



Informationsblatt: System zur Überwachung der Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen

31. August 2023

1 Durchführung und Förderung der internationalen Arbeitsnormen (Übereinkommen und Empfehlungen)

Bei den **Übereinkommen** (insgesamt 191) handelt es sich um internationale Verträge, die Mindeststandards festlegen. Sie können von den Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ratifiziert werden, die diese sodann einhalten und umsetzen müssen.

Auch die **Empfehlungen** (insgesamt 208) sind internationale Verträge, die Mindeststandards enthalten. Im Gegensatz zu den Übereinkommen müssen sie von den Mitgliedstaaten nicht ratifiziert werden und sind nicht verbindlich. Sie dienen vielmehr zur Präzisierung des Inhalts eines Übereinkommens oder als Orientierungshilfe für die Regierungen.

Das **dreigliedrige System zur Überwachung der Einhaltung der Normen** – das auf internationaler Ebene einzigartig ist – trägt dazu bei, **dass die Staaten die von ihnen ratifizierten Übereinkommen auch effektiv umsetzen**. Das dreigliedrige System der IAO beruht auf der Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern der **Regierungen**, der **Arbeitnehmenden** und der **Arbeitgeber**. Die IAO überprüft regelmässig die Umsetzung der Normen und weist auf Bereiche mit Optimierungspotenzial hin. Tritt bei der Durchführung der Normen ein Problem auf, bietet die IAO den betroffenen Ländern Hand in Form des sozialen Dialogs oder technischer Hilfe.

Die IAO hat **verschiedene Überwachungsmechanismen** eingerichtet, mit denen die Umsetzung der Übereinkommen und Empfehlungen in Recht und Praxis nachverfolgt werden kann, nachdem diese von der Allgemeinen Konferenz der IAO verabschiedet und von den Staaten ratifiziert wurden.

Sobald ein Staat ein IAO-Übereinkommen ratifiziert hat, muss er regelmässig einen Bericht über die Massnahmen vorlegen, die er zu dessen Umsetzung ergriffen hat. Jeder Mitgliedstaat muss seine Berichte über die Durchführung der Normen den nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden unterbreiten, die dazu Stellung nehmen können.

2 Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Normen

Es gibt zwei Kategorien von Überwachungsmechanismen:

1. **Reguläres System zur Überwachung der Einhaltung der Normen:** Prüfung der von den Mitgliedstaaten regelmässig vorgelegten Berichte über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Bestimmungen der ratifizierten Übereinkommen ergriffen wurden.
2. **Sonderverfahren:** Beschwerde- und Klageverfahren im Zusammenhang mit der allgemeinen Durchführung sowie Sonderverfahren betreffend die Vereinigungsfreiheit.

3 Regulärer Mechanismus zur Überwachung der Durchführung ratifizierter Normen

Beim **regulären Überwachungsmechanismus** werden die von den Mitgliedstaaten regelmäßig eingereichten Berichte über die Massnahmen, die zur Durchführung der von ihnen ratifizierten Übereinkommen in Recht und Praxis ergriffen werden, sowie die dazu abgegebenen Stellungnahmen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände geprüft. Jedes Mitglied verpflichtet sich, dem Internationalen Arbeitsamt (IAA = Sekretariat der IAO) jährlich einen Bericht über seine Massnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen es beigetreten ist, vorzulegen (Art. 22 der Verfassung der IAO). Für die zehn Kernübereinkommen und die vier ordnungspolitischen Übereinkommen hat dieser Bericht alle drei Jahre und bei allen anderen Übereinkommen alle sechs Jahre zu erfolgen. Der reguläre Überwachungsmechanismus wird von zwei Organen der IAO durchgeführt: **dem Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen** (Sachverständigenausschuss) und **dem dreigliedrigen Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz** (Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen).

3.1 Sachverständigenausschuss

Der Sachverständigenausschuss setzt sich aus 20 namhaften Juristinnen und Juristen aus unterschiedlichen geografischen Regionen und verschiedenen Rechtssystemen zusammen, die vom Verwaltungsrat der IAO für eine verlängerbare Amtszeit von drei Jahren ernannt werden. Er prüft die Berichte und formuliert Bemerkungen zur Art und Weise, wie verschiedene Regierungen ihren Verpflichtungen nachkommen. Er gibt eine unparteiische und fachliche Beurteilung zur Durchführung der internationalen Arbeitsnormen ab und kann zwei Arten von Kommentaren verfassen: **Bemerkungen** und **direkte Anfragen**.

- **Bemerkungen** enthalten Kommentare zu den grundlegenden Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung eines bestimmten Übereinkommens durch einen Staat. Sie werden im Jahresbericht des Ausschusses veröffentlicht.
- **Direkte Anfragen** beziehen sich auf technischere Fragen oder enthalten Klärungsfragen. Sie werden nicht im Bericht veröffentlicht, sondern den betreffenden Regierungen direkt übermittelt.

3.2 Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen

Der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen prüft den Jahresbericht des Sachverständigenausschusses und wählt eine Reihe von Fällen aus, die im Konferenzausschuss erörtert werden (Durchführung eines bestimmten Übereinkommens durch ein Land). Er formuliert Schlussfolgerungen und fordert die Regierungen darin auf, bestimmte Massnahmen zur Lösung eines Problems zu ergreifen oder Beobachtungsmissionen bzw. technische Hilfe des Internationalen Arbeitsamts zu akzeptieren. Wird ein Staat in diesem Rahmen einer Überprüfung unterzogen (**Erörterung von Einzelfällen**), so deutet dies darauf hin, dass es zahlreiche Durchführungsprobleme und Verstösse gegen das Arbeitsrecht gibt.

Funktionsweise des Überwachungssystems des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen:

Die Auswahl der Einzelfälle erfolgt auf der Grundlage der Bemerkungen im der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegten Sachverständigenbericht.

Eine vorläufige Liste von etwa 40 Einzelfällen (auch bekannt als «lange Liste») für eine mögliche Erörterung steht 30 Tage vor der Eröffnung der Internationalen Arbeitskonferenz zur Verfügung. Diese Praxis entspricht den Forderungen der Regierungen nach schneller Benachrichtigung, damit sie sich besser auf mögliche Interventionen vor dem Konferenzausschuss vorbereiten können. Die Liste ist keinesfalls als endgültig anzusehen, denn die Verabschiedung der endgültigen Liste ist das alleinige Vorrecht des Konferenzausschusses.

Die Regierungen, die auf der vorläufigen Liste der Einzelfälle stehen, können auf freiwilliger Basis neue schriftliche Informationen einreichen.

Die endgültige Liste der Einzelfälle (die «kurze Liste») wird dem Konferenzausschuss vorgelegt, nachdem die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmergruppe zusammengekommen sind, um die Liste zu diskutieren und fertigzustellen. Die Liste wird zu Beginn der Arbeiten des Konferenzausschusses verabschiedet. Hierzu ist anzumerken, dass die vorläufige wie auch die endgültige Liste der Einzelfälle gemäss etablierter Praxis jeweils von der Sprecherin oder dem Sprecher der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebergruppe im Konferenzausschuss – und zwar allein und autonom – auf der Grundlage der Kommentare des Sachverständigenausschusses in dessen Jahresbericht festgelegt wird.

Die Schlussfolgerungen zu den Einzelfällen werden von den Vizepräsidentinnen und -präsidenten des Konferenzausschusses (über die Sprecherin oder den Sprecher der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe) vorgeschlagen und dem Konferenzausschuss zur Annahme unterbreitet. Die Regierungsvertreterinnen und -vertreter können nach Annahme der Schlussfolgerungen, die ohne Diskussion erfolgt, das Wort ergreifen.

Auswahlkriterien für die Einzelfälle:

Bei der Auswahl der Fälle sind folgende Kriterien in ausgewogener Weise zu berücksichtigen:

- Kommentare des Fachausschusses, insbesondere ob eine Fussnote betreffend schwerwiegendste Grundrechtsverletzungen eingefügt wurde;
- Qualität und Umfang der Antworten der Regierung oder das Ausbleiben von Antworten seitens der Regierung;
- Schwere und Dauer der Versäumnisse bei der Durchführung des Übereinkommens;
- Dringlichkeit der jeweiligen Situation;
- Stellungnahmen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände;
- besondere Merkmale der Situation (ob sie eine bisher nicht erörterte Fragestellung aufwirft oder ob der Fall einen interessanten Gesichtspunkt bietet, der die Lösung von Durchführungsproblemen ermöglicht);
- Erörterungen und Schlussfolgerungen des Konferenzausschusses an früheren Tagungen, und insbesondere ob ein Sonderabsatz vorliegt;
- Wahrscheinlichkeit, mit der Erörterungen über den Fall greifbare Auswirkungen haben werden;
- Gleichgewicht zwischen Kern-, ordnungspolitischen und technischen Übereinkommen;
- geografisches Gleichgewicht; und
- Gleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

4 Regulärer Mechanismus zur Überwachung der Durchführung von nicht ratifizierten Übereinkommen und Empfehlungen

In Bezug auf nicht ratifizierte Übereinkommen sowie Empfehlungen hat ein Mitgliedstaat keine weitere Verpflichtung. Er muss einzig der Generaldirektorin bzw. dem Generaldirektor des IAA regelmässig über den Stand seiner Gesetzgebung und über seine Praxis bezüglich der Empfehlungen und nicht ratifizierten Übereinkommen berichten. Dabei legt der Mitgliedstaat die Schwierigkeiten dar, die eine Ratifikation dieser Übereinkommen verhindern oder verzögern (Art. 19 Abs. 5 Bst. e der Verfassung der IAO). Diese Informationen fliessen als Analysematerial in die allgemeine Erhebung ein, die der Sachverständigenausschuss jährlich zu einem bestimmten, vom Verwaltungsrat des IAA ausgewählten Thema erstellt.

5 Sonderverfahren

Neben dem regulären Überwachungsmechanismus gibt es Sonderverfahren, die auf der Einreichung einer Beschwerde oder Klage beruhen.

- **Beschwerdeverfahren bezüglich der Durchführung ratifizierter Übereinkommen (Art. 24 und 25 der Verfassung der IAO)**

Das Beschwerdeverfahren gibt Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden das Recht, beim Verwaltungsrat eine Beschwerde gegen einen Mitgliedstaat einzureichen, der ihrer Ansicht nach «die Durchführung eines Übereinkommens, dem er beigetreten ist, nicht in befriedigender Weise sichergestellt habe». Daraufhin wird ein dreigliedriger Ausschuss aus drei Mitgliedern des Verwaltungsrats eingesetzt, der die Beschwerde und die Antwort der Regierung prüft. Im Bericht dieses Ausschusses an den Verwaltungsrat werden die rechtlichen und praktischen Aspekte des Falls erläutert, die vorgelegten Informationen beurteilt und Schlussfolgerungen in Form von Empfehlungen abgegeben. Hält der Verwaltungsrat die erhaltene Antwort der Regierung nicht für befriedigend, so hat er das Recht, die Beschwerde und die entsprechende Antwort zu veröffentlichen.

- **Klageverfahren bezüglich der Durchführung ratifizierter Übereinkommen (Art. 26–34 der Verfassung der IAO)**

Eine Klage gegen einen Mitgliedstaat, weil dieser ein von ihm ratifiziertes Übereinkommen offenbar nicht durchführt, kann von einem anderen Mitglied, das dieses Übereinkommen ebenfalls ratifiziert hat, von einer oder einem an die Konferenz entsandten Delegierten oder vom Verwaltungsrat von Amts wegen eingereicht werden. Nach Eingang einer Klage kann der Verwaltungsrat einen Untersuchungsausschuss aus drei unabhängigen Mitgliedern ernennen, der die Klage eingehend prüft, um den Sachverhalt zu ermitteln und Empfehlungen für Massnahmen zur Lösung der aufgeworfenen Probleme zu unterbreiten.

Weigert sich ein Land, die Empfehlungen eines Untersuchungsausschusses zu befolgen, so kann der Verwaltungsrat Massnahmen gemäss Artikel 33 der Verfassung der IAO ergreifen. Dieser Artikel besagt: «Befolgt ein Mitglied binnen der vorgeschriebenen Frist die in dem Bericht des Untersuchungsausschusses oder in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes etwa enthaltenen Empfehlungen nicht, so kann der Verwaltungsrat der Konferenz die Massnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmässig erscheinen.»¹

- **Sonderverfahren für Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit vor einem Sonderorgan des IAO-Rats, dem Ausschuss für Vereinigungsfreiheit**

Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit prüft Klagen bezüglich der Verletzung der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit, selbst wenn der betreffende Staat die diesbezüglichen Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Klagen können von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberverbänden gegen einen Mitgliedstaat eingereicht werden. Hält der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit die Klage für zulässig, ermittelt er den Sachverhalt, indem er den Dialog mit dem betreffenden Land aufnimmt. Kommt er zum Schluss, dass eine Verletzung der Normen oder Grundsätze der Vereinigungsfreiheit gegeben ist, erstellt er einen Bericht, den er dem Verwaltungsrat vorlegt, und gibt Empfehlungen für Abhilfemassnahmen ab. Anschliessend wird die Regierung aufgefordert, über die Umsetzung dieser Empfehlungen zu berichten. Wenn das Land die einschlägigen Rechtsinstrumente ratifiziert hat, kann der Sachverständigenausschuss mit den gesetzlichen Aspekten des Falles befasst werden. Der Ausschuss kann ebenfalls beschliessen, der

¹ Art. 33 kam im Jahr 2000 erstmals in der Geschichte der IAO zur Anwendung, als der Verwaltungsrat die Internationale Arbeitskonferenz aufforderte, Massnahmen zu ergreifen, um Myanmar zur Beendigung der Zwangsarbeit zu bewegen. 1996 wurde gegen das Land eine Klage gemäss Art. 26 der IAO-Verfassung wegen Verstosses gegen das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, eingereicht und der eingesetzte Untersuchungsausschuss stellte «einen flächendeckenden und systematischen Einsatz» von Zwangsarbeit im Land fest.

betreffenden Regierung ein Verfahren für direkte Kontakte vorzuschlagen, sodass er im Wege des Dialogs direkt mit Regierungsverantwortlichen und Sozialpartnern kommunizieren kann.