

Internationale Arbeitsorganisation (IAO), 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (Genf, 30.5 - 10. 6. 2016); 327. Tagung des Verwaltungsrates

BERICHT (nur Berichtsteil zur Ausarbeitung einer Empfehlung betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz)

Die **wesentlichen Ergebnisse und Ereignisse** der 105. Tagung der IAK, an der auch HBM Stöger am 8. Juni teilnahm, sowie der 327. Tagung des Verwaltungsrates sind:

-
- Schwierige erste Verhandlungsrunde für eine **Empfehlung zu menschenwürdiger Arbeit für Frieden und Krisenresilienz** ([Neufassung der Empfehlung \(Nr. 71\) betreffend die Beschäftigung \(Übergang vom Krieg zum Frieden\), 1944](#)) wegen Überschneidungen zu humanitärem Völkerrecht, Krisenreaktion, Friedensförderung, Entwicklungshilfe, die v.a. von Russland, Kuba, Indien, Pakistan problematisiert wurden. Afrika will Flüchtlinge, Binnenvertriebene + Rückkehrer ausnehmen. Daher im Entwurf einiges in Klammern (**Pkt. 1.1.**)

.....

Informationen im Internet:

Vorweg wird darauf hingewiesen, dass ein ausführliches Protokoll der Konferenz im Internet in Englisch, Französisch und Spanisch über die Website der IAO zugänglich ist: Unter <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/provisional-records/lang--en/index.htm> finden sich die „**Provisional Records**“, auf die im nachstehenden Bericht für Detailinteressierte verwiesen werden wird. Auch alle Konferenzunterlagen sind auf der IAO-Website abrufbar. Die EU-Statements befinden sich auf der Website der EU-Delegation Genf: (neuer link): [http://eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/search/site_en/?f\[0\]=im field tags%3A379&f\[1\]=im field eeas organisation%3A62](http://eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/search/site_en/?f[0]=im field tags%3A379&f[1]=im field eeas organisation%3A62)

Allgemeiner Eindruck und Wertung der Tagung:

.....

Beim Ausschuss Frieden und Resilienz gelang dies allerdings nur, weil das gesamte Kapitel zu „*Flüchtlingen, intern Vertriebenen und Rückkehren*“ undiskutiert in Klammern blieb. Wegen Überschneidungen zu humanitärem Völkerrecht, Krisenreaktion, Friedensförderung, Entwicklungshilfe, die v.a. von Russland, Kuba, Indien, Pakistan problematisiert wurden, gab es zeitraubende Debatten, die die Vertreter der Arbeitsministerien - aber leider auch das schlecht vorbereitete Amt - überforderten. Wenn die Empfehlung zu Frieden und Resilienz im Juni 2017 erfolgreich finalisiert werden soll, muss die IAO nächstes Jahr besser vorbereitet sein, damit diesbezügliche Fachfragen der Delegierten souverän beantwortet werden können. Der seit 2015 wieder funktionierenden sozialen Dialog zwischen der AN- und AG-Gruppe war v.a. in diesem Ausschuss für das Vorankommen wesentlich.

1 Normensetzung:

1.1 Entwurf für eine Empfehlung betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz; Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden) (1. Diskussion) (PROV.REC. 15-1 UND 15-2 UND 18)

Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R071

Bericht 2015 mit Fragebogen:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS_358383/lang--en/index.htm

Diskussionsgrundlage Juni 2016: Bericht 2016 mit Textentwurf des Amtes:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS_461342/lang--en/index.htm

Ergebnis Juni 2016: Prov.Rec.15-1 Textentwurf (Schlussfolgerungen) der IAK:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/provisional-records/WCMS_489043/lang--en/index.htm

Prov.Rec.15-2 Ausschussbericht (Zusammenfassung der Verhandlungen) der IAK:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/provisional-records/WCMS_489044/lang--en/index.htm

Annahme im Plenum: Prov.Rec 19: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/provisional-records/WCMS_497355/lang--en/index.htm

EU-Statements der IAK: [http://eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/search/site/en/?f\[0\]=im field tags%3A379&f\[1\]=im field eeas organisation%3A62](http://eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/search/site/en/?f[0]=im field tags%3A379&f[1]=im field eeas organisation%3A62)

Die Österreichische Regierung war im Ausschuss in der ersten Woche durch **Mag.^a Jasmin Ziegelbecker (ÖV Genf)** und dann durch **Dr. Georg Woutsas (BMEIA)** vertreten.

1.1.1 Zum Entwurf des Amtes:

Es handelt sich bei der Empfehlung Nr. 71 um ein Rechtsinstrument aus dem Jahr 1944, das knapp vor dem Ende des 2. Weltkriegs angenommen wurde. Auf Wunsch der ILO-Sozialpartner sollte die veraltete Empfehlung im Sinne eines aktuellen ILO-Normenkompens modernisiert werden. Der Entwurf weitet diese von Nachkrisenreaktion (Wiederaufbau/Erholung) auf Prävention und Schaffung von Krisenfestigkeit aus. Die Überarbeitung passiert vor dem Hintergrund der derzeitigen Weltlage und den heutigen Anforderungen, auf Konflikte und Katastrophensituationen zu reagieren.

Die vom IAA als Diskussionsgrundlage vorgelegte Neufassung des Entwurfs beinhaltete einige Begriffsdefinitionen, bei denen sich bald abzeichnete, dass diese umstritten sein würden.

1.1.2 Die Verhandlungen:

Das Thema „Menschenwürdige Arbeit für Frieden, Sicherheit und Resilienz“ im Rahmen eines IAK-Ausschusses zu bearbeiten stellte sich vor allem wegen der Heterogenität und Überschneidungen mit ILO-fernen Thematiken, wie vor allem humanitäres Völkerrecht, Friedenssicherung und Entwicklung als Herausforderung heraus. Dem Amt fehlte spezifische Expertise um die im Rahmen der Diskussion häufigen Anfragen zur Korrektheit der geforderten Verweise zu beantworten. Vorschläge zum Verweis auf diverse Instrumente des humanitä-

ren Völkerrechts, um die Kohärenz und völkerrechtliche Vereinbarkeit der künftigen ILO-Empfehlung mit geltenden humanitären Grundsätzen zu sichern, wurden daher von Sozialpartnern und vielen Regierungen, die durch BeschäftigungsexpertInnen vertreten waren, vorwiegend aus Unsicherheit abgelehnt.

Die Verhandlungen im Ausschuss waren anfangs zäh, geprägt von prozeduralen Unklarheiten unter der anfangs unsicheren Führung der albanischen Vorsitzenden, Botschafterin Filloreta Kodra. Daraus resultierten vier Abendsitzungen bis 22 Uhr. Zügig lief die Debatte nur zum Beschäftigungs- und sozialpolitischen Teil. Schlussendlich wurde der Ausschuss in der vorgesehenen Zeit fertig. Dies ist unter anderem der Entscheidung zu verdanken, auf die Methode der Klammerausdrücke für strittige Textteile zurückzugreifen. Somit gehen **drei eingeklammerte Absätze** sowie **einer großen Klammer um Abschnitt X. zu Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrern** in die nächste Verhandlungsrunde. V.a. die afrikanische Gruppe hatte vehement die Streichung des Kapitels und im Gegenzug ein zusätzliches Kapitel für sonstige verletzte Bevölkerungsgruppen gefordert. Diese Position gab die **afrikanische Gruppe** auch nochmals bei der Berichtsannahme im Plenum zu Protokoll.

Die Eröffnungsstatements ließen die Hauptanliegen der jeweiligen Gruppen erkennen: **Hauptanliegen der AG** war v.a., dass mit der Empfehlung nicht die Arbeit von humanitären Helfern dupliziert werden soll und dass man sich vor allem auf Konflikte und durch Menschen verursachte Katastrophen (und nicht Naturkatastrophen) bezieht. Vor allem sollten die Folgen für Unternehmen herausgestrichen werden und der Zweck und Geltungsbereich insoweit erweitert werden, dass es auch um Vorbeugung von Konflikten geht. Wunsch der **AN** war u.a. eine Klarstellung von Definitionen sowie die Einbeziehung von WanderarbeiterInnen, wenn von MigrantInnen gesprochen wird). Auch setzten sie sich für die Nennung einiger ILO-Instrumente bereits in der Präambel ein.

Kontrovers war vor allem die Einbeziehung von **Flüchtlingen** (sowie auch **Binnenvertriebene und Rückkehrer**) in die Empfehlung, wobei **Einwände** dazu vor allem **von Seiten (haupt)flüchtlingsaufnehmender afrikanischer (u.a. Äthiopien) und Nahost-Staaten (Jordanien)** laut wurden. Es wurde von mehreren Seiten (Indien, Pakistan, Kuba) der Wunsch geäußert, die VN-GV im September zum Thema der globalen Flüchtlingssituation abzuwarten, bevor die Verhandlungen fortgeführt werden. Schwierig gestaltete sich auch die Einbeziehung der **Freiwilligenarbeit** in die Empfehlung, wobei sich die AG dagegen aussprachen.

Russland gab beim anschließenden ILO-Verwaltungsrat seine Sorge hinsichtlich Mandatsüberschreitung der ILO und Unvereinbarkeit mit bestehendem internationalem Recht, v.a. bei Notfallhilfe und dem humanitären Bereich, zu Protokoll. Russland wolle 2017 „konstruktiv für ein gutes Ergebnis mitarbeiten und wäre dankbar, wenn das Amt etwas mehr Arbeit investieren würde, um diese Sorgen und auch Erfahrungen der anderen internationalen Organisationen im Bereich zu berücksichtigen“.

Ziel der **EU** war unter anderem die Einbringung einer Genderperspektive in die Empfehlung. Die **niederländische** Vorsitzführung war effizient und **im Ausschuss sprach der niederländische EU-Vorsitz** bei Erklärungen und bei Abänderungsanträgen im Namen der EU und ihrer MS. Erfolgreich erreichte die EU (unter Unterstützung afrikanischer Staaten) auch eine Einschränkung des Absatzes zu WanderarbeitnehmerInnen (DL, Spanien) auf solche, die rechtmäßig im Staatsgebiet aufhältig sind. Auch die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Entwurf wurde erreicht.

1.1.3 Ungelöste Knackpunkte:

Klammer 1 – Definition „Katastrophe“ – Abs 5. (a)

Definition des Begriffs „Katastrophe“ im Geltungsbereich:

Nachdem die Definition des Begriffs „Konflikts“ überhaupt gestrichen wurde, konnte sich der Ausschuss auf eine Definition des Begriffs „Katastrophe“ nicht einigen. RUS hatte vorgeschlagen, die Klausel ganz zu streichen während der Änderungsvorschlag einen alternativen Wortlaut beinhaltete.

Einige Staaten äußerten den Wunsch, vor einer etwaigen Definition der Begriffe im Geltungsbereich, vor allem des Begriffs „Katastrophe“, die Ergebnisse der Verhandlungen und Diskussionen zu verwandten Themen in diesem Jahr (Dreigliedrige ILO- Fachtagung im Juli und VN-GV im September) abzuwarten.

Klammer 2 - Spezifische Maßnahmen zur Verringerung der Verletzlichkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen – Abs. 9 (e)

Der eingeklammerte neue Wortlaut entstammt einem EU-Vorschlag, wobei dieser z.B. von Chile unterstützt wurde.

Besonders durch die Einbeziehung von Flüchtlingen ist dieser Absatz im Rahmen der Leitgrundsätze umstritten. Weiters stieß sich Russland an der generellen Einbeziehung von „Minderheiten“, wobei es die erfassten Minderheiten konkret genannt haben wollte.

Die AG regten sogar eine weitere Änderung an, die den Absatz auf „jede andere Person, die von der Krise beeinflusst ist“ ausgedehnt hätte. Besonders afrikanische Länder (v.a. Äthiopien) sprachen sich klar gegen diese Ausdehnung aus.

Klammer 3 – Grundsätze der Krisenreaktion - Abs. 9 (i)

Krisenreaktion auf dem Grundsatz der nationalen Eigenverantwortung sowie auf Grundsätzen der int. Solidarität, der gem. Verantwortung und der Zusammenarbeit

[die Krisenreaktionen sollten auf dem Grundsatz der nationalen Eigenverantwortung beruhen, auch in Fällen, in denen internationale Hilfe geleistet wird, sowie auf den Grundsätzen der internationalen Solidarität, der gemeinsamen Verantwortung und der Zusammenarbeit];

Nach einem Änderungsvorschlag von Kuba mit dem Ziel, dass Krisenreaktionen nur auf Ersuchen und mit Zustimmung des betroffenen Staates erfolgen dürfen, sorgte dieser Absatz vor allem auch wegen der Frage der Übereinstimmung mit humanitärem Völkerrecht für Diskussion. Das Amt konnte diese Frage nicht beantworten. In diesem Rahmen war für Kuba besonders die Frage der Souveränität relevant. Die Idee Kubas wurde grundsätzlich von Algerien, Angola, Bolivien, Brasilien, Ägypten, Guatemala, Indien, Jordanien, Libanon, Lesotho, Pakistan, Russland, Sudan und Tschad, unterstützt.

Im Detail:

Vorschlag Kubas: *„Krisenreaktionen müssen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit, in voller Achtung der Souveränität, territorialer*

Integrität und nationaler Einheit der Staaten, mit der Zustimmung des betroffenen Staates und, grundsätzlich, auf Basis der Ersuchens des betroffenen Staates erfolgen. Es obliegt dem betroffenen Staat, die humanitäre Hilfe innerhalb seines Gebiets zu initiieren, organisieren, koordinieren und durchzuführen“.

Kubas Begründung war, den Text in Übereinstimmung mit der EntschlieÙung der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1991, UNGA RES/46/182 über die Stärkung der Koordinierung der humanitären Nothilfe, bringen zu wollen. Die EU und Norwegen lehnten den Vorschlag ab und stellten die Relevanz der UNGA RES/46/182 für den ILO-Text in Frage. Das Amt zitierte eine neuere VN-EntschlieÙung vom Dezember 2013, UNGA RES/68/103, die das Prinzip von nationalem Ersuchen und Zustimmung nicht enthalte. Daraufhin behaupteten Kuba, Russland, Algerien vehement, dass RES/46/182 mit ihrem breiteren Anwendungsbereich die maßgebliche sei. Nachdem das Amt die Frage, welche EntschlieÙung die maßgebliche sei, nicht beantworten konnte, half auch Kubas Kompromissvorschlag, den Oringinatext zu belassen, aber auf den Einklang mit UNGS RES/46/182 zu verweisen, nicht weiter und wurde von den USA; AN und AG abgelehnt.

Äthiopien erläuterte das Problem, dass hier zwei Sachverhalte der internationalen Zusammenarbeit, nämlich Verminderung des Katastrophenrisikos einerseits und Konflikte andererseits, vermischt würden. Auf diese fänden im humanitären Völkerrecht unterschiedliche internationale Instrumente Anwendung und diese würden auch von unterschiedlichen Organisationen betreut (VN, UNHCR, IOM). Bei Konflikten kämen die UN-Charta und die Flüchtlingskonvention mit dem Grundsatz des „Burden sharing“ zur Anwendung. Bei der Verminderung des Katastrophenrisikos wären das Sendai Rahmenwerk zur Verminderung des Katastrophenrisikos und die Rio Erklärung über Umwelt und Entwicklung aus 1992 maßgeblich. Der Amtstext passe für Konflikte, während sich die Änderungsanträge Kubas auf die Katastrophenhilfe bezögen. Dementsprechend müsse der Text die beiden Sachverhalte trennen. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag Äthiopiens konnte mangels Expertise im Saal nicht verhandelt werden. Das Amt war mit seiner Aussage, dass es hier doch nur um Schaffung von Beschäftigung und Einkommen gehe, wenig hilfreich.

Äthiopien wies ferner darauf hin, dass für Binnenvertriebene und Rückkehrer wiederum andere Instrumente und Grundsätze gelten würden.

Pakistan ergänzte, dass in den VN-Debatten zu diesen Themen in Gang seien, und man mit Passagen für die künftige ILO-Empfehlung nicht den Ergebnissen der VN-Generalversammlung im September 2016 vorgreifen solle.

EntschlieÙung der VN- Generalversammlung aus 1991, UNGA RES/46/182 über die Stärkung der Koordinierung der humanitären Nothilfe (Engl): <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

EntschlieÙung der VN-Generalversammlung aus 2013, UNGA RES/68/103 über die Internationale Zusammenarbeit bezüglich humanitärer Unterstützung im Bereich der Naturkatastrophen von humanitärer Hilfe zu Entwicklungshilfe (Engli.): http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/103

Klammer 4 – Schaffung oder Wiederherstellung von Bedingungen der Stabilität und der sozio-ökonomischen Entwicklung für [Migranten, Flüchtlinge, Binnenvertriebene] - Abs. 13 (e)

Schaffung oder Wiederherstellung von Bedingungen der Stabilität und der sozio-ökonomischen Entwicklung für Minderheiten, indigene und in Stämmen lebende Völker

[Migranten, Flüchtlinge, Binnenvertriebene] und andere Bevölkerungsgruppen, die besonders hart getroffen worden sind, besondere Beachtung schenken sollten, wobei das Übereinkommen (Nr. 111) und die Empfehlung (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, sowie andere einschlägige internationale Arbeitsnormen und sonstige internationale Instrumente, die im Anhang aufgeführt sind, berücksichtigt werden sollten; Die EU schlug vor, Flüchtlinge und Binnenvertriebene in diesen Absatz mit einzubeziehen. Dieser Vorschlag fand Anklang bei AG und AN sowie den USA. Dagegen waren vor allem Angola, Pakistan, Äthiopien bzw. schlugen sie im Gegenzug vor, auch einen Verweis auf Migranten einzufügen.

Nachdem absehbar war, dass derzeit kein Kompromiss gefunden werden kann, einigte man sich, den strittigen Teil in Klammer zu setzen.

Klammer 5 – Unentgeltliche Grund- und Primarschulbildung für Kinderflüchtlinge – und Binnenvertriebene - Abs. 20 (b)

Der Amtstext schlug unentgeltliche qualitativ gute öffentliche Schulbildung für Kinder, sowohl für Flüchtlinge als auch für Binnenvertriebene, vor.

Auch hier ging es wieder um die Frage vermischter Sachverhalte (Flüchtlinge einerseits und Binnenvertriebene andererseits) und der Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, nämlich mit Art. 22 der VN-Flüchtlingskonvention und der Kinderrechtskonvention, wonach für Flüchtlinge nur Grundschulbildung unentgeltlich sein müsse. Darüber hinausgehende öffentliche Schulbildung stehe nur Binnenvertriebenen zu. AN und AG lehnten die von Russland vorgeschlagene und von Afrika unterstützte Einschränkung auf jene Primarbildung, die auch Staatsangehörigen zustehe, ab. Pakistan und Jordanien wollten Kinderflüchtlinge überhaupt streichen. Dies war für EU, Norwegen und USA nicht akzeptabel. Die Sozialpartner lehnten auch einen allgemeinen Verweis auf Übereinstimmung mit geltenden internationalen Übereinkommen ab, da sie offenbar darüberhinausgehende Gratisbildung für Flüchtlingskinder anstreben.

Schließlich einigte man sich, dass die Passage in Klammern bleiben solle und das Amt einen Klammertext formulieren solle, der die beiden Sachverhalte trenne. Der endgültige Klammertext lautet

....dass die Mitglieder bei der Reaktion auf Krisensituationen:

... b) [sicherstellen sollten, dass Kinder, die Flüchtlinge oder Binnenvertriebene sind, eine unentgeltliche qualitativ gute öffentliche Grundschulbildung („*elementary education*“) und Binnenvertriebene eine verpflichtende Primarschulbildung („*primary education*“) erhalten];

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft seit 22. April 1954) sowie Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967):

http://www.unhcr.at/no_cache/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html?cid=3109&did=7631&sechash=1e6c14e0

UN-Konvention über die Rechte des Kindes: <https://www.unicef.at/fileadmin/media/Kinderrechte/crcger.pdf>

Klammer 6 – Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt von Flüchtlingen, Binnenvertriebene und Rückkehrern – Abschnitt X (Abs. 28, 29, 30, 31, 32, 33)

Besonders die afrikanische Gruppe forderte eine Streichung dieses Kapitels. Hintergrund war und ist, dass viele dieser Länder, die zum Teil hohe Flüchtlingsströme zu verkraften haben, die Zielrichtung der Empfehlung, nämlich die Übernahme von Verpflichtungen betreffend die Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt einschließlich Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Sozialleistungen bei Flüchtlingen und anderen Migrantengruppen scheuten. Die afrikanische Gruppe forderte im Gegenzug ein zusätzliches Kapitel für sonstige verletzte Bevölkerungsgruppen. Diese Position gab die **afrikanische Gruppe** auch nochmals bei der Berichtsannahme im Plenum zu Protokoll.

1.1.4 Weitere Vorgehensweise:

Der beschlossene Textentwurf wird vom Amt mit Kommentaren versehen und an die ILO-Mitgliedstaaten zur Stellungnahme ausgesendet werden, wobei dann zum gesamten Text Änderungsvorschläge übermitteln werden können.

Das Amt wird einen überarbeiteten Empfehlungsentwurf für die Diskussion 2017 vorlegen und hoffentlich im Rahmen dessen auch andere spezialisierte VN Organisationen konsultieren beziehungsweise sich die notwendige völkerrechtliche Expertise aneignen. Handlungsbedarf besteht im Sinne einer eingehenden Überprüfung des Entwurfs sowohl durch die Fachministerium als auch das BMEIA hinsichtlich der Kompatibilität mit humanitärem Völkerrecht.

2.

.....