



## **Globalisierung und sozialer Fortschritt Zu Rolle und Wirkungen Internationaler Arbeitsstandards**

**Ein Bericht für die Friedrich-Ebert-Stiftung  
von Werner Sengenberger**

**Bonn, November 2002**

### **Kurzfassung**

- **Es existiert ein umfangreicher Rahmen international vereinbarter Arbeitsstandards auf der Grundlage von über 180 Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation. Viele dieser Arbeits- und Sozialstandards werden aber nicht umgesetzt oder nicht respektiert.**
- **Die klassische Begründung für internationale Arbeitsstandards beinhaltet vor allem die Vermeidung von Sozialdumping durch unregulierten, internationalen Wettbewerb. Die mit zunehmendem Globalisierungsdruck ins Feld gebrachten Widerstände gegen soziale Mindeststandards werden zwar ökonomisch oder kulturell begründet, sind aber im Kern politischer Natur.**
- **Die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit internationaler Arbeitsstandards ist nachweisbar; es lässt sich aufzeigen, dass ihre Rentabilität und der mit ihnen verbundene moralische Anspruch zueinander nicht im Widerspruch stehen. Sie sind somit Ziel und Mittel des Entwicklungsprozesses, und nicht wie nach orthodoxer Vorstellung nur das Ergebnis wirtschaftlichen Wachstums.**
- **Aber weder das vorhandene internationale Arbeitsrecht noch der Nachweis der wirtschaftlichen Rationalität und Vorteilhaftigkeit allein genügen, um die Umsetzung von Standards voranzubringen. Benötigt wird hierfür ein geeignetes Umfeld von Wissen, Akteuren und Institutionen, sowie politische Präferenzen und politischer Druck zugunsten der Standards.**

Dr. Werner Sengenberger ist Berater verschiedener internationaler Organisationen. Bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2001 war er 15 Jahre bei der Internationalen Arbeitsorganisation beschäftigt und war dort u. a. Leiter der Hauptabteilung Beschäftigung und Berufsbildung.

Der vollständige Bericht ist in englischer Sprache unter dem Titel "Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards" von der Friedrich-Ebert Stiftung veröffentlicht worden und über sie erhältlich. Anfragen an Frau Lisette Kloeppe, Godesberger Allee 149, 53170 Bonn, e-mail: [lisette.kloeppe@fes.de](mailto:lisette.kloeppe@fes.de)

## **1. Internationale Arbeitsstandards**

*Es existiert ein umfangreicher Rahmen international vereinbarter internationaler Arbeitsnormen*

Seit Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) im Jahr 1919 wurden von der Internationalen Arbeitskonferenz mehr als 180 Übereinkommen (Konventionen) und mehr als 190 Empfehlungen verabschiedet. In der Erklärung der IAO von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen einigte man sich auf acht Konventionen, die ungeachtet der Ratifizierung durch den nationalen Gesetzgeber als Kernarbeitsnormen von allen Mitgliedsstaaten der IAO zu beachten, zu fördern und anzuwenden sind. Diese Kernarbeitsnormen – auch Grundrechte der Arbeit genannt – sind Teil der anerkannten, universell gültigen Menschenrechte. Sie umfassen die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts; das Recht auf Kollektivverhandlungen; das Verbot aller Formen von Zwangsarbeit und Pflichtarbeit; das Mindestalter für Beschäftigung; die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit; und Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beruf und Beschäftigung. Der internationale Arbeitskodex der IAO beinhaltet auch soziale Rechte, darunter Konventionen zum Mindestlohn und zum Entlohnungsgebot; Arbeits- und Ruhezeiten; bezahlter Urlaub; Schwangeren- und Mutterschutz; Schutz besonderer Personengruppen wie Wanderarbeiter und Heimarbeiter; Arbeitsschutz; Kündigungsschutz; soziale Sicherung; Arbeitsbeziehungen; Beschäftigung, berufliche Bildung und Arbeitsverwaltung.<sup>1</sup>

Internationale Arbeitsstandards sind auch in anderen internationalen Übereinkommen festgelegt. Dazu zählen die Charta der Bürgerrechte und politischen Rechte der Vereinten Nationen, der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die UN-Konvention zur Beseitigung aller Formen geschlechtlicher Diskriminierung und die UN-Konvention zu den Rechten des Kindes.

*Viele internationale Arbeits- und Sozialstandards werden aber nicht respektiert oder nicht umgesetzt*

Die große Mehrzahl der Mitgliedsländer der IAO hat die Kernarbeitsnormen ratifiziert, nicht hingegen die Konventionen zu den sozialen Standards. Ratifizierung ist indes nicht mit tatsächlicher Anwendung der Standards gleichzusetzen. Dies gilt selbst für die Kernarbeitsnormen. In der Tat gibt es in einer Reihe von Ländern zahlreiche Verletzungen von Gewerkschaftsrechten, von der Behinderung der Gewerkschaftsarbeit und Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern bis zur politischen Verfolgung und Ermordung von Gewerkschaftern; Diskriminierung von Frauen und Minderheiten ist weit verbreitet; unerlaubte Zwangs- und Pflichtarbeit, Schuldknechtschaft und Kinderarbeit – auch in ihren übelsten Formen - gehören keineswegs der Vergangenheit an. Von der Realisierung internationaler Sozialstandards sind viele Länder noch bzw. wieder weit entfernt. Dies zeigt sich u.a.

---

<sup>1</sup> Diese Kernarbeitsnormen und sozialen Rechte werden im folgenden als Internationale Arbeitsstandards bezeichnet.

in hoher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, in nicht existenzsichernden Löhnen, im Verzug oder Ausbleiben der Entlohnung, in gravierenden Mängeln bei Arbeitsschutz und sozialer Sicherung und anderen Defiziten menschenwürdiger Arbeit.

Die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit aufgebaute IAO verfügt über begrenzte rechtliche Mittel zur Normenkontrolle und Normenüberwachung. Ihre Chancen zur Förderung der internationalen Arbeitsstandards liegen primär in moralischer Sanktionierung von Normverletzungen und Entwicklungszusammenarbeit mit kooperativen Nationen.

## **2. Wozu braucht man internationale Arbeitsstandards? Die klassische Begründung**

Verschiedene Gründe werden für die Notwendigkeit universell gültiger internationaler Arbeitsstandards ins Feld geführt, darunter die Verbesserung und Vereinheitlichung des nationalen Arbeitsrechts; die Herstellung sozialer Gerechtigkeit; die Sicherung des sozialen Friedens; und die Förderung der menschlichen und sozialen Ziele wirtschaftlicher Entwicklung. Von Anfang an richtete sich das internationale Arbeitsrecht auf die Vereitelung von Sozialdumping durch unregulierten internationalen Wettbewerb. Um zu verhindern, dass sich Konkurrenten wirtschaftliche Vorteile durch unangemessen niedrige Standards, und insbesondere durch Lohn- und Sozialabbau verschaffen, bedarf es der Festlegung und Einhaltung genereller Mindeststandards. Nach Auffassung der IAO verursacht die Anwendung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit keine oder geringe Kosten und ist somit unabhängig vom Entwicklungsstand eines Landes. Soziale Standards hingegen können – zumindest vorübergehend – höhere Produktionskosten mit sich bringen und sollten schrittweise unter Berücksichtigung der örtlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten verbessert werden. Dies gilt z.B. für die Mindestlohnregelung. Entgegen manch anderer Behauptung fordern die Normen der IAO keinen gleichen Mindestlohn für alle Länder, sondern lediglich die Einführung von Mindestlohnstandards durch Gesetz oder Tarifvertrag, die u.a. an der jeweiligen lokalen Wirtschaftskraft zu orientieren sind.

Normensetzung und Normenkontrolle in Gestalt von internationalen Arbeitsstandards bedeuten eine bewusste Intervention in nationale Arbeitsmärkte mit dem Ziel, destruktivem Wettbewerb vorzubeugen, Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen zu schützen und strukturell bedingte Machtungleichgewichte im Arbeitsmarkt einzuebnen und damit sicherzustellen, dass Arbeitnehmer am Produktivitätsfortschritt partizipieren. Von Anfang an hat die IAO darauf bestanden, dass wirtschaftliches Wachstum allein nicht ausreicht, um die Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern und dass Arbeitsmärkte nicht mit anderen Märkten gleichzusetzen sind, da Arbeitskraft keine Ware ist. Mit dieser Auffassung setzte sich die IAO in Widerspruch zur orthodoxen Wirtschaftswissenschaft, die behauptet, dass Löhne und Arbeitsbedingungen vollends vom Wirtschaftswachstum abhängig seien (ohne nach den sozialen Voraussetzungen dieses Wachstums zu fragen), und dass sich normative Gestaltung des Arbeitsmarkts

schädlich auf Ressourcenallokation, Effizienz, Wachstum, Löhne und Beschäftigung auswirkten.

### **3. Internationale Arbeitsstandards im Kontext wirtschaftlicher Globalisierung**

Die Auseinandersetzung über Wert und Wirkung von internationalen Arbeitsstandards gewann neue Schärfe in Zusammenhang mit der zunehmenden Globalisierung in den vergangenen drei Jahrzehnten. Die Öffnung nationaler Märkte hat den internationalen Wettbewerb forciert und neue Informations-, Kommunikations- und Transporttechnologien haben die Beweglichkeit des Kapitals über nationale Grenzen hinweg erleichtert, beschleunigt und verbilligt. In der Folge hat sich das Potenzial für Sozialdumping vergrößert. Entgegen den Verheißungen hat die Globalisierung nicht zu einer Angleichung von Wirtschaftsleistung und Lebensbedingungen, sondern im Gegenteil zu vertiefter Ungleichheit im binnen- und zwischenstaatlichem Entwicklungs- und Einkommensniveau geführt. Verringertes durchschnittliches Wirtschaftswachstum, höhere Arbeitslosigkeit und wachsende Armut im Weltmaßstab haben das ihre getan, um den Wettbewerb mit destruktiven Wirkungen weiter anzuheizen. In vielen Ländern - insbesondere in weniger entwickelten - hat man dem Druck auf Löhne und Beschäftigungsbedingungen nachgegeben, die Arbeitsgesetze gelockert oder gar außer Kraft gesetzt und Steuern und Sozialabgaben reduziert, um sich bei Handel und Investitionen Konkurrenzvorteile zu sichern.

Alle diese Entwicklungen haben einerseits die Notwendigkeit der Beachtung universeller Mindeststandards verstärkt, andererseits die Schwierigkeiten ihrer Durchsetzung vergrößert. Dies gilt gleichermaßen für die Länder des Südens wie des Nordens. Auf Seiten vieler Entwicklungsländer wird behauptet, dass ihre komparativen Vorteile in Niedriglöhnen und anderen geringeren Standards lägen und dass sie sich erst entwickeln und die vorherrschende Armut überwinden müssten, ehe sie an internationale Arbeitsstandards denken könnten. Zur gleichen Zeit wird in entwickelten Industriestaaten ähnlich argumentiert. Angesichts des verschärften internationalen Kostenwettbewerbs könne man es sich nicht leisten, das Niveau der Arbeits- und Lebensbedingungen weiter anzuheben oder dieses auch nur zu halten. Aus einer jeweils beschränkten nationalen Sicht heraus ist man in eine politische Blockade geraten, die im Gegensatz zu den wirtschaftlichen und sozialen Verbesserungen steht, die durch die Liberalisierung der Märkte versprochen wurden.

Der Ausweg aus der Sackgasse kann nicht im Abbau der Grundrechte der Arbeit und sozialer Leistungsniveaus liegen, da damit die bereits stark in Zweifel gezogene Glaubwürdigkeit internationaler wirtschaftlicher Integration noch weiter in Frage gestellt würde. Die wechselseitigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Abhängigkeiten der Länder sind soweit fortgeschritten, dass Einbussen oder Schwierigkeiten in einem Land unweigerlich negative Folgen für andere mit sich bringen. Eine für alle Seiten vorteilhafte Lösung des bestehenden Patts kann nur in einer Revision einer falsch angelegten Globalisierungspolitik liegen, die hemmungslos

auf – teils über Kreditvergabe erzwungene – rasche Privatisierung und Liberalisierung von Finanz-, Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkten gerichtet war, ohne dass dafür in vielen Ländern die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen gegeben waren. Rechtsstaatliche und soziale Institutionen sind indessen für das Funktionieren von Märkten unabdingbar. Privatisierung und Marktöffnung haben offenkundig in Ländern ohne solche Einrichtungen zu Schäden – manchmal von katastrophalen Ausmaßen – geführt, während Länder mit gefestigten Einrichtungen und Standards durchaus Vorteile aus der Globalisierung ziehen konnten.

Nicht zuletzt als Folge der unausgewogenen Globalisierungspolitik sind in den vergangenen Jahren Einwände gegen die Anwendung der internationalen Arbeitsstandards laut geworden, die bereits aus früheren Epochen der Geschichte der IAO bekannt sind. Einer dieser Einwände besagt, dass die Standards nicht für die sog. informelle Ökonomie (Schattenwirtschaft) geeignet sind, oder die Informalisierung der Wirtschaft sogar durch internationale Arbeitsstandards verursacht wird. Ein anderer lautet, die Standards würden westlichen materiellen Wertvorstellungen entspringen und sich mit den Werten und kulturellen Traditionen anderer Länder nicht vereinbaren lassen. Damit wird die universelle Gültigkeit der Standards in Frage gestellt.

Die genannten Einwände sind nicht stichhaltig. Wiewohl die Umsetzung bestimmter internationaler Arbeitsnormen in die Praxis die Produktion vorübergehend verteuern können, so werden diese Zusatzkosten meist weit überschätzt, (während zugleich die Folgekosten sozialer Missstände meist unterschätzt werden). Mehr Arbeitssicherheit z.B. kann mit bescheidenem Aufwand durch Beachtung einfacher Sicherheitsregeln zum Freihalten von Fluchtwegen in Produktionsstätten, fachgerechte Instandhaltung von Anlagen und Werkzeugen und vorbeugende Aufklärung über Unfälle und Berufskrankheiten auch in den ärmsten Ländern erzielt werden. Die Kosten der Anwendung vieler internationaler Arbeitsstandards amortisieren sich durch höhere Produktivität und verbesserte Arbeitsorganisation, sodass die Lohnstückkosten als entscheidender Parameter der Wettbewerbsfähigkeit nicht unbedingt ansteigen, sondern sich oft günstig entwickeln. Die informelle Ökonomie ist in der Regel nicht Ursache, sondern im Gegenteil Ergebnis der Nichtanwendung von Standards. Zur kulturellen Relativierung der internationalen Arbeitsnormen ist zunächst anzumerken, dass Konventionen der IAO nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Delegierten der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen werden können, d. h. nicht ohne mehrheitliche Zustimmung der Entwicklungsländer, in denen kulturelle Besonderheiten zumeist geltend gemacht werden. Ferner ist auffällig, dass die Zurückweisung von internationalen Arbeitsstandards wegen der damit verbundenen materiellen Werte oft aus (z.B. südostasiatischen) Ländern kommt, in denen Kapitalismus und Konsumgesellschaft stark ausgeprägt sind. Die tatsächlichen Gründe für die Weigerung, Arbeitsrechte anzuerkennen sind denn auch zumeist nicht wirtschaftlicher oder kultureller, sondern politischer Natur. So wird in manchen Ländern die Vereinigungsfreiheit eingeschränkt, weil Gewerkschafter in der politischen Opposition eines Landes tätig sind und man damit rechnen muss, dass sie auf gesellschaftliche Missstände aufmerksam machen. Die Gleichstellung der

Geschlechter in Beschäftigung und Beruf wird häufig verwehrt, weil Männer ihre Vorzugsbehandlung in der Arbeitswelt nicht verlieren möchten.

#### **4. Der Nutzen von internationalen Arbeitsstandards: Eine erweiterte Sicht**

Im Hauptteil präsentiert der Bericht ein erweitertes Konzept von internationalen Arbeitsstandards. Es zeigt auf, dass alle Länder ungeachtet ihres Entwicklungsstands und ihrer kulturellen Eigenheiten von der Ratifizierung und Anwendung der Standards profitieren können. Anstelle der verbreiteten einseitigen Fokussierung auf die Kosten der Standards und der oft unterstellten Beschränkung der Arbeitsmarktflexibilität wird die wirtschaftliche, soziale und politische Dividende herausgestellt, die durch Anwendung von internationalen Arbeitsstandards zu erzielen ist. Diese besteht nicht nur darin, dass – gemäss der klassischen Funktion - destruktiver Wettbewerb abgewendet wird, sondern zugleich darin, dass konstruktiver Wettbewerb von Unternehmen – und im günstigsten Falle ein «race to the top» - gefördert wird, was in der Summe zu umfassender und nachhaltiger Entwicklung beiträgt. Obgleich die internationalen Arbeitsstandards, insbesondere die grundlegenden Rechte der Arbeit, ethisch und demokratisch voll legitimiert sind, kann es nützlich sein, ihre wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit aufzuzeigen und nachzuweisen, dass ihre Rentabilität und der mit ihnen verbundene moralische Anspruch zueinander nicht in Widerspruch stehen.

##### *Internationale Arbeitsstandards als öffentliche Güter*

Internationale Arbeitsstandards können als internationale öffentliche Güter betrachtet werden, deren Nutzung unentgeltlich und jedermann zugänglich ist und die niemandem zum Nachteil gereicht. Die Standards entstehen normalerweise, wenn in einer erheblichen Zahl von Ländern gleiche oder gleichartige Probleme oder Konflikte in der Arbeitswelt auftreten und zugleich in einigen Ländern bereits erprobte Lösungen in Form sozialpolitischer Zielrichtungen und praktischer Maßnahmen dafür vorliegen. In diesem Falle kann nach eingehender Prüfung der globalen Tauglichkeit ein normatives Instrument geschaffen werden, das von den Entscheidungsgremien der IAO angenommen wird. Die Repräsentanz von Regierungen und Vertretungen der Arbeitgeber und Gewerkschaften aus allen Mitgliedstaaten in diesen Gremien ermöglicht, dass die Konvention oder Empfehlung verschiedenen Ansprüchen genügt, darunter der Verbesserung gegenüber bestehenden nationalen Regelungen, und der wirtschaftlichen Machbarkeit und Praktikabilität. Durch Anwendung der Norm werden in den verschiedenen Mitgliedsstaaten weiteres Wissen und differenziertere Erfahrungen angehäuft, die den praktischen und wirtschaftlichen Nutzen des Standards weiter ansteigen lassen. Gegenüber ausschließlich nationaler Arbeitsgesetzgebung und nationaler Problemlösungskapazität haben internationale Arbeitsnormen mithin den Vorzug, dass nationale Akteure auf einen viel breiteren Fundus international erprobter und allgemein zugänglicher Rezepte für ihre Arbeits- und Arbeitsmarktprobleme zurückgreifen können und ihnen damit Kosten, Umwege und Konflikte bei der Schaffung und Erprobung eigener Standards erspart bleiben. Als Beispiele seien praktikable und erfolgversprechende Instrumente und Maßnahmen

zum sozialverträglichen Personalabbau und Personalanpassung an den Strukturwandel, zur Minderung geschlechtlicher Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, zur Beseitigung der Kinderarbeit, zur vorbeugenden Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und zur Einrichtung staatlicher sozialer Sicherungssysteme nach Funktionsverlust familiärer Sicherung genannt.

### *Spezifische Vorteile*

Die Anwendung von internationalen Arbeitsstandards ermöglicht und erzeugt wichtige positive ökonomische, soziale und politische Effekte. Diese sind umso größer, je mehr auf Partizipation, Schutz und Förderung gerichtete Standards miteinander verknüpft werden.

- Durch die Vereinigungsfreiheit werden *gewerkschaftliche Interessenvertretung und betriebliche Mitbestimmung, Verbandsbildung der Arbeitgeber, das Recht auf Kollektivverhandlung und sozialer Dialog* gesichert. Damit können auf Mobilisierung von Wissen, Kooperation und wechselseitiges Vertrauen gegründete intelligente und konfliktbereinigende Lösungen von Fragen der Arbeit und Wohlfahrt erzielt werden, die wirtschaftliches Leistungsvermögen auf der betrieblichen und der volkswirtschaftlichen Ebene verbessern können: Arbeitnehmer können ihr Wissen und ihre Erfahrungen in Entscheidungsprozesse einbringen; Streitfragen können durch Konsultation und Verhandlung friedlich beigelegt werden; Kollektivvereinbarungen machen Wettbewerbs- und Investitionsbedingungen vorhersehbar, kalkulierbar und verlässlich; Tarifverhandlungen und daraus entstehende Verträge machen die Lohnfindung und die Festlegung anderer Arbeitsbedingungen transparent. Sie können damit produktivitätswidriger Unzufriedenheit und der Wahrnehmung individueller und sozialer Ungerechtigkeit vorbeugen und rechtfertigen den Aufwand an Zeit und Ressourcen von Verhandlungen; im weiteren Sinne kann kollektive Entscheidungsfindung die Ansprüche auf sozialen Fortschritt und wirtschaftliches Potenzial miteinander in Einklang bringen; zentralisierte bzw. nach Branchen koordinierte Tarifverhandlungen sind nachweislich geeignet, arbeitskostenbedingten Preisauftrieb zu kontrollieren und einzudämmen und auch an anderen gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen zu orientieren; entgegen häufig zu hörender Ansicht gelingt dies umso besser, je stärker, repräsentativer und geeinter die Vertretungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite sind. Internationale Erfahrungen mit sozialem Dialog zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierung auf nationaler Ebene zeigen, dass damit wirtschaftliche, soziale und politische Stabilisierung erreicht werden kann. Durch dreigliedrige Beschäftigungspakte kann Arbeitslosigkeit abgebaut und die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten verbessert werden. Auch beim Übergang von Zentralverwaltungswirtschaften zu Marktwirtschaften hat sich der soziale Dialog bewährt.

- *Soziale Mindeststandards* führen zu dynamischer Effizienz in der Wirtschaft. Mindestlöhne und andere Mindestbedingungen der Beschäftigung modifizieren das Wettbewerbsregime von Unternehmen in konstruktiver Weise. Sie verbauen die Möglichkeit, schlicht durch Lohnanpassung nach unten oder Absenkung anderer Standards unter eine bestimmte Marke wettbewerbsfähig zu werden oder zu bleiben. Stattdessen schaffen sie einen Anreiz, Konkurrenzvorteile durch bessere Betriebsführung, Technologie, Produkte, Produktionsverfahren, Arbeitsorganisation und besser qualifizierte, kompetentere Belegschaften zu gewinnen. Unternehmen, die nicht fähig sind, das erforderliche Leistungsniveau zu erzielen, um die Mindeststandards einzuhalten, müssen aus dem Wettbewerb ausscheiden und ihr Marktanteil wird von effizienten Unternehmen übernommen. Ein solches Wettbewerbsregime ist der sog. statischen Effizienz, bei der es nur um die optimale Kombination von Produktionsfaktoren auf der Basis freier Preisbildung geht, eindeutig überlegen.
- *Kündigungsschutz und soziale Sicherung bei Arbeitsplatzverlust, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung* können sich in mehrfacher Hinsicht wirtschaftlich positiv auswirken. Sie können zugleich Sicherheit und Flexibilität im Arbeitsmarkt fördern. Geschützte Arbeitnehmer sind mehr willens, ihr Wissen und ihre Erfahrungen weiterzugeben und miteinander sowie mit dem Management zu kooperieren; sie sind auch eher bereit, Beschäftigungsrisiken hinzunehmen, den technischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Strukturwandel positiv zu sehen und an entsprechenden Personalanpassungen aktiv mitzuwirken. Anpassungsbereitschaft und –fähigkeit und damit erzielbare wirtschaftliche Leistungskraft verbessern wiederum die finanziellen Voraussetzungen für Kündigungsschutz und tarifliche oder staatliche soziale Sicherung. Daraus folgt, dass Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsmarkt keine Gegensätze sind, sondern sich einander bedingen.

Die Notwendigkeit und Funktionalität von Sicherheit im Arbeitsmarkt wächst mit der Öffnung von Märkten im Zuge wirtschaftlicher Globalisierung, da hiermit die Beschäftigungsrisiken infolge verschärften Kostenwettbewerbs, beschleunigtem Strukturwandel und erhöhter Ansteckungsgefahr durch externe, selbst entfernte Wirtschafts- und Finanzkrisen zunehmen. In dieser Situation ist der soziale Schutz vor Arbeitsmarktrisiken, die aktive Förderung der Anpassungsfähigkeit eingeschlossen, die positive Alternative zum Protektionismus in Gestalt von tarifären und nicht tarifären Handelshemmnissen (wie z. B. Importbeschränkungen und Subventionen zum Arbeitsplatzerthalt). Wenn dem so ist, so müssen Entwicklungsländer, die oft die internationalen Arbeitsstandards mit Hinweis auf Missbrauch durch protektionistische Bestrebungen in den Industriestaaten zurückweisen, an der Umsetzung und Anwendung dieser Standards bei sich und in den entwickelten Ländern interessiert sein.



- Die *Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit* ist nicht lediglich ein moralischer Imperativ, sondern dient dem wirtschaftlichen Fortschritt in den davon betroffenen Ländern. Zwangsarbeit behindert Entwicklung, weil sie (billige und unterwertig eingesetzte) Arbeit und Kapital in rückständigen Wirtschaftszweigen festhält, die bei freier Arbeit nicht überleben können. Kinderarbeit mag unter Umständen vorübergehend die wirtschaftliche Subsistenz von Familien sichern oder die Armut vermindern, aber dies geschieht fast immer zu dem sehr hohen Preis verkürzter Lebenserwartung und verkürztem Berufsleben und mangelnder oder völlig ausbleibender Schul- und Berufsbildung und damit verringerter Arbeitskapazität und –leistung. In vielen Fällen ist Kinderarbeit aber auch nur ein Vorwand für den Ersatz erwachsener Arbeitskräfte durch billigere und leichter ausbeutbare Kinder. Des Weiteren führt Kinderarbeit nahezu immer zur Vergrößerung der Arbeitskraftreserve und damit zur Verfestigung niedriger Lohnniveaus, auf deren Hintergrund dann Anreize zur wirtschaftlichen Modernisierung ausbleiben.
- Die Realisierung von *Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beruf und Beschäftigung* vermeidet soziale Konflikte und ermöglicht höheres Wachstum. Diskriminierung führt zur Benachteiligung oder zum Ausschluss von Arbeitskräften im allgemeinen oder von bestimmten Arbeitsplätzen. Damit wird entweder Arbeitskapazität insgesamt verschenkt oder vorhandene Befähigungen und berufliche Qualifikationen werden nicht maximal oder optimal genutzt. Ungleiche Entlohnung gleicher oder gleichwertiger Arbeit kann die Motivation und Arbeitsmoral mindern und zu sozialen Spannungen im Betrieb führen.
- Internationale Arbeitsstandards können zu größerer *Gleichverteilung bei Löhnen und Einkommen* beitragen, womit Entwicklung, sozialer Zusammenhalt und Demokratie gefördert werden. Die Lohndifferenzierung ist im allgemeinen geringer und der Ausgleich gefährlicher, schmutziger und repetitiver Arbeit durch entsprechend höhere Löhne wahrscheinlicher, wo Gewerkschaften mittels solidarischer Lohnpolitik Einfluss auf die Lohnstruktur und die Entgeltsysteme nehmen. Einkommensungleichheit kann durch soziale Transfers und soziale Leistungen verringert werden und damit können die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gestärkt, Armut vermindert und politische Apathie und soziale Unruhen vermieden werden.
- Eine Politik mit dem Ziel der Förderung von *Vollbeschäftigung sowie produktiver und frei gewählter Beschäftigung* ist von zentraler Bedeutung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Chronische Arbeitskraftüberhänge, mit denen viele Entwicklungsländer konfrontiert sind, bilden nicht nur große individuelle und soziale Entwicklungshemmnisse, sondern sind zugleich eine Barriere für die Anwendung der internationalen Arbeitsstandards. Besonders im Verein mit mangelnder sozialer Sicherung implizieren sie starke Machtungleichheit im Arbeitsmarkt zu Lasten der Arbeitskräfte mit der Folge, dass diese leicht auszubeuten sind. Lohnsteigerungen und Anpassung

der Löhne an die Produktivität können schwerlich gelingen. Zudem fehlt bei großem Arbeitskräfteüberschuss der Anreiz zur Investition in Arbeitskraft, um deren Produktivität zu verbessern. Der informelle Sektor weitet sich aus. Im Ergebnis stellt sich ein Teufelskreis von Niedriglöhnen, Armut und hohem Bevölkerungswachstum ein, wie er auch in den Industrieländern vor der Arbeits- und Sozialgesetzgebung üblich war. Er muss durch die Einräumung grundlegender Arbeitsrechte, soziale Sicherung und expansive Beschäftigungspolitik außer Kraft gesetzt werden.

### *Internationale Arbeitsstandards als Ziel und Mittel von Entwicklung*

Internationale Arbeitsstandards sind unverzichtbarer, integraler Bestandteil von Entwicklung. Entsprechend ihrer oben beschriebenen Wirkungen sind sie ebenso als Ziel wie als Mittel des Entwicklungsprozesses anzusehen, und nicht wie nach orthodoxer ökonomischer Vorstellung nur als Ergebnis wirtschaftlichen Wachstums. Daraus folgt, dass Länder nicht erst einen höheren Entwicklungsstand erlangen müssen, ehe sie sich an die Verbesserung ihrer Arbeits- und Sozialstandards machen können, oder dass erst genügend Arbeitsplätze zu schaffen sind, ehe Qualität von Arbeit angesagt ist. Mehr Beschäftigung und bessere Jobs sind keine Gegensätze, sondern ergänzen einander. Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sollte nicht als Vorwand dienen, um anständige Arbeitsbedingungen der bereits Beschäftigten zu beseitigen. Umfassend betrachtet vermindern die international vereinbarten Rechte bei der Arbeit keineswegs den Handlungsspielraum von Arbeitskräften, Arbeitgebern und Gemeinschaft, sondern erweitern die handlungspolitischen Optionen. Internationale Arbeitsstandards schaffen sowohl die *Freiheit von Zwängen* und Einschränkungen wie auch die *Freiheit zu* erweiterten und verbesserten Arbeitsbeziehungen.

### **5. Empirische Evidenz für die wirtschaftlichen Vorteile von internationalen Arbeitsstandards**

Die Befunde der jüngeren empirischen Forschung zu den Wirkungen der internationalen Arbeitsstandards belegen größtenteils deren positive wirtschaftliche Effekte. Ökonometrische Untersuchungen seitens der OECD, IAO und akademischer Forscher kommen zu dem Ergebnis, dass die Standards der Förderung von Produktivität, Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, internationalem Handel, ausländischen Direktinvestitionen und Beschäftigungstand zuträglich sind. Dies gilt gleichermaßen für entwickelte Länder und Entwicklungsländer. Es bestätigte sich auch, dass die Standards negative Folgen bei Marktöffnung verringern und Anpassung erleichtern können. Gewerkschaften stellen kein Hindernis für erfolgreiche wirtschaftliche Integration dar. Bei Berücksichtigung des Entwicklungsstands zeigen sich positive Zusammenhänge zwischen der Verwirklichung von Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Kollektivverhandlungen und anderen zivilen Rechten, sowie höherer Anteile der Löhne an den Gesamteinkommen auf der einen Seite und proportional

mehr Beschäftigung im formellen Sektor und weniger informelle Beschäftigung andererseits.

Global gesehen haben Länder, die die fundamentalen Arbeitsrechte nicht respektieren, einen nur sehr geringen Anteil am weltweiten Volumen von Handel und Direktinvestitionen. Deren weitaus größter Teil konzentriert sich auf die Industriestaaten mit durchschnittlich stärkerer Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen. Dies widerspricht der These vom Standortwettbewerb nach unten ("race to the bottom"). Allerdings gibt es gewichtige Ausnahmen. So fließen z.B. im Bereich des verarbeitenden Gewerbes beträchtliche Investitionen in südostasiatische Länder, in denen Gewerkschaftsrechte nicht oder nicht voll beachtet werden. Eine umfangreiche Befragung von Investoren ergab, dass sie – für die Gesamtheit der Branchen und Länder betrachtet - ihre Standortentscheidungen in erster Linie nach der Größe des Marktes und dem Marktwachstum ausrichten, in zweiter Linie an der sozialen und politischen Stabilität des Standorts sowie der Qualifikation von Arbeitskraft, während die Arbeitskosten nur von drittrangiger Bedeutung waren.

Empirische Analysen zur Wirkung einzelner internationaler Arbeitsstandards liefern kein gänzlich konsistentes Bild. Zum Beispiel wurden in Lateinamerika negative Folgen von Bestimmungen zum Beschäftigungsschutz für den Beschäftigungsgrad festgestellt, während für die OECD-Länder ein solcher Nachweis nicht zu finden war. Die Wirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Einkommen war gleichfalls nicht einheitlich. Allerdings ist die isolierte Analyse und Bewertung einzelner Standards mit Vorsicht zu betrachten. Weitere Forschung auf der Ebene von Ländern, Wirtschaftszweigen und Unternehmen ist zur Ermittlung der Auswirkungen von Standards und den ursächlichen Zusammenhängen erforderlich.

Nimmt man die methodologisch besten Untersuchungen, so lässt sich der gegenwärtige Forschungsstand dahingehend zusammenfassen, dass die Anwendung internationaler Arbeitsstandards im Saldo wirtschaftliche Vorteile erbringt. Zu diesem Urteil gelangt man auch, wenn man sich die Länder Nordeuropas eingehender betrachtet. Nahezu alle verfügbaren statistischen Indikatoren verweisen darauf, dass diese Länder weltweit das Höchstmass an Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen und zugleich den höchsten wirtschaftlichen Leistungsstand aufeinander vereinen. Ein hoher Organisationsgrad bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern, umfassende Tarifregelung der Arbeitsverhältnisse, ein hochentwickelter Wohlfahrtsstaat, hohe Reallöhne, vergleichsweise hohe Lohn- und Einkommensgleichheit und relativ fortgeschrittene Gleichstellung von Frauen und Männern im Beruf und Beschäftigung verbinden sich dort mit langfristig gesehen durchschnittlich hohem Wirtschaftswachstum, hohem Beschäftigungsstand und hohen Beschäftigungsquoten, moderner Technologie, Spitzenwerten internationaler Wettbewerbsfähigkeit, niedriger Preisinflation, positiver Handels- und Zahlungsbilanz, geringer Verschuldung und hohen Niveaus sozialer und politischer Stabilität. Zudem zählen diese Länder zu den weltweit offensten Volkswirtschaften und solchen mit dem geringsten Protektionismus.

## **6. Was behindert Fortschritte bei der vollen Implementierung der internationalen Arbeitsstandards?**

Ogleich sich die wirtschaftlichen Vorteile der Anwendung internationaler Arbeitsstandards theoretisch und empirisch belegen lassen, stehen gewichtige Barrieren der Umsetzung der Standards im Wege. Zu den Hindernissen zählen: Mangelhafte Kenntnis der Wirkungen der Standards; neoliberaler wirtschaftlicher Dogmatismus; Vorurteile und die Verfolgung von Partikularinteressen in Teilen der Wirtschaft; und die Höhersetzung begrenzter, lokaler gegenüber umfassenden und globalen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen, sowie die Vorrangstellung kurzfristiger gegenüber langfristigen Zielen. Nationale Regierungen präferieren oft wirtschaftliche Ziele gegenüber sozialen Zielen und/oder versagen bei der Integration und Koordination dieser Belange. Gleiches lässt sich im multilateralen System internationaler Organisationen beobachten. Die internationalen Finanzinstitutionen, darunter die Weltbankgruppe und der Internationale Währungsfond, haben erst in allerjüngster Zeit die Kernarbeitsnormen der IAO anerkannt.<sup>3)</sup> Lange Jahre hindurch war ihre Programmatik und ihr Handeln am neoliberalen Leitbild ausgerichtet, das internationale Arbeitsstandards tendenziell als Hindernis für effiziente Arbeitsmärkte und wirtschaftliche Entwicklung generell betrachtet. Ein weiteres Handicap bei der Anwendung und Umsetzung internationaler Arbeitsstandards ist – insbesondere in vielen Entwicklungsländern - die Schwäche oder das Fehlen von Gewerkschaften als dem für Standards wichtigsten Fürsprecher und Akteur. Defizite gewerkschaftlicher Präsenz lassen sich teilweise auf die wirtschaftliche Globalisierung zurückführen, die neuartige und günstigere strategische Optionen für die Kapitaleseite z. B. in Form von Produktionsverlagerungen gebracht hat, während sie die Arbeitnehmervertretungen eher geschwächt hat. Weitere Einbussen gewerkschaftlicher Macht resultieren aus geringerem Wirtschaftswachstum, höherer Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, und dem Anwachsen des informellen Sektors bzw. der Schattenwirtschaft.

## **7. Erfordernisse einer weltweiten Beachtung und Förderung der internationalen Arbeitsstandards**

Aus der Identifizierung von Hindernissen der Implementierung internationaler Arbeitsstandards lassen sich Rückschlüsse auf deren verbesserte Beachtung und Förderung ableiten. Weder das Arbeitsrecht noch wirtschaftliches Wachstum allein genügen, um die Umsetzung von Standards voranzubringen. Benötigt wird hierfür ein geeignetes Umfeld von Wissen, Akteuren und Institutionen, sowie politische Präferenzen und politischer Druck zugunsten der Standards. Folgende Aspekte sind dabei wichtig:

---

<sup>3)</sup> Siehe dazu auch die gerade erschienene Studie der Weltbank "Unions and Collective Bargaining Economic Effects in a Global Environment" von Toke Aidt und Zafiris Tzannatos, die in der Langfassung dieses Gutachtens noch nicht berücksichtigt werden konnte.

- Die internationalen Arbeitsstandards sind in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht weithin bekannt. Der Kenntnisstand in der Bevölkerung über ihren Inhalt, ihre Rolle und ihre Wirkungen muss erweitert und

- 13 -

- verbessert werden. Dazu dienen mehr und bessere Forschung, geeignete Medienpolitik, und ein angemessener Platz in der Bildungsarbeit. Die Dokumentation und Verbreitung positiver Fallbeispiele des Nutzens der internationalen Arbeitsstandards auf der Ebene von Unternehmen, Wirtschaftszweigen und Ländern kann dabei hilfreich sein.
- Die Anwendung und Umsetzung der internationalen Arbeitsstandards müssen prioritäre Ziele in der nationalen und internationalen Politik werden. Die große Mehrzahl der Nationalstaaten hat sich dazu durch internationale Abkommen und Bekenntnisse, u.a. anlässlich des Weltsozialgipfels 1995 und in der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen zur Jahrtausendwende, bereits verpflichtet. In Wirklichkeit allerdings sind sie diesen Verpflichtungen zumeist nicht oder nicht voll nachgekommen. Sollen die vereinbarten entwicklungspolitischen Ziele erreicht werden, müssen im Interesse aller Staaten neue Anstrengungen dazu unternommen werden.
- Innerhalb des multilateralen System muss größere Kohärenz der von den beteiligten internationalen Organisationen vertretenen Teilpolitiken, - darunter die Gleichbehandlung und Integration von Wirtschafts-, Finanz und Sozialpolitik- , und eine bessere Koordination von Beratung und Entwicklungszusammenarbeit dieser Organisationen mit dem Ziel der Verwirklichung der internationalen Arbeitsstandards erreicht werden. Insbesondere müssen die einflussreichen und finanzstarken Organisationen, wie Weltbank und Internationaler Währungsfond, mehr Engagement bei der Verwirklichung der Standards zeigen. Der Anerkennung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit durch diese Organisationen muss die aktive Förderung der Rechte im Rahmen von Kreditvergabe und Beschaffungswesen folgen. Die nationalen Mitgliedsstaaten der internationalen Finanzinstitutionen müssen deren Verantwortlichkeit auf diesem Gebiet stärker einfordern.
- Als bedeutendster Advokat und Partner auf der arbeits- und sozialpolitischen Bühne müssen die Gewerkschaften und ihr Einfluss insbesondere in Entwicklungsländern gestärkt werden. Dazu muss vor allem die Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit und die Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlung und Tarifautonomie sichergestellt werden. Im weiteren müssen die Organisationen der Arbeitnehmer, ebenso wie die der Arbeitgeber, stärker in die Formulierung und Umsetzung nationaler und internationaler entwicklungspolitischer Programme, wie beispielsweise die zur Bekämpfung der Armut durch die Weltbank oder internationale strategische Initiativen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, einbezogen werden. Zur Herstellung und Stärkung der organisatorischen Kapazität und fachlichen Kompetenz der Sozialpartner für diese Aufgabe müssen entsprechende Finanzmittel und technische Unterstützung bereitgestellt werden.

- Teilweise als Folge einer verfehlten Strukturanpassungspolitik, - allen voran die zügellose Privatisierung und das Zurückdrängen des öffentlichen Dienstes - in den vergangenen zwei Jahrzehnten fehlt es in vielen Entwicklungsländern an Kapazität und Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung, um Standards einführen und deren Einhaltung überwachen zu können. Zur Restaurierung einer effektiven öffentlichen Verwaltung bedarf es u. a. der fachlichen Ausbildung und der angemessenen Entlohnung des Personals. Finanzielle Hindernisse auf diesem Weg können u. a. durch eine Politik der Gläubigerstaaten zur Um- und Entschuldung der armen Länder beseitigt werden.
- Die internationalen Arbeitsstandards sollten zukünftig stärker durch ein System materieller und institutioneller Anreize gefördert werden. Negative Sanktionen, etwa durch Ausschluss eines Landes vom internationalen Handel und Investitionszuflüssen, sollten nur als letztes Mittel im Falle wiederholter, ernsthafter Verletzung von Kernarbeitsnormen zur Anwendung kommen. Positive Anreize zur Etablierung der Standards können durch Finanzhilfen oder die Gewährung von Begünstigungen von Ländern bei Handel und Investitionen – wie sie bereits von der Europäischen Union und den USA praktiziert werden – und durch Beratung und technische Hilfen gesetzt werden.
- Zahl und Art der Akteure, die für die Verwirklichung der internationalen Arbeitsstandards Verantwortung übernehmen, sollten ausgedehnt werden. Zwar müssen die nationalen Regierungen für standard-konforme Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zuständig und letztlich verantwortlich bleiben. Jedoch müssen auch andere Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft aktiv zur Anwendung und Umsetzung der Standards beitragen. Initiativen in dieser Richtung gibt es bereits seit einiger Zeit auf Seiten von Verbraucherverbänden und anderen Gruppen der Zivilgesellschaft, und multinationalen Unternehmen. Sie finden ihren Niederschlag in Gütesiegeln auf Produkten, deren Herstellung unter Beachtung von internationalen Arbeitsstandards erfolgt, sowie Selbstverpflichtungen der Wirtschaft in Form von Verhaltenskodizes, die auf die Respektierung von internationalen Arbeitsnormen in allen an der Wertschöpfungskette beteiligten Unternehmen bzw. Lieferanten zielen. Derartige private Initiativen sollten ausgeweitet und zugleich Gegenstand von unabhängiger Kontrolle, Bewertung und Berichterstattung werden. Zudem könnte die Anwendung der Standards stärker auf Investitionen bezogen werden. Beispielsweise könnten Kapitalanlagen aus Pensionsfonds, die einen erheblichen Teil der weltweit verfügbaren Investitionsmittel ausmachen, mehr als bisher an die Befolgung der Standards geknüpft werden. Die Konformität der in Verhaltenskodizes einbezogenen Normen mit internationalen Arbeitsstandards sollte gewährleistet sein. Dem können internationale Richtlinien zur Kontrolle der Praxis dienen. Auf keinen Fall aber dürfen die

privaten Aktionen die Überwachungsfunktion der IAO für die internationalen Arbeitsnormen ersetzen, sondern diese nur ergänzen

- 15 -

Im Zeitalter der Globalisierung ist der soziale Fortschritt letztlich davon abhängig, ob es gelingt, mehr Menschen dafür zu gewinnen, sich für gemeinsame, universell gültige Prinzipien, Rechte und Regeln zu interessieren und sich für diese einzusetzen, damit der Prozess der weltweiten wirtschaftlichen Vernetzung in sozial akzeptable Bahnen gelenkt werden kann. Bislang herrscht der Eindruck vor, dass Globalisierung von wenigen gesteuert wird und wenigen nützt. Jedoch ist dies kein ausschließliches, zwangsläufiges, oder unabänderliches Merkmal von Globalisierung. Diese bietet auch positive Chancen, die besser genutzt werden können, u.a. dadurch, dass heute an praktisch jedem Punkt der Erde unannehmbare, international geächtete Praktiken in der Arbeitswelt einerseits, und beispielhafte, förderungswürdige Praktiken andererseits, mittels moderner Technik schneller und besser identifiziert und kommuniziert werden können. Entsprechend können politische Aktionen zum Zwecke der weltweiten Anwendung der internationalen Arbeitsstandards wirkungsvoller organisiert werden

.....

**Erwin Schweishelm**, Tel: 0228/883-518; e-mail: [Erwin.Schweishelm@fes.de](mailto:Erwin.Schweishelm@fes.de) (verantwortlich)  
Lisette Klöppel, Tel. 0228/883-517, e-mail: [Lisette.Kloeppel@fes.de](mailto:Lisette.Kloeppel@fes.de).

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

**Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik**

**Division for International Cooperation, Global Trade Union Program**

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax: 0228/883-575

Sie finden den Kurzbericht zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>

To download the paper please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>