichung des Ziels der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 entgegenstehen. Der Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten ist eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, er stellt eine Verletzung der Menschenrechte und unter Umständen ein Kriegsverbrechen dar. Das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999 bezeichnet die Zwangs- und Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Kon-

¹⁶ Europäisches Amt für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz: *ECHO Factsheet: Children in conflict*, 2014, unter: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/children_conflict_en.pdf.

¹⁷ Siehe insbesondere: *The Worst Forms of Child Labour in conflict and post conflict settings*, unter http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_24338/lang--en/index.htm, und: *Responding to the worst forms of child labour in emergencies*, unter http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2014/12/Review_Responding_to_WFCL_in_Emergencies_final.pdf.

flikten verbietet jede Art der Rekrutierung von Kindern unter 18 Jahren – ob freiwillig oder erzwungen – durch Streitkräfte und bewaffnete Gruppen. Das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs erklärt die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter fünfzehn Jahren oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten zu Kriegsverbrechen, die eine individuelle Strafverfolgung nach sich ziehen. In den letzten zehn Jahren haben zahlreiche internationale Organisationen und andere Institutionen ihre Bemühungen um eine Beendigung der Rekrutierung von Kindern und eine Befreiung der Kinder aus der Gewalt der Streitkräfte und bewaffneten Gruppen intensiviert. Das Vorgehen gegen diese Verletzung der Grundrechte ist der IAO seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens Nr. 182 im Jahr 2000 ein Anliegen und eine Verpflichtung.

111. Nach ihrer Entlassung und Rückkehr zu ihren Familien und in ihre Gemeinschaften stehen die früheren Kindersoldaten vor zahlreichen Herausforderungen physischer, sozialer, psychischer, schulischer und wirtschaftlicher Natur. Die zur Unterstützung der Wiedereingliederung der Kinder in das Zivilleben und zur Verhütung ihrer Rekrutierung durchgeführten Programme setzen sich mit Erfolg für die Förderung der Akzeptanz durch die Gemeinschaften, die Bereitstellung von Gesundheits- und psychosozialen Diensten und für die Unterstützung von Bildungsmaßnahmen ein, sie haben jedoch mit zahlreichen Herausforderungen zu kämpfen, wenn es darum geht, älteren Kindern eine Berufsbildung und dauerhafte Beschäftigungschancen zu vermitteln. Die mögliche Unzulänglichkeit der Programme, wenn es darum geht, den Bedürfnissen junger Menschen umfassend Rechnung zu tragen, kann zur Folge haben, dass sie ihr Potential nicht ausschöpfen können, dass der Teufelskreis von Armut und sozialer Ausgrenzung verstärkt wird und dass sie der Ausbeutung, Kriminalität, Gewalt und Neurekrutierung ausgesetzt werden. Diese wirtschaftliche Lücke in den Bemühungen um Prävention und Wiedereingliederung ist u.a. auf einen Mangel an angemessener Aufmerksamkeit und Finanzierung sowie auf einen Mangel an Wissen in Bezug auf die Gestaltung und Umsetzung wirksamer Interventionen zurückzuführen.

112. Der Ansatz, den das IPEC verfolgt, um die Rekrutierung gefährdeter Kinder zu verhindern und eine dauerhafte Wiedereingliederung der zuvor mit Streitkräften oder bewaffneten Gruppen verbundenen Kinder zu gewährleisten, besteht darin, Kindern im gesetzlichen Arbeitsalter nachhaltige Beschäftigungschancen zu vermitteln. Damit soll der Mehrwert der IAO im Bereich der Qualifikationsentwicklung und Beschäftigungsförderung optimiert werden. Auf diese Weise ergänzt die IAO die Interventionen anderer Organisationen, die sich um die Befreiung der Kinder und andere Aspekte ihrer Wiedereingliederung bemühen. Die IAO hat in Burundi, Kolumbien, im Kongo, der Demokratischen Republik Kongo, in den Philippinen, in Ruanda, Somalia und Sri Lanka Projekte zur Förderung der Wiedereingliederung der von Streitkräften und bewaffneten Gruppen freigelassenen Kinder und zur Verhütung der Rekrutierung gefährdeter Kinder durchgeführt. Mit Hilfe dieser Projekte hat die IAO ein solides Konzept für die wirtschaftliche Wiedereingliederung von Kindern entwickelt und in der Praxis erprobt, das in der Form eines strategischen Rahmens und in einem praktischen Leitfaden dokumentiert worden ist.¹⁸

113. Die Phase der wirtschaftlichen Erholung und des Wiederaufbaus kann eine einzigartige Gelegenheit sein, um nationale Systeme zur Verhütung und Bewältigung des Pro-

¹⁸ IAA-IPEC: *Prevention of child recruitment and reintegration of children associated with armed forces and groups. Strategic framework for addressing the economic gap*, Genf, 2007. ITC-IAA und IPEC: *Children formerly associated with armed forces and armed groups: "How-to" guide on economic reintegration*, Turin, 2010.

blems der Kinderarbeit zu entwickeln und zu stärken. Die Strategie der IAO zielt auf eine Stärkung der humanitären Antwort auf Kinderarbeit in Notsituationen ab. Die Arbeitsgruppe für den Schutz von Kindern (CPWG) ist das Forum auf globaler Ebene für die Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich des Kinderschutzes im Rahmen humanitärer Hilfe. In ihr arbeiten nichtstaatliche Organisationen, UN-Organisationen, akademische Einrichtungen und weitere Partner mit dem gemeinsamen Ziel zusammen, die Kinderschutzmaßnahmen in Notsituationen besser an den Erfordernissen der Berechenbarkeit, der Rechenschaftspflicht und der Effizienz auszurichten. Seit Beginn ihrer Mitgliedschaft in dieser Arbeitsgruppe hat die IAO Maßnahmen gegen Kinderarbeit in die Tätigkeit der Gruppe einbringen können.

114. *Zwangs- und Pflichtarbeit.* Krisensituationen, besonders aber bewaffnete Konflikte oder die Unterdrückung von Minderheiten und indigenen und in Stämmen lebenden Völkern, gehen oft mit der Auferlegung von Zwangs- und Pflichtarbeit einher. Es wurde bereits angesprochen, dass es in solchen Situationen häufig zu einem Anstieg des Kinderhandels kommt und dass dem vorgebeugt werden muss; aber auch Erwachsene sind gefährdet. Die langjährige Zusammenarbeit der IAO mit Myanmar im Zusammenhang mit der Überwachung des Übereinkommens Nr. 29 betrifft u.a. auch die Einberufung von Zivilpersonen für erzwungene sexuelle Dienste, Gepäckträgerdienste und andere „Unterstützungsleistungen“ für die Streitkräfte. Im früheren Jugoslawien wurde von 1993 bis 1996 Zwangsarbeit von allen Seiten systematisch eingesetzt, am systematischsten jedoch in den von Serben kontrollierten Regionen Nordbosniens, wo die nicht-serbischen Minderheiten unter bosnisch-serbischer Kontrolle einer „Arbeitspflicht“ unterlagen. Die Zwangsarbeiter wurden an die Frontlinie des Konflikts entsendet oder wurden zur Arbeit in Fabriken und Bergwerken eingesetzt. Eine Bemerkung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen aus dem Jahr 2013 bezieht sich auf Vorwürfe der Gewerkschaften und Erkenntnisse des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, denen zufolge Arbeitnehmern im Zusammenhang mit den bewaffneten Konflikten in einem afrikanischen Land sexuelle Sklaverei und Zwangsarbeit für die Gewinnung von Bodenschätzen aus Minen auferlegt wurde. Im letzteren Fall hieß es in der Bemerkung des Ausschusses, man sei sich zwar der Komplexität der Lage und der von der Regierung unternommenen Bemühungen zur Wiederherstellung des Friedens und der Sicherheit bewusst, erinnere aber daran, dass die Nichtbefolgung rechtsstaatlicher Prinzipien und der erschwerte Zugang der Opfer zur Justiz einen weiteren Beitrag zu den fortgesetzten schwerwiegenden Verstößen gegen das Übereinkommen darstellen. Auch eine Reihe weiterer Situationen dieser Art werden in der Überwachungsarbeit der IAO und der Vereinten Nationen erwähnt.

115. *Arbeitsmigranten* und ihren Familienmitgliedern wird in Krisensituationen häufig keine Beachtung geschenkt. In den letzten Jahren hat es zahlreiche Fälle dieser Art gegeben (die in der Überwachungsarbeit der IAO auch angesprochen wurden). Sie betreffen sowohl Arbeitsmigranten mit als auch – häufiger – ohne gültige Papiere. Diese riskieren, kurzfristig ausgewiesen zu werden, oft ohne die Möglichkeit, sich ihre ausstehenden Löhne oder ihnen zustehende Leistungen der sozialen Sicherheit auszahlen zu lassen, und in manchen Fällen sogar ohne ihren Hausstand oder ihr Arbeitswerkzeug mitnehmen zu können. Staaten haben das Recht zu entscheiden, ob Migranten ihr Staatsgebiet betreten dürfen oder nicht, sobald die Migranten sich aber im Land befinden, steht ihnen das Recht zu, dort zu bleiben und ohne Diskriminierung gegenüber den einheimischen Staatsangehörigen zu leben. Für den Entzug des Bleibe- und Arbeitsrechts von Migranten durch das Aufnahmeland gelten bestimmte Auflagen, die im Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und im Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, sowie in der internationa-

len Konvention der UN zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen verankert sind.

116. Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Rückkehrer spielen eine wichtige Rolle in Krisensituationen. Möglicherweise sind sie gezwungen, ihren Wohnort zu verlassen und entweder als Flüchtlinge in einem Nachbarland oder als Binnenvertriebene anderswo im Land Zuflucht zu suchen, meist unter Bedingungen, die die Aufnahme einer neuen Erwerbstätigkeit oder die Fortführung ihrer früheren Berufstätigkeit nicht begünstigen. Manchmal verbringen sie längere Zeit in Lagern oder versuchen, in Gegenden zu überleben, in denen es kaum Beschäftigungsmöglichkeiten gibt. Zudem konkurrieren sie möglicherweise in ihrem neuen Siedlungsgebiet um lokale Arbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten. Zu einer solchen Situation kann es sowohl im Rahmen eines Konflikts als auch infolge einer Katastrophe kommen.

117. Wenn sich in einem bestimmten Gebiet eine große Anzahl Flüchtlinge oder Binnenvertriebene einfindet, muss die lokale Bevölkerung unterstützt werden, denn für sie kann plötzlich eine Situation entstehen, in der Arbeitsplätze stärker umkämpft sind und weniger Ressourcen für wirtschaftliche Entwicklung zur Verfügung stehen. Daher ist es wichtig, die aufnehmenden Gemeinschaften zu unterstützen und ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken, insbesondere durch Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowohl für die einheimische Bevölkerung als auch für die Vertriebenen.

118. Nach Beendigung einer Krise ist es wichtig, dass den Flüchtlingen und Binnenvertriebenen die Möglichkeit geboten wird, freiwillig in ihre Heimatorte oder in andere Gebiete ihrer Herkunftsregionen oder -länder zurückzukehren.

119. Bei ihrer Rückkehr sollten unbedingt Maßnahmen zur Krisenbewältigung ergriffen werden, damit sie nicht auf längere Sicht in Armut und Arbeitslosigkeit geraten. Dabei ist besonders auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die sozio-ökonomische Wiedereingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen zu achten. Auch dürfte es erforderlich sein, für Ausbildungsmöglichkeiten zu sorgen und sie dabei zu unterstützen, entweder verlorene Kompetenzen neu zu erwerben – insbesondere nach einer langen Zeit der Vertreibung und damit einhergehender Langzeitarbeitslosigkeit – oder neue Qualifikationen zu erwerben, wenn das wirtschaftliche Umfeld nach Beendigung der Krise neue Chancen bietet. Die Erfahrungen, die die IAO gemeinsam mit einigen anderen Organisationen mit der Unterstützung für die Rückkehr von Vertriebenen und Flüchtlingen gemacht hat, zeigen, dass der Verwirklichung nachhaltiger wirtschaftlicher Lösungen, etwa in Form von Umschulungsmöglichkeiten oder der Schaffung von Arbeitsplätzen, im Zusammenhang mit der Rückkehr nicht immer die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

G. Prävention, Folgenbegrenzung und Vorsorge

120. Die grundlegende Ausrichtung des Ansatzes der IAO zur Krisenbewältigung basiert auf den Konzepten Prävention, Folgenbegrenzung und Vorsorge¹⁹ (siehe auch Kasten 1).

121. *Prävention* bezieht sich auf Maßnahmen zur Beseitigung, Reduzierung, Folgenbegrenzung und Verlagerung der negativen Auswirkungen einer Katastrophe, um zu verhindern, dass daraus eine größere Krise entsteht. Eine der wichtigsten präventiven Maß-

¹⁹ Siehe Terminologie zur Katastrophenrisikominderung der UNISDR unter: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.

nahmen ist das Frühwarnsystem, ein kontinuierlicher Prozess des Sammelns und Analysierens von Informationen. Dieses System kann jedem Land und damit auch den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Einrichtungen der Welt der Arbeit dabei helfen, aktuelle oder potentielle Krisen zu erkennen und frühzeitig die Art und den Zeitpunkt einer angemessenen Reaktion zu ermitteln.

122. *Folgenbegrenzung* ist die Verringerung oder Einschränkung der nachteiligen Auswirkungen von Gefahren und damit verbundenen Katastrophen. Durch Maßnahmen zur Folgenbegrenzung können die von einer Katastrophe verursachten Schäden und Verluste reduziert oder minimiert und die sozialen Belastungen und das Leiden der Bevölkerung signifikant verringert werden. Zu den Maßnahmen zur Folgenbegrenzung gehören auch Ingenieurtechnik und katastrophensicheres Bauen sowie eine verbesserte Umweltpolitik und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

123. *Vorsorge* umfasst eine Notfallplanung und Planungen für das Risikomanagement, einschließlich von angemessenem Versicherungsschutz, Notfallreaktion und Evaluierung der Bedrohungen für die menschlichen, physischen, wirtschaftlichen und sozialen Kapazitäten auf nationaler und lokaler Ebene, durch die Anfälligkeit hervorgerufen werden kann. Vorsorge bedeutet auch, dass Institutionen, Gemeinschaften und lokale Organisationen über Kapazitäten, Ressourcen und Wissen zur Förderung des Erholungsprozesses verfügen.

124. *Risikomanagement* ist das übergeordnete Konzept, das die eng miteinander verwobenen Begriffe der Prävention, Folgenbegrenzung und Vorsorge umfasst. Im Einzelnen beinhaltet es Investitionen in die richtigen Politiken, Warnsysteme und nachhaltige Infrastruktur sowie in Produktionsmittel und produktive Dienstleistungen, die das Land vor den Folgen einer Krise schützen oder ihre Auswirkungen begrenzen, um langfristig die Anfälligkeit und Exponiertheit zu verringern und Schäden und Verluste einzudämmen. Findet der Wiederaufbau auf der Grundlage früherer Folgenbegrenzungsmaßnahmen oder im Vorfeld der Katastrophe erstellter Pläne statt, ist er effizienter. Das setzt voraus, dass nationale Systeme geschaffen werden, die in der Lage sind, Krisen vorherzusehen und im Krisenfall schnell zu reagieren, und dass die Ebene der lokalen Gemeinschaften eingebunden wird, damit die während der Krise entstehenden Bedürfnisse schnell gedeckt werden können.

125. Eine verstärkte *Resilienz* lässt sich beschreiben als die Fähigkeit der Haushalte, Gemeinschaften und Systeme, Erschütterungen, Belastungen und Bedrohungen wie Naturkatastrophen, Epidemien, sozioökonomische Instabilität oder Konflikte vorherzusehen, ihnen zu widerstehen, sich anzupassen und sich von ihren Nachwirkungen zu erholen, so dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gefördert und die Anfälligkeit verringert wird. Resilienz ist vor allem als Schwerpunkt für die Planung von Entwicklungs- und humanitären Programmen im Kontext wiederkehrender, komplexer und dynamischer Erschütterungen von Bedeutung. Resilienz wird vor, während und nach einer Krise aufgebaut und ist nicht so sehr auf die Prävention als vielmehr auf die Fähigkeit zur Überwindung von Krisen ausgerichtet.

126. Diese Kapazitäten müssen so weit wie möglich auf der nationalen Ebene entwickelt werden, so dass sich die Staaten zur Bewältigung von Krisen nicht einfach auf externe Hilfe verlassen. Zur Stärkung der Resilienz ist es erforderlich, langfristig zu planen, eine Kultur des Teilens, Lernens und Erprobens zu verankern, beim Management von Risiken eine ganzheitliche Herangehensweise zu verfolgen und die schwächsten Elemente des gesamten Systems nicht außer Acht zu lassen. Um in der Welt der Arbeit eine Strategie der Resilienz zu verfolgen, ist es erforderlich, sämtliche Akteure des öffentlichen und des privaten Sektors, insbesondere Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer,

Regierungen, Gemeinschaften, Unternehmen, Genossenschaften und die lokalen Akteure der wirtschaftlichen Entwicklung einzubeziehen. Eine angemessene und umfassende Abdeckung durch Arbeitsschutz und sozialen Schutz, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und Einkommensquellen und die Achtung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit sind wesentliche Voraussetzungen für den Aufbau sozioökonomischer Resilienz gegenüber einer Vielzahl an Gefahren. Sie können nur mithilfe einer verstärkten Vorsorge, Reaktionsfähigkeit und der Fähigkeit sich zu erholen gewährleistet werden.

H. Internationale Zusammenarbeit

127. Auch wenn den Staaten eine große Verantwortung für die Vorbereitung auf Krisen zukommt, insbesondere in Fällen, in denen der mögliche Ausbruch einer Krise bereits vorhersehbar ist, ist die Rolle der internationalen Hilfe sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Reaktion auf die Krise in den meisten Fällen entscheidend. Dies war ein wesentlicher Grund für die Verabschiedung der Empfehlung Nr. 71 im Jahr 1944, und es gilt im heutigen, veränderten Klima mehr denn je.

128. Daher ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass die Mitglieder geeignete Maßnahmen treffen, um sich gegenseitig zu unterstützen. Das kann durch bilaterale Vereinbarungen geschehen, jedoch gewinnen multilaterale Übereinkünfte angesichts der Häufigkeit und des Ausmaßes der erforderlichen Interventionen zunehmend an Bedeutung. So können die Mitglieder ihre Hilfe über die vom UN-System geschaffenen Plattformen und Mechanismen für koordinierte Krisenreaktion bereitstellen.

129. Es muss betont werden, wie wichtig die Rolle der Koordinierung der Mitglieder untereinander und mit den einschlägigen internationalen Organisationen ist, um Überschneidungen bei den Hilfspaketen zu verringern, die möglicherweise eher auf die Prioritäten der Geberländer als auf die Erfordernisse der hilfebedürftigen Länder zugeschnitten sind. Im Rahmen der Zusammenarbeit und Koordinierung sollte ein systematischer Wissens-, Technologie- und Informationsaustausch über sämtliche Maßnahmen zur Verhütung und Bewältigung von Konflikten und Katastrophen und zum Aufbau von Resilienz stattfinden, so dass das Wissen um bewährte Praktiken in die Maßnahmen zur Krisenvorsorge und Krisenbewältigung einfließen und zu ihrer Verbesserung beitragen kann.

130. Ferner ist es wichtig, dass in der Neufassung der Empfehlung das wachsende Bewusstsein für die Notwendigkeit einer engen Koordinierung zwischen humanitärer Nothilfe und Entwicklungsmaßnahmen bekräftigt und unterstrichen wird, unter anderem durch die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze für Stabilität und wirtschaftliche Erholung. Wie bereits weiter oben angemerkt, führt möglicherweise die Dringlichkeit humanitärer Hilfe dazu, dass hauptsächlich auf kurzfristige und sofortige Lösungen gesetzt wird und die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Berücksichtigung anderer Prioritäten außer Acht gelassen wird, wie beispielsweise das Erfordernis, die Menschenrechte zu achten und die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze in der Krisenreaktion zu berücksichtigen.

Kapitel 6

Abschließende Bemerkungen: Neufassung der Empfehlung Nr. 71 ¹

131. In seinem Beschluss über die Neufassung der Empfehlung Nr. 71 gelangte der Verwaltungsrat zu dem Schluss, dass zwar die grundlegenden Ziele dieses Instruments weiterhin gültig sind, der Schwerpunkt jedoch von den Nachwirkungen zwischenstaatlicher Konflikte in Richtung auf die Durchführung von Maßnahmen zur Bewältigung von Problemen im Zusammenhang mit der Erholung nach Katastrophen und Konflikten verlagert werden sollte. Vorhersagen der Vereinten Nationen und anderer Organisationen deuten darauf hin, dass diese Form der Krisenereignisse mit großer Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren Schwerpunkt sowohl der nationalen als auch der internationalen Entwicklungsbemühungen sein wird. Zwar sollte das Hauptaugenmerk weiterhin auf der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Wiederherstellung einer funktionierenden Volkswirtschaft liegen, jedoch haben die in der heutigen Zeit vorherrschenden Krisen andere Ursachen, und sie erfordern andere Lösungen, bei denen die Verwirklichung wirtschaftlicher Sicherheit und menschenwürdiger Arbeit im Vordergrund steht, eingedenk der Ermahnung in der Verfassung der IAO: „Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden“.

132. Ferner sollte nicht vergessen werden, dass zum Zeitpunkt der Annahme der Empfehlung Nr. 71 nur eine funktionierende zwischenstaatliche Organisation als Vorläuferin des wenig später gegründeten Systems der Vereinten Nationen existierte, und dass die enorme Reichweite der von den heute existierenden zahlreichen Organisationen des internationalen Systems getroffenen Maßnahmen und die Vorkehrungen für die gegenseitige Stärkung und Unterstützung der Organisationen untereinander seinerzeit nicht vorhersehbar waren. Daher ist es erforderlich, die zu ergreifenden Maßnahmen im Kontext der im internationalen System einzeln oder gemeinsam unternommenen Bemühungen zur Krisenbewältigung zu sehen. Das wird es mitunter erforderlich machen, Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die über den regulären Geltungsbereich der IAO hinausgehen, mit denen die Arbeit der IAO aber koordiniert werden muss.

133. Ferner bilden mittlerweile bestimmte Grundsätze wie die Fokussierung auf Menschenrechte und menschenwürdige Arbeit die Grundlage der gesamten Arbeit der IAO, auch in der Krisenreaktion. Sie wurden in den Normen, in den Erklärungen von 1998 und 2008 und im Arbeitsprogramm der Organisation verankert, und diese Leilinen sollten in der Neufassung der Empfehlung Niederschlag finden.

134. Die Empfehlung Nr. 71 wurde 1944 verabschiedet, zu einer Zeit, in der man das nahende Ende des globalen Konflikts im Blick hatte und Zukunftsplanungen für die

¹ Aus Platzgründen wurde der Text der Empfehlung Nr. 71 nicht in den vorliegenden Bericht aufgenommen. Er ist auf der Website der IAO unter folgender Adresse abrufbar:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312409.

Neuausrichtung der Industrie von Kriegszwecken zu zivilen Zwecken und für die Demobilisierung der zahlreichen Angehörigen der Streitkräfte noch möglich waren. Wie es in ihrer Präambel heißt, besteht der Zweck der Empfehlung darin:

...die Wiedereingliederung von Demobilisierten, aus der Kriegswirtschaft entlassenen Arbeitnehmern und Personen aller Art, deren regelmäßige Beschäftigung infolge des Krieges, infolge von Handlungen des Feindes oder von Widerstand gegen den Feind oder die vom Feind abhängigen Behörden unterbrochen worden ist, in den Arbeitsprozess zu erleichtern und den Beteiligten behilflich zu sein, unverzüglich die für sie geeignete Beschäftigung zu finden.

135. Auch wenn viele der der Empfehlung Nr. 71 zugrundeliegenden Herangehensweisen und Konzepte nach wie vor gültig sind, wird die Neufassung sich mit Konflikten und Katastrophen auseinandersetzen müssen, deren Ursachen nicht unbedingt bewaffnete Konflikte zwischen Staaten sind.

136. Die erste Änderung, die vorgeschlagen wird, ist daher die Streichung oder Abänderung der Bestimmungen der Empfehlung Nr. 71, die sich ausschließlich auf den Übergang nach einem globalen zwischenstaatlichen Konflikt beziehen. Diese sollten teilweise durch den Verweis auf verschiedene Arten von Krisen ersetzt werden, deren Ursachen entweder interne Konflikte oder natürliche oder von Menschen verursachte Katastrophen sind. Gleichwohl sollte die Möglichkeit, dass eine solche Krise aufgrund eines zwischenstaatlichen Krieges entsteht, in der Neufassung nicht außer Acht gelassen werden.

137. Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer Fragen, die in Betracht gezogen werden sollten, auch wenn sie nicht unmittelbar aus der Empfehlung Nr. 71 hervorgehen. Es sind die Fragen, die im vorangegangenen Kapitel behandelt wurden. Ihre Berücksichtigung ist erforderlich, um den Veränderungen im Umfeld und in der Struktur des internationalen Systems, den im Vergleich zum Ende des zweiten Weltkriegs veränderten Ursachen und Auswirkungen der Situationen, mit denen wir heute konfrontiert sind, und der Verabschiedung einer Reihe von Normen durch die IAO und die Vereinten Nationen seit der Annahme der Empfehlung Nr. 71 und der Gründung der Vereinten Nationen Rechnung zu tragen. Sie sind auch das Ergebnis umfassenderer Erfahrungen hinsichtlich der Folgen einer Krise und zahlreicher internationaler Programme und Praktiken, die sich parallel zu der sich verändernden Natur der Krisen entwickelt haben. Mittlerweile sind internationale grundsatzpolitische Rahmenwerke und koordinierte Aktionsprogramme geschaffen worden, die voraussichtlich nach der für 2015 erwarteten Verabschiedung der Entwicklungsagenda nach 2015 noch weiter angepasst werden.

138. Die Achtung der Menschenrechte ist ebenfalls ein wesentliches Element des zu verfolgenden Ansatzes. Als die Empfehlung Nr. 71 verabschiedet wurde, sah die IAO sich noch nicht als eine Menschenrechtsorganisation, und die Annahme grundlegender Menschenrechtsinstrumente durch die IAO und die Vereinten Nationen hatte noch nicht begonnen (mit Ausnahme des Übereinkommens Nr. 29 im Jahr 1930).

139. Die Neuausrichtung der IAO auf die Menschenrechte und ihre Berücksichtigung müssen sogar noch sorgfältiger in Betracht gezogen werden, denn die einst angenommenen Konzepte haben sich weiterentwickelt. So sah beispielsweise Teil VIII der Empfehlung Nr. 71 mit dem Titel „Beschäftigung Jugendlicher“ vor, dass junge Menschen ihr Vorkriegsleben, etwa eine unterbrochene Schulbildung oder Berufsbildung, wieder aufnehmen sollten. Diese Fragen sind nach wie vor von großer Relevanz, sie sollten aber um Bedenken hinsichtlich der Kinderarbeit und des Kinderhandels ergänzt werden, mit besonderem Augenmerk auf die Zwangseinziehung von Kindern in die Kampfverbände von Bürgerkriegsparteien als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Sinne des Übereinkommens Nr. 182 sowie auf die Kinderarbeit als Überlebensstrategie für

Kinder und ihre Familienangehörigen in Notsituationen oder infolge des Zusammenbruchs der Rechtsdurchsetzung.

140. Ebenso beschäftigt sich Teil IX der Empfehlung Nr. 71 mit dem Titel „Beschäftigung von Frauen“ hauptsächlich mit einer fairen Behandlung der Frauen, die aufgrund der Abwesenheit eines Großteils der Männer gezwungen waren, traditionell männliche Aufgaben in der Wirtschaft zu übernehmen. Dort werden jedoch nicht die eher neuzeitlichen Probleme der Geschlechtergleichstellung behandelt, mit denen sich später das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, und verschiedene Rechtsinstrumente der Vereinten Nationen umfassend auseinandergesetzt haben. (Gleichwohl wurde in der Empfehlung Nr. 71 die Annahme des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, vorweggenommen).

141. Ferner wird in der Empfehlung Nr. 71 das Konzept der Gleichstellung im weiteren Sinne nicht behandelt, dem insbesondere in der Folge einer Krise besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Es betrifft die ethnischen und religiösen Trennlinien und die Art und Weise, wie diesem Problem sowohl in der Prävention als auch in der Wiedereingliederung Rechnung getragen werden kann. Daher sollte auf die Wiederherstellung der Voraussetzungen für Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung Bezug genommen werden, insbesondere durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und anderen einkommensschaffenden Aktivitäten, unter besonderer Berücksichtigung der ethnischen Minderheiten, indigenen und in Stämmen lebenden Völker und anderer Bevölkerungsgruppen, die infolge der fragilen und instabilen Lage besonders schutzbedürftig geworden sind.

142. Zwei der in der in der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und in der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung umfassend behandelten Elemente grundlegender Menschenrechte fehlen in der Empfehlung Nr. 71 fast vollständig. Das erste ist das Erfordernis, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu fördern. Dies wurde zum ersten Mal umfassend im Übereinkommen Nr. 87 und im Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, behandelt, den ersten Menschenrechtsinstrumenten, die die IAO unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg verabschiedet hatte. In den „Allgemeinen Grundsätzen“ der Empfehlung Nr. 71 wird zwar auf die Zusammenarbeit mit Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Bezug genommen, jedoch nicht auf eine eher aktive Förderung der Errichtung und der Arbeit dieser Organisationen noch auf den sozialen Dialog als Mittel zur Beteiligung im Interesse der Versöhnung, Friedenskonsolidierung, Konfliktverhütung und Stärkung nationaler Volkswirtschaften. All dies gehört mittlerweile zu den Grundprinzipien in der IAO, und darauf sollte hingewiesen werden, im Sinne einer Maßnahme zum Schutz und zur Förderung grundlegender Rechte und als förderlicher Beitrag zu einer guten Verwaltungsführung.

143. Schließlich enthält die Empfehlung Nr. 71 keinen Hinweis auf Zwangs- oder Pflichtarbeit. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Empfehlung Nr. 71 fasste man das Übereinkommen Nr. 29 dahingehend auf, dass es sich auf die vom Staat auferlegte Zwangsarbeit bezog (obwohl die Auslegung dieses Instruments durch die IAO später auch die nicht vom Staat auferlegte Zwangsarbeit umfasste). Gleichwohl kommt es im Zuge von internen Konflikten häufig zu Zwangsrekrutierungen und Zwangseingliederungen in bewaffnete Einheiten oder Unterstützungstruppen und sogar zu regelrechter Sklaverei, besonders durch nichtstaatliche Gruppen, ganz abgesehen davon, dass es sich um ein grundlegendes Menschenrechtsprinzip handelt. Zwangsarbeit kann auch in anderen Szenarien in der Folge von Katastrophen auftreten, insbesondere nach Phasen mangelnder Rechtsdurchsetzung und fehlender Arbeitsverwaltung. Das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, wurde insbesondere mit Blick auf die

Inhaftierungen im Zusammenhang mit Konflikten und Totalitarismus verabschiedet, und ist ebenfalls für das im vorgeschlagenen neuen Rechtsinstrument vorgesehene Szenario in hohem Maße relevant.

144. Auch sollten die Auswirkungen einer globalisierten Wirtschaft berücksichtigt werden. Dazu gehören die Existenz multinationaler Unternehmen und ihr potentieller Beitrag zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in Zeiten wirtschaftlicher Erholung und zur Stärkung der Resilienz gegenüber Krisen.

145. Alle diese Überlegungen lassen es notwendig erscheinen, die Empfehlung Nr. 71 umfassend zu überarbeiten, dabei jedoch die Fokussierung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen als treibende Kraft des IAO-Ansatzes zur Krisenbewältigung beizubehalten.

Fragebogen

Auf seiner 320. Tagung im März 2014 beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, in die Tagesordnung der 105. Tagung (Juni 2016) der Internationalen Arbeitskonferenz einen Normensetzungsgegenstand (zweimalige Beratung) zum Thema Menschenwürdige Arbeit für Frieden, Sicherheit und Katastrophenresilienz: Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944, im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Empfehlung aufzunehmen.

Die Empfehlung Nr. 71, die gegen Ende des Zweiten Weltkriegs angenommen wurde, bot eine visionäre Perspektive und führte eine Reihe von Beschäftigungsmaßnahmen auf, die die Mitgliedstaaten treffen sollten, um den Übergang vom Krieg zum Frieden zu erleichtern. Die Natur der Konflikte, ihre Kontexte und die Reaktionen zur Erholung nach einem Konflikt haben sich seitdem erheblich weiterentwickelt. Während der letzten Jahrzehnte hat das internationale System unter aktiver Mitwirkung der IAO neue Mittel und Wege entwickelt, um die zunehmende Häufigkeit und die unterschiedlichen Aspekte von Krisen, einschließlich derjenigen, die durch Katastrophen hervorgerufen werden, anzugehen. Zwar ist eine beschäftigungsbasierte Erholung nach wie vor der Eckstein des Ansatzes der IAO zu Krisenreaktionen, dieser Ansatz ist aber durch eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit und den Aufbau von Institutionen ergänzt worden.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist beschlossen worden, dass es notwendig ist, zu diesem Thema eine internationale Arbeitsnorm in Form einer Empfehlung anzunehmen, um der zunehmenden Beachtung Rechnung zu tragen, die dieses Thema am Schnittpunkt von entwicklungsbezogenen, humanitären und friedensstiftenden Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene erfährt. Es wurde als erforderlich erachtet, mittels dieses neuen Instruments die in der Empfehlung Nr. 71 vorgesehenen Leitlinien zu überarbeiten und zu aktualisieren und die Bewältigung von Krisensituationen, die durch Konflikte oder Katastrophen entstanden sind, in den Mittelpunkt der Maßnahmen der IAO zu stellen.

Zweck dieses Fragebogens ist es, die Auffassungen der Mitgliedstaaten zum Geltungsbereich und zum Inhalt des vorgeschlagenen Instruments einzuholen. Wie in Artikel 39(1) der Geschäftsordnung der Konferenz festgelegt, werden die Regierungen gebeten, die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu befragen, bevor sie ihre Antworten, in denen die Ergebnisse dieser Befragung zum Ausdruck kommen sollten, endgültig fertigstellen, und anzugeben, welche Organisationen sie befragt haben. Solche Befragungen sind obligatorisch im Fall von Mitgliedern, die das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, ratifiziert haben.

Wegen der großen Bandbreite des Gegenstands wäre es ratsam, dass die Regierungen im Hinblick auf die Erstellung der Antworten alle in Frage kommenden Ministerien und Institutionen befragen, die mit der Erholung von durch Konflikte oder Katastrophen

verursachten Krisen befasst sind,¹ wie Ministerien und andere Behörden, die für soziale Angelegenheiten, Gesundheit, Bildung, Justiz, Geschlechterfragen, Jugendliche, Umwelt, öffentliche Arbeiten, Finanzen und Planung zuständig sind.

Bei der Abfassung des Fragebogens wurde den Informationen Rechnung getragen, die der IAO aufgrund ihrer Tätigkeiten, insbesondere in den Bereichen Krisen- und Katastrophenreaktionen und verwandte Fragen, vorliegen sowie den von ihr erworbenen Erfahrungen. Er berücksichtigt auch die Arbeit der IAO mit anderen internationalen Organisationen, die sich mit diesen Fragen befassen. Darüber hinaus wird auf eine Reihe von IAO-Instrumenten Bezug genommen, die Aspekte dieser Situationen behandeln.

Gemäß Artikel 39(3) der Geschäftsordnung der Konferenz wird das Amt einen Bericht auf der Grundlage der eingegangenen Antworten verfassen, der die hauptsächlichen Fragen angibt, die von der Konferenz zu behandeln sind. Dieser Bericht wird den Regierungen sobald wie möglich übermittelt werden, und es wird alles getan werden, um sicherzustellen, dass der Bericht spätestens vier Monate vor der Eröffnung der 106. Tagung (2016) der Konferenz bei ihnen eintrifft. Um vom Amt in seiner Analyse der Antworten berücksichtigt werden zu können, müssen die ausgefüllten Fragebogen spätestens bis 25. September 2015 vorliegen. Gemäß der üblichen Praxis können die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ihre Antworten dem Amt unmittelbar übermitteln.

Der Bericht und der Fragebogen sind auf der IAO-Website unter folgendem URL zugänglich: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm.

Die Befragten werden dazu angehalten, den Fragebogen nach Möglichkeit in elektronischer Form auszufüllen und ihre Antworten elektronisch an die folgende E-Mail-Adresse zu schicken: RevisionR71@ilo.org.

Form des Instruments

1. *Sollte die Internationale Arbeitskonferenz eine Empfehlung betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz annehmen, die die Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944, neufasst und ersetzt?*

Ja Nein

Kommentare:

Präambel

2. *Sollte die Präambel der Empfehlung verweisen auf:*

¹ Zu einer Beschreibung von Konflikten und Katastrophen siehe Kasten 1.

- a) *den in der IAO-Verfassung festgelegten Grundsatz, dass der Weltfrieden auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann?*

Ja Nein

Kommentare:

- b) *die Notwendigkeit voller, produktiver, frei gewählter und menschenwürdiger Beschäftigung als Mittel, um Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu ermöglichen und Resilienz aufzubauen?*

Ja Nein

Kommentare:

- c) *die Notwendigkeit der Entwicklung und Stärkung von Maßnahmen des sozialen Schutzes als Mittel, um Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu ermöglichen und Resilienz aufzubauen?*

Ja Nein

Kommentare:

- d) *die Notwendigkeit, die Einhaltung der Arbeitsnormen sicherzustellen, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, sonstiger Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit?*

Ja Nein

Kommentare:

- e) *die Bedeutung der Entwicklung angemessener Reaktionen auf Krisensituationen durch den sozialen Dialog, wobei die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu berücksichtigen ist?*

Ja Nein

Kommentare:

- f) *die Bedeutung der Wiederherstellung eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen, um die wirtschaftliche Erholung und Entwicklung zu fördern?*

Ja Nein

Kommentare:

- g) *den Wert von Zusammenarbeit und Partnerschaften zwischen internationalen Organisationen zur Sicherstellung gemeinsamer und koordinierter Anstrengungen, um Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu ermöglichen und Resilienz aufzubauen?*

Ja Nein

Kommentare:

- h) *IAO- und andere internationale Instrumente, die für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit als Mittel relevant sind, Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu fördern und Resilienz aufzubauen?*

Ja Nein

Kommentare:

3. Sollten andere Erwägungen in die Präambel aufgenommen werden?

Ja Nein

Kommentare:

I. Zweck und Geltungsbereich

4. Sollte die Empfehlung den Zweck und den Geltungsbereich der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944, die das Schwergewicht auf die Rolle von Beschäftigung beim Übergang vom Krieg zum Frieden legte, erweitern, um ein breiter gefasstes Spektrum von Leitlinien zu Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit im Zusammenhang mit Prävention, Erholung und Resilienz in Bezug auf Krisensituationen infolge von Konflikten und Katastrophen zu bieten, durch die Gesellschaften und Volkswirtschaften destabilisiert werden?

Ja Nein

Kommentare:

5. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass der Ausdruck „Konflikt“ im Sinne dieses Instruments internationale und nicht internationale bewaffnete Konflikte sowie andere Situationen von Gewalt umfassen sollte, durch die Gesellschaften und Volkswirtschaften destabilisiert werden?

Ja Nein

Kommentare:

6. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass der Ausdruck „Katastrophe“ im Sinne dieses Instruments gravierende Störungen der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder einer Gesellschaft infolge natürlicher oder menschengemachter Ursachen, einschließlich technologischer und biologischer Phänomene, umfassen sollte, die mit weit verbreiteten menschlichen, materiellen, wirtschaftlichen oder ökologischen Verlusten oder Auswirkungen verbunden sind?

Ja Nein

Kommentare:

7. *Sollte die Empfehlung auf alle Krisensituationen infolge von Konflikten und Katastrophen anwendbar sein, durch die Gesellschaften und Volkswirtschaften destabilisiert werden, und auf alle Arbeitnehmer und Sektoren der Wirtschaft, die von solchen Situationen betroffen sind, und Maßnahmen für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit im Hinblick auf Prävention, Erholung und Resilienz vorsehen?*

Ja Nein

Kommentare:

II. Allgemeine Grundsätze

8. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass volle, produktive, frei gewählte und menschenwürdige Beschäftigung unerlässlich ist, um den Frieden zu fördern, Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu ermöglichen und Resilienz aufzubauen?*

Ja Nein

Kommentare:

9. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder, wenn sie Maßnahmen treffen, um Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu ermöglichen und Resilienz aufzubauen, den einschlägigen internationalen Arbeitsnormen Rechnung tragen und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit achten, fördern und verwirklichen sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

10. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Ziele der Reaktionsmaßnahmen nach Konflikten und Katastrophen unter Berücksichtigung der besonderen Verletzlichkeit von bestimmten Bevölkerungsgruppen gegebenenfalls Folgendes umfassen sollten:*

a) *Stabilisierung der Existenzgrundlagen und der Einkommensschaffung und Bereitstellung von sozialem Schutz und von Notfallbeschäftigung?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *Förderung der lokalen wirtschaftlichen Erholung im Hinblick auf Beschäftigungsmöglichkeiten und Wiedereingliederung?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *Förderung der Schaffung von nachhaltiger Beschäftigung, von Sozialschutzsystemen und von menschenwürdiger Arbeit?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *Aufbau oder Wiederherstellung von Arbeitsmarktinstitutionen und eines sozialen Dialogs?*

Ja Nein

Kommentare:

11. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die unmittelbar nach einem Konflikt oder einer Katastrophe zu treffenden Maßnahmen Folgendes umfassen sollten:*

a) *eine dringende Reaktion zur Befriedigung der Grundbedürfnisse und zur Versorgung der Bevölkerung, wobei die besondere Verletzlichkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen ist?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *Nothilfe, soweit möglich durch die innerstaatlichen Behörden, unterstützt durch die internationale Gemeinschaft, unter Einbindung von zivilgesellschaftlichen und kommunalen Organisationen;*

Ja Nein

Kommentare:

c) *enge Koordinierung zwischen den humanitären Hilfeinsätzen und der Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *eine koordinierte Abschätzung des Bedarfs, die so schnell wie möglich durchzuführen ist?*

Ja Nein

Kommentare:

e) *eine Garantie menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für Kräfte, die Rettungs- und Sanierungsarbeiten durchführen, einschließlich der Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung und ärztlicher Hilfe?*

Ja Nein

Kommentare:

f) *Krisenreaktionsprogramme, die schädliche Nebenauswirkungen auf Einzelpersonen, Gemeinschaften, die Umwelt und die Wirtschaft vermeiden?*

Ja Nein

Kommentare:

g) *die Wiederherstellung von Regierungsorganen, die berufliche Wiedereingliederung von Beamten und die Wiederherstellung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, wann immer dies erforderlich ist?*

Ja Nein

Kommentare:

12. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder kohärente und umfassende Strategien annehmen sollten, um Krisen vorzubeugen, eine Erholung zu ermöglichen und Resilienz aufzubauen, die Folgendes umfassen:*

a) *beschäftigungsintensive Investitionsprogramme und andere aktive Arbeitsmarktprogramme und Arbeitsvermittlungsdienste zur Stabilisierung und Erholung?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *eine Abschätzung der Beschäftigungsauswirkungen aller innerstaatlichen Erholungsprogramme, um diejenigen zu priorisieren, die das rasche Erreichen von voller, produktiver, frei gewählter und menschenwürdiger Beschäftigung erleichtern?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *Maßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigung und des sozialen Schutzes der in der informellen Wirtschaft Tätigen und zur Förderung des Übergangs zur formellen Wirtschaft in einer Weise, die mit der einschlägigen Empfehlung, die voraussichtlich 2015 angenommen werden wird, im Einklang steht?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *die Schaffung eines wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Rahmens auf innerstaatlicher Ebene zur Förderung eines dauerhaften und nachhaltigen Friedens und einer dauerhaften und nachhaltigen Entwicklung unter Achtung der Rechte bei der Arbeit?*

Ja Nein

Kommentare:

e) *spezielle Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, Vorurteilen und Hass aufgrund der Ethnizität, der Religion oder aus anderen Gründen und zur Förderung der nationalen Versöhnung?*

Ja Nein

Kommentare:

f) *dringende Maßnahmen für die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung von Personen, die sich aktiv an den Feindseligkeiten beteiligt hatten?*

Ja Nein

Kommentare:

g) *eine umfassende und aktive Mitarbeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und gegebenenfalls anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Planung und Überwachung von Erholungsmaßnahmen?*

Ja Nein

Kommentare:

h) *die Schaffung eines förderlichen Umfelds zur Stärkung der Fähigkeiten von Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in den Bereichen Krisenprävention und -vorsorge sowie Resilienz?*

Ja Nein

Kommentare:

III. Schaffung von Beschäftigung für Erholung und Resilienz

13. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten fördern sollten durch:*

a) *beschäftigungsintensive Investitionsprogramme und andere Programme für öffentliche Beschäftigung?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *die lokale Wirtschaftsentwicklung mit dem Schwerpunkt auf Existenzgrundlagen in ländlichen wie in städtischen Gebieten?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen, um Geschäftskontinuität sicherzustellen?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *die Schaffung oder Wiederherstellung eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen, einschließlich der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen?*

Ja Nein

Kommentare:

e) *Genossenschaften und andere sozialwirtschaftliche Initiativen?*

Ja Nein

Kommentare:

f) *Unterstützung für Arbeitnehmer, Unternehmen und andere Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft, unter Förderung des Übergangs zur formellen Wirtschaft?*

Ja Nein

Kommentare:

g) *öffentlich-private Partnerschaften für Qualifikationsentwicklungs- und Beschäftigungsschaffungsprogramme?*

Ja Nein

Kommentare:

- h) *stärkere Verflechtungen zwischen multinationalen Unternehmen und nationalen Unternehmen und Umsetzung verantwortungsbewusster betrieblicher Praktiken, unter Berücksichtigung der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik?*

Ja Nein

Kommentare:

14. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass Mitglieder im Zuge der Ermöglichung einer Erholung eine aktive Arbeitsmarktpolitik entwickeln und anwenden sollten, die benachteiligte und marginalisierte Gruppen und andere von der Krise besonders stark Betroffene angeht?*

Ja Nein

Kommentare:

15. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder sozioökonomischen Wiedereingliederungsmaßnahmen besondere Beachtung schenken sollten, die jungen Menschen stabile Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten verschaffen, auch durch:*

- a) *integrierte Pakete von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprogrammen, die die spezifischen Situationen junger Menschen angehen, die in das Erwerbsleben eintreten?*

Ja Nein

Kommentare:

- b) *spezifische Jugendbeschäftigungskomponenten im Rahmen der Konflikt- und Katastrophenreaktion, wie beispielsweise in Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen, einschließlich psychosozialer Beratung und anderer Maßnahmen, um antisoziales Verhalten und Gewalt anzugehen?*

Ja Nein

Kommentare:

16. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Zuge des Aufbaus von Resilienz eine umfassende Beschäftigungsstrategie zur Förderung von voller, produktiver, frei gewählter und menschenwürdiger Beschäftigung fördern und umsetzen sollten, unter Berücksichtigung des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, und der in den einschlägigen Entschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz enthaltenen Leitlinien?*

Ja Nein

Kommentare:

IV. Bildung, Berufsausbildung und berufliche Orientierung

17. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder bei der Reaktion auf Krisensituationen:*
- a) *sicherstellen sollten, dass die Bereitstellung von Bildungsmaßnahmen nicht unterbrochen oder wiederhergestellt wird und dass Kinder in allen Stadien der Krise und Erholung Zugang zu einer unentgeltlichen qualitativ guten Bildung haben?*

Ja Nein

Kommentare:

- b) *sicherstellen sollten, dass Kindern und Jugendlichen Programme der zweiten Chance zur Verfügung stehen und dass diese die Hauptbedürfnisse angehen, die sich aus der Unterbrechung von Bildung und Ausbildung ergeben?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *dringend Maßnahmen treffen sollten, um den Zugang zu beruflicher Bildung und Ausbildung und deren Verfügbarkeit auf der Grundlage des Grundsatzes der Chancengleichheit sicherzustellen?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *die Ausbildungs- und Umschulungsangebote auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene koordinieren und alle in Frage kommenden öffentlichen und privaten Akteure in vollem Umfang einbinden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

e) *öffentliche berufliche Orientierungs- und Ausbildungsangebote bereitstellen sollten, die den sich abzeichnenden Qualifikationsbedarf in Bezug auf Erholung und Wiederaufbau bewerten und darauf reagieren?*

Ja Nein

Kommentare:

- f) *Männer und Frauen, deren Bildung und Ausbildung (einschließlich höherer Bildung, Berufsausbildung und Lehrlingsausbildung) verhindert oder unterbrochen worden ist, in die Lage versetzen sollten, ihre Bildung und Ausbildung zu beginnen oder wieder aufzunehmen und abzuschließen?*

Ja Nein

Kommentare:

- g) *Ausbildungs- und Umschulungsprogramme erweitern und anpassen sollten, um den Bedürfnissen aller Personen gerecht zu werden, deren Beschäftigung unterbrochen worden ist?*

Ja Nein

Kommentare:

- h) *die Aufstellung von Lehrlingsausbildungsprogrammen im Rahmen der Erholung und des Wiederaufbaus fördern sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

- i) *die Lehrpläne anpassen sollten, um eine friedliche Koexistenz und Friedensschaffung zu fördern?*

Ja Nein

Kommentare:

j) *Lehrer und Ausbilder dahingehend schulen sollten, dass sie Ausbildungsprogramme durchführen, die zur Erholung und zum Wiederaufbau beitragen?*

Ja Nein

Kommentare:

k) *der Ausbildung und der Stärkung der wirtschaftlichen Stellung von betroffenen Bevölkerungsgruppen in ländlichen Gebieten und in der informellen Wirtschaft besondere Aufmerksamkeit schenken sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

l) *in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ein innerstaatliches Ausbildungs- und Umschulungsprogramm unter Berücksichtigung der Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, formulieren sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

V. Sozialer Schutz

18. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Zuge der Reaktion auf Krisensituationen so rasch wie möglich:*

a) *benachteiligten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen, deren Beschäftigung oder Existenzgrundlagen durch die Krise unterbrochen worden sind, ein Grundeinkommen, einschließlich durch Geldtransfer, sichern sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *Leistungen der Sozialen Sicherheit wiederherstellen sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *Bevölkerungsgruppen in besonders verletzlichen Situationen eine Grundversorgung und Grunddienste bieten sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *Systeme des sozialen Schutzes einrichten oder wiederherstellen sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

19. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder unter Berücksichtigung der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, Basisniveaus für Sozialschutz einrichten oder aufrechterhalten sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

VI. Sozialer Dialog

20. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Zuge der Reaktion auf Krisensituationen:*

a) *sicherstellen sollten, dass soziale und wirtschaftliche Stabilität, Erholung und Resilienz durch den sozialen Dialog gefördert werden?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *ein förderliches Umfeld für die Bildung, Wiederherstellung oder Stärkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden schaffen sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *zu einer engen Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen anhalten sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

21. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder die entscheidende Rolle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bei Krisenreaktionen anerkennen sollten, insbesondere:*

a) *indem sie Unternehmen durch Rat und materielle Unterstützung bei der Erholung helfen?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *indem sie Arbeitnehmern, insbesondere den verletzlichsten Arbeitnehmern, durch Rat und materielle Unterstützung bei der Erholung helfen?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *indem sie Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, dazu anhalten und ihnen dabei helfen, Geschäftskontinuitätsplanungen durchzuführen?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *indem sie Maßnahmen zu diesem Zweck durch den Kollektivverhandlungsprozess sowie durch andere Methoden ergreifen?*

Ja Nein

Kommentare:

VII. Arbeitsrecht, Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsmarktinformation

22. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder bei der Erholung von Krisensituationen:*

a) *arbeitsrechtliche Vorschriften überprüfen und, falls erforderlich, einführen, wieder einführen oder verstärken sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *das System der Arbeitsverwaltung, einschließlich der Arbeitsaufsicht, je nachdem einrichten, wieder einrichten oder verstärken sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *Systeme für die Erhebung und Analyse von Arbeitsmarktinformationen einrichten oder wiederherstellen sollten, wobei das Schwergewicht insbesondere auf die am meisten von der Krise betroffenen Bevölkerungsgruppen gelegt werden sollte?*

Ja Nein

Kommentare:

23. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder die Erholung von einer Krise erleichtern sollten durch:*

a) *die Einrichtung von Notbeschäftigungsdiensten, um es der örtlichen Bevölkerung zu ermöglichen, durch Erholungsinvestitionen geschaffene Arbeitsmöglichkeiten zu nutzen?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *die Einrichtung oder Wiederherstellung von Arbeitsvermittlungsdiensten und Stärkung ihrer Kapazität, wobei das Übereinkommen (Nr. 88) und die Empfehlung (Nr. 83) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *die Sicherstellung einer engen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern bei diesen Bemühungen und die Regelung von privaten Arbeitsvermittlern, wobei das Übereinkommen (Nr. 181) und die Empfehlung (Nr. 188) über private Arbeitsvermittler, 1997, berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

VIII. Rechte, Gleichheit und Nichtdiskriminierung

24. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Zuge der Reaktion auf Krisensituationen sicherstellen sollten, dass:*

a) *eine geschlechtersensible Bewertung durchgeführt wird und geschlechterorientierte Maßnahmen und Politiken angewendet werden?*

Ja Nein

Kommentare:

- b) *alle im Hinblick auf Erholung und Resilienz getroffenen Maßnahmen Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern ohne irgendeine Diskriminierung fördern, wobei das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) und die Empfehlung (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

- c) *Frauen, die Haushaltsvorstände sind, besondere Beachtung geschenkt wird?*

Ja Nein

Kommentare:

- d) *Frauen Zugang zu Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen haben, die im Hinblick auf Erholung und Resilienz entwickelt worden sind?*

Ja Nein

Kommentare:

- e) *Maßnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, dass Frauen, die während der Krise beschäftigt worden sind und erweiterte Aufgaben wahrgenommen haben, nicht ersetzt werden, wenn die männlichen Arbeitskräfte zurückkehren?*

Ja Nein

Kommentare:

f) *Maßnahmen getroffen werden, um Vergewaltigung und sexuelle Ausbeutung und Belästigung zu verhindern und zu bestrafen?*

Ja Nein

Kommentare:

25. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Zuge der Reaktion auf Krisensituationen sicherstellen sollten, dass Personen, die infolge eines Konflikts oder einer Katastrophe eine Behinderung erlitten haben, umfassende Möglichkeiten für Rehabilitation, Bildung, spezielle berufliche Orientierung, Ausbildung und Umschulung sowie Beschäftigung geboten werden, wobei das Übereinkommen (Nr. 159) und die Empfehlung (Nr. 168) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen mit Behinderungen berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

26. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Zuge der Reaktion auf Krisensituationen sicherstellen sollten, dass:*

a) *der Schaffung oder Wiederherstellung von Bedingungen der Stabilität und der sozioökonomischen Entwicklung für Minderheiten, indigene und in Stämmen lebende Völker und andere Bevölkerungsgruppen, die besonders hart getroffen worden sind, besondere Beachtung geschenkt wird, wobei das Übereinkommen (Nr. 111) und die Empfehlung (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, und das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *Minderheiten und indigene und in Stämmen lebende Völker in vollem Umfang angehört werden und unmittelbar am Entscheidungsprozess mitwirken, insbesondere wenn ihre Gebiete und ihr Umfeld von Erholungs- und Stabilitätsmaßnahmen betroffen sind?*

Ja Nein

Kommentare:

27. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder bei der Bekämpfung von Kinderarbeit, die auf Konflikte oder Katastrophen zurückzuführen ist oder durch diese verschlimmert worden ist:*

a) *dringend Maßnahmen treffen sollten, um Kinderarbeitspraktiken zu ermitteln und zu beseitigen, wobei das Übereinkommen (Nr. 138) und die Empfehlung (Nr. 146) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) und die Empfehlung (Nr. 190) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *alle erforderlichen Maßnahmen treffen sollten, um Fälle von Kinderhandel zu verhindern, zu ermitteln und anzugehen?*

Ja Nein

Kommentare:

- c) *Krisenreaktionsmaßnahmen in die innerstaatlichen Politiken und Programme zur Beseitigung der Kinderarbeit integrieren sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

- d) *Sozialschutzdienste zur Unterstützung der Fähigkeit von Familien bieten sollten, ihre Kinder zu schützen, beispielsweise durch Geld- oder Sachtransfers?*

Ja Nein

Kommentare:

- e) *spezielle Wiedereingliederungs- und Umschulungsprogramme für Kinder und junge Menschen bereitstellen sollten, die in Streitkräften oder bewaffneten Gruppen eingesetzt worden waren, um ihnen dabei zu helfen, sich wieder an eine normale Existenz anzupassen?*

Ja Nein

Kommentare:

28. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder bei der Bekämpfung von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die auf Konflikte oder Katastrophen zurückzuführen ist oder durch diese verschlimmert worden ist:*

- a) *dringend Maßnahmen ergreifen sollten, um alle Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu ermitteln und zu beseitigen, wobei das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, und sein Protokoll von 2014, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, und die Empfehlung (Nr. 203) betreffend Zwangsarbeit (ergänzende Maßnahmen), 2014, berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *alle Maßnahmen treffen sollten, um Fälle von Menschenhandel für die Zwecke von Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verhindern, zu ermitteln und anzugehen?*

Ja Nein

Kommentare:

29. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Zuge der Reaktion auf Krisensituationen sicherstellen sollten, dass Migranten, die sich im Hoheitsgebiet aufhalten, auf der Grundlage der Gleichheit mit der einheimischen Bevölkerung behandelt werden, wobei das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und die Empfehlung (Nr. 86) über Wanderarbeiter (Neufassung) 1949, das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen) und die Empfehlung (Nr. 151) betreffend Wanderarbeitnehmer, 1975, sowie das internationale Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen berücksichtigt werden sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

IX. Binnenvertriebene, Flüchtlinge und Rückkehrer

30. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Anschluss an eine Krise:*

a) *der Ausbildung, Beschäftigungsförderung und Eingliederung in das Erwerbsleben von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen besondere Beachtung schenken sollten, unabhängig davon, ob sie sich in ihren Herkunftsländern, in Aufnahmegemeinschaften oder in Asyl- und Niederlassungsländern aufhalten?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *Resilienz aufbauen und die Fähigkeit von Aufnahmegemeinschaften und Asyl- und Niederlassungsländern stärken sollten, Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für die örtliche Bevölkerung zu fördern?*

Ja Nein

Kommentare:

31. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Anschluss an eine Krise Maßnahmen treffen sollten, um die freiwillige Rückkehr von Binnenvertriebenen und von Flüchtlingen in ihre Heimat oder an andere geeignete Orte zu erleichtern und für ihre sozioökonomische Wiedereingliederung zu sorgen?*

Ja Nein

Kommentare:

X. Prävention, Folgenbegrenzung und Vorsorge

32. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder insbesondere in Ländern, in denen vorhersehbare Konflikt- oder Katastrophenrisiken bestehen, in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen betroffenen Gruppen Maßnahmen treffen sollten, um Krisen vorzubeugen, abzuschwächen und Vorsorge dafür zu treffen durch Maßnahmen wie:*

a) *Evaluierung der Gefährdungen und Schwachstellen der menschlichen, physischen, wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Fähigkeiten auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene?*

Ja Nein

Kommentare:

b) *Risikomanagementplanung einschließlich Frühwarn- und Vorsorgemaßnahmen?*

Ja Nein

Kommentare:

c) *Notfallplanung?*

Ja Nein

Kommentare:

d) *Vorsorge für Notfallreaktionen?*

Ja Nein

Kommentare:

e) *Folgenminderung, auch durch Geschäftskontinuitätsmanagement sowohl in öffentlichen als auch in privaten Institutionen?*

Ja Nein

Kommentare:

XI. Internationale Zusammenarbeit

33. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder geeignete Schritte unternehmen sollten, um sich durch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen gegenseitig behilflich zu sein, einschließlich durch das System der Vereinten Nationen, internationale Finanzinstitutionen und andere internationale oder regionale Mechanismen für eine koordinierte Reaktion?*

Ja Nein

Kommentare:

34. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass Krisenreaktionen, einschließlich der Unterstützung durch internationale Organisationen, mit den geltenden internationalen Arbeitsnormen vereinbar sein sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

35. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass Krisenreaktionen mit den Politikrahmen und Mechanismen für Friedensschaffung der Vereinten Nationen vereinbar sein sollten?*

Ja Nein

Kommentare:

36. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder systematisch Informationen, Wissen, bewährte Praktiken und Technologie zur Krisenprävention austauschen sollten, um so eine Erholung und den Aufbau von Resilienz zu ermöglichen?*

Ja Nein

Kommentare:

37. *Sollte die Empfehlung eine enge Koordinierung und Komplementarität aller Krisenreaktionen vorsehen, insbesondere zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen, einschließlich durch die Schaffung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für Frieden und Resilienz?*

Ja Nein

Kommentare:

XII. Sonstige Fragen

38. *Sollte die Empfehlung weitere Elemente umfassen, die in diesem Fragebogen nicht erwähnt worden sind?*

Ja Nein

Kommentare:
