

« Decent Work » : Die Agenda der ILO

**Beitrag zur Veranstaltung der ILO und der FES über
"Globalisierung mit sozialem Fortschritt: Die Aufgaben der ILO",
Bonn, 30. Oktober 2001**

Werner Sengenberger

Inhalt:

1. "Decent Work" (=DW): Das Konzept
2. DW als Komponente von Entwicklungspolitik
3. DW zahlt sich aus
4. DW kann sich jeder leisten
5. Weltweite Defizite von DW
6. Was bewirkt die ILO?: Kompetenz und Einfluss
7. Globalisierung: Hindernis oder Wegbereiter von DW ?

Literatur

1. Decent Work: Das Konzept

Gemäss ihrer Verfassung hat die Internationale Arbeitsorganisation (IAO, in englischsprachiger Abkürzung: ILO) den Auftrag, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern. Seit ihrer Gründung im Jahr 1919 ist sie bemüht, weltweit einen sozialen Rahmen für Frieden und Stabilität zu schaffen. Dies geschieht nicht zuletzt aus der in der Gründungsurkunde vermerkten Erkenntnis heraus, dass es keinen Weltfrieden geben kann ohne sozialen Frieden innerhalb der Mitgliedsstaaten – eine offenkundig ebenso aktuelle Einsicht wie die frühe ILO Botschaft, nach der der Wohlstand reicher Länder solange gefährdet ist, solange es irgendwo auf der Welt Armut gibt.

Mit dem Amtsantritt des Generaldirektors Juan Somavia im März 1999 wurde das vorrangige Ziel der Organisation angesichts gegenwärtiger globaler Bedingungen neu bestimmt: *“Förderung menschenwürdiger und produktiver Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen”* (Internationales Arbeitsamt, 1999).

Die Zielsetzung ist universell. Sie richtet sich auf alle Menschen, die arbeiten, nicht nur auf jene, die in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis stehen. Sie gilt ebenso für Selbständige, Heimarbeiter, Erwerbstätige im informellen Sektor und für Arbeit im Rahmen freiwilliger Tätigkeit. Sie gilt für alle Länder ungeachtet ihres Entwicklungsstands.

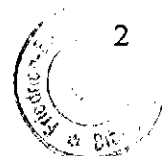
Zur Verwirklichung von DW verfolgt die ILO vier miteinander verknüpfte strategische Teilziele:

I. Die Förderung der Rechte bei der Arbeit

Seit Ihrer Gründung im Jahr 1919 besteht die klassische Aufgabe der ILO in der Setzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards. Der internationale Kodex von Normen umfasst mittlerweile jeweils über 180 *Uebereinkommen* und *Empfehlungen*. Ratifiziert ein Mitgliedsstaat eine Konvention der ILO, so geht er damit eine rechtlich bindende, internationale Verpflichtung zur Einhaltung und Umsetzung dieser Norm ein. Er muss darüber regelmässig berichten. Von der ILO eingesetzte Ausschüsse internationaler Experten prüfen die Berichte. Die Befunde zur Anwendung der Rechtsnormen werden der jährlich tagenden Internationalen Arbeitskonferenz zur Diskussion vorgelegt. Empfehlungen enthalten Richtlinien zur Umsetzung der Konventionen.

Im Jahr 1998 hat die Internationale Arbeitskonferenz die *Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* angenommen. (vgl. IAO 1998). Dazu zählen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlung, einschliesslich der Tarifautonomie, das Verbot von Zwangsarbeit und Pflichtarbeit, das Verbot von Kinderarbeit, sowie das Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Letzteres schliesst

C 01 - 02563



das Gebot der Gleichheit des Entgelts für Männer und Frauen für gleichwertige Arbeit ein. Ueber diese Kernarbeitsnormen erzielte man bereits beim Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen ein Einverständnis. Die fundamentalen Arbeitsrechte sind Teil der universell anerkannten Menschenrechte. Die Mitglieder der ILO müssen diese Grundrechte der Arbeit respektieren und darüber Bericht erstatten, selbst wenn sie die entsprechenden Uebereinkommen nicht ratifiziert haben. Mit der Erklärung von 1998 nahm die IAO die Herausforderung der Weltgemeinschaft an, den Realitäten der Globalisierung der Weltwirtschaft einen Mindestsozialsockel auf weltweiter Ebene entgegenzustellen.

I. Förderung der Beschäftigung

Die ILO hält am Ziel der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung fest, das in der Konvention 122 von 1964 formuliert ist und in der Erklärung von Kopenhagen 1995 bestätigt und erweitert wurde. Dort wird in der Verpflichtung Nr. 3 von den Unterzeichnerstaaten gefordert, dass ihre jeweilige nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik *vorrangig* auf das Ziel der Vollbeschäftigung und der Schaffung produktiver, angemessen entlohnter Arbeit unter Beachtung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte und der Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an der Beschäftigungspolitik auszurichten ist. Der wirtschaftliche Integrationsprozess ist so zu gestalten, dass alle Menschen, die arbeiten wollen, die Möglichkeit zu menschenwürdiger Tätigkeit erhalten. Mehr Beschäftigung und bessere Arbeit schliessen sich nicht aus, sondern ergänzen sich. In der Schaffung von Arbeit und ihrer angemessenen Entlohnung sieht die ILO ein erstrangiges Instrument zur Ueberwindung von Armut und der Förderung des sozialen Zusammenhalts.

III. Ausweitung und Verbesserung des sozialen Schutzes im Arbeitsleben

Sozialer Schutz bezieht sich auf die Prävention von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Schutz vor repressiven Arbeitsbedingungen und vor Ueberbeanspruchung von Arbeitskraft durch Regelung von Arbeitszeiten, Ruhezeiten und Urlaub, sowie Schutz in Gestalt einer sozialen Sicherung bei Krankheit, Invalidität, Schwangerschaft, im Alter und bei Entlassung und Arbeitslosigkeit. Soziale Sicherung ist kein Luxus, sondern ein Erfordernis zur Abfederung von Risiken und Unterstützung von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen sowie sozialökonomische Voraussetzung für die Akzeptanz und Nachhaltigkeit der Globalisierung. Aus der Sicht der ILO sind soziale Sicherung und Flexibilität keine Gegensätze, sondern bedingen sich wechselseitig.

IV. Förderung von dreigliedriger Interessenabstimmung und sozialem Dialog

Der soziale Dialog im weitesten Sinne richtet sich auf den friedlichen Ausgleich unterschiedlicher Interessen der am Arbeitsprozess beteiligten Individuen und Gruppen, und der Regelung und Beilegung von Arbeitskonflikten

durch diverse Formen von Information, Beratung und Verhandlung. Die bedeutendsten Formen sind die Tarifverhandlung und dreigliedrige Konsultationen zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierung auf nationaler oder sub-nationaler Ebene. Alle diese Formen von Dialog zwischen freien, unabhängigen Akteuren setzen zwingend die Vereinigungsfreiheit und die Tarifautonomie voraus. Der soziale Dialog ist als Element von Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung ein Ziel an sich und zugleich Mittel zur Formulierung und Durchsetzung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Er ist eine Quelle von Stabilität auf allen Aktionsebenen, vom Betrieb bis zur Gesellschaft insgesamt.

Die vier Teilziele der ILO bestärken sich wechselseitig. So ist die Schaffung von Arbeitsplätzen eine Bedingung für Einkommenszuwachs und höheren Lebensstandard. Wo es keine Arbeit gibt, gibt es auch keine Rechte am Arbeitsplatz. Deshalb kommen der Erhöhung des Beschäftigungsstands und der Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung eine zentrale Rolle für die Gesamtstrategie der ILO zu. Mehr Beschäftigung wiederum erfordert eine aktive Arbeitsmarktpolitik, expansive makroökonomische Politik und eine Stabilisierung der Finanzmärkte. Sie verlangt ferner die Integration von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Jede Form von Wirtschaftspolitik hat soziale Konsequenzen, während sich die Sozialpolitik entscheidend auf Art und Umfang des Wirtschaftswachstums auswirkt.

Die Respektierung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte ist eine Voraussetzung für einen sozial gestalteten Arbeitsmarktprozess. Ohne diese Grundrechte können im allgemeinen die Arbeitnehmer nicht die Gegenmacht entfalten, die zur Minderung der strukturellen Machtasymmetrie im Arbeitsmarkt erforderlich ist. Der Arbeitsmarkt ist kein Markt wie jeder andere. Dies folgt aus dem bereits 1943 von der ILO in ihrer *Erklärung von Philadelphia* artikuliertem Grundsatz, dass Arbeit keine Ware ist. Der Arbeitsvertrag ist prinzipiell anderer Natur als ein Kaufvertrag. Während bei letzterem Preis und Ware abgleichbar sind, steht beim Abschluss eines Arbeitsvertrags zwar meist der Lohn fest, nicht aber die erst noch zu erbringende Leistung. Das Arbeitsergebnis ist vielmehr davon abhängig, ob das Entgelt sowie das Verhältnis von Lohn und Leistung als gerecht empfunden werden, inwieweit Arbeitssicherheit, Arbeitsplatzsicherheit, Mitspracherechte bei den Arbeitsbedingungen, die Möglichkeit der Beschwerde, Lernchancen zur Anpassung an neue Anforderungen, berufliches Fortkommen, usf. geboten werden und die Anforderungen von Beruf und Familie aufeinander abgestimmt werden können. Wenn Arbeitskräfte nicht "anständig" behandelt werden, sind sie in der Regel weniger produktiv. Wachstum und Entwicklung werden beeinträchtigt. Diese relativ plausiblen, der Alltagserfahrung entsprechenden Zusammenhänge werden in Theorie und Praxis häufig nicht beachtet. Der Ruf nach Deregulierung des Arbeitsmarkts kann angebracht sein, wenn er in spezifischen Fällen auf den Ersatz von bestimmten Rechtsvorschriften durch Tarifvereinbarungen oder die Anpassung von Vorschriften an neuere Bedingungen zielt. In ihrer allgemeinen

Form ist die Forderung nach Entregulung jedoch unsinnig, da es nirgendwo auf der Welt einen Arbeitsmarkt ohne Regeln gibt. Unterschiedlich sind lediglich Form, Inhalte und Urheberschaft der Regeln. Das Gegenteil von Regulierung im Arbeitsmarkt ist zumeist nicht Freiheit, sondern Willkür und einseitige, häufig autoritäre Willensdurchsetzung. Dagegen propagiert die ILO Regelungen, die auf Konsens und Vereinbarung der am Arbeitsmarktprozess beteiligten Individuen und Gruppen beruhen.

Ziele und Politik der ILO – der einzigen UN-Organisation, in der neben den Regierungen die Vertretungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber Sitz und Stimme haben – sind Ergebnis politischen Willens, aber auch von Forschung und praktischer Erfahrung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die weltweit in über 80 Jahren gewonnen wurden. Die grundlegenden Arbeitsnormen wurden von der Mehrheit der gegenwärtig 175 Mitgliedsstaaten der IAO ratifiziert.

Zahl der Ratifizierungen von IAO-Kernarbeitsnormen (Stand vom 22. 10. 2001)

Konvention	von Mitgliedsländern ratifiziert
Konvention 29 zum Verbot der Zwangsarbeit	159
Konvention 87 zu Freiheit und Schutz von Gewerkschaften	138
Konvention 98 über Organisationsrechte und Kollektivverhandlung	150
Konvention 100 zur Gleichheit des Entgelts	154
Konvention 111 zum Verbot von Diskriminierung bei Arbeit und Beruf	152
Konvention 138 zum Mindestalter für eine Beschäftigung	114
Konvention 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit	104

Quelle: ILOLEX

2. DW als Ziel und Komponente von Entwicklungspolitik

DW muss nach Auffassung der ILO Ziel und Mittel von Entwicklung sein. Sie ist geeignet, dem arbeitenden Menschen Anerkennung zu verleihen, die materielle Lebensgrundlage zu sichern und die Teilhabe am sozialen Leben zu fördern. Sie muss auch integraler Bestandteil nationaler und internationaler Entwicklungspolitik sein. Letzteres ist bislang noch nicht hinreichend der Fall. Die Entwicklungspolitik von Weltbank und IWF wurde in den vergangenen Jahrzehnten überwiegend vom sog. "Washington-Konsens" geprägt. Sie fusste auf der Annahme, dass freie Märkte Wachstum und Vollbeschäftigung gewährleisten und dass sie weitgehend auch hinreichen, um soziale Stabilität zu sichern. Die Strategie für den wirtschaftlichen Erfolg bestand in der Hauptsache darin, Verantwortung für öffentliche und soziale Angelegenheiten vom Staat auf den Markt zu übertragen. Mit Hilfe der den Bretton Woods Organisationen zur

Verfügung stehenden finanzpolitischen Mitteln wurde ein stark neoliberal orientierter Kurs, zunächst in den Entwicklungsländern, später auch in den vormalig kommunistischen Reformstaaten gefahren. Die Reform-, Förder- und Hilfsprogramme richteten sich in erster Linie auf wirtschaftliche "Stabilisierung", bei der durch restriktive Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik die Inflation und die Leistungsbilanzdefizite zurückgeführt werden sollten, sowie auf die sog. "Strukturanpassung", bei der mittels Privatisierung des öffentlichen Sektors, Marktöffnung und Liberalisierung von Kapital-, Güter- und Faktormärkten der Freihandel gefördert und die Markteffizienz erhöht werden sollten. Beschäftigung war bei diesen Massnahmen eine nachgeordnetes Anliegen.

Die Politik von Weltbank und Internationalem Währungsfonds schufen (notwendige) makroökonomische Disziplin und einen neuen Geist des Wettbewerbs. Sie "verwechselten jedoch die technischen Aktionsmittel – wie Privatisierung und Deregulierung – mit den sozialen und wirtschaftlichen Zielen der Entwicklung" (IAO, 1999). Wirtschaftliche und soziale Erfolge dieser Politik waren begrenzt, zum Teil blieben sie völlig aus. Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung waren in einer Reihe von Ländern positiv, in anderen schwach oder sogar negativ, wobei sicherlich auch länderinterne Gründe hierfür verantwortlich waren. Die Verschuldung der armen Länder nahm eher zu, die Disparitäten zwischen armer und reicher Welt weiteten sich aus. In vielen Ländern konnte die Armut nicht wesentlich zurückgeführt werden, in vielen nahm sie zu.

Im Laufe der 1990er Jahre kam es im Zuge einer Reihe von Weltkonferenzen der Vereinten Nationen - allen voran dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 - zu einer teilweisen Neubestimmung der internationalen Entwicklungspolitik. Die Weltbank entdeckte endlich die "soziale Dimension" und baute diese in ihre Programme ein, etwa den Aufbau sozialer Sicherungsnetze zur Milderung der sozialen Folgen von Freihandel und Strukturanpassung. Des Weiteren begann die Bank damit, wenn auch rudimentär, den sozialen Gruppen, darunter den Gewerkschaften, eine Mitsprache bei ihren nationalen Entwicklungsprogrammen einzuräumen. Die Bekämpfung der Armut rückte ins Zentrum der multilateralen Entwicklungspolitik. Als konkretes Primärziel wurde die Halbierung der extremen Armut (d.h. der 1,2 Mrd. Menschen, die von weniger als 1 US\$ pro Tag leben) bis zum Jahr 2015 festgelegt. Dies soll durch Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungswesen und der materiellen Infrastruktur, sowie durch eine stärkere Teilhabe der Armen an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen ("empowerment") geschehen.

Für die IAO ist das Ziel der Armutsbekämpfung nicht neu, sondern mindestens seit der Erklärung von Philadelphia 1944 verbindlich und von grosser Bedeutung. Produktive Arbeit ist aus Sicht der ILO der beste Weg aus der Armut. Die Rolle von Arbeit und Arbeitseinkommen zur Reduzierung der Armut wird indes bislang in der internationalen Entwicklungspolitik nicht gleichermassen wie Gesundheit und Bildung beachtet. Wiewohl letztere wesentliche Voraussetzung

für produktive Beschäftigung sind, so sind umgekehrt die Schaffung von genügend Arbeit und verbesserten Arbeitsbedingungen unverzichtbar für Bildung und Gesundheit. Zwischen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und dem Gesundheitsstand in der Gesellschaft generell besteht ein enger Konnex. Allgemeine Bildung und berufliche Bildung müssen zur Armutsbekämpfung miteinander verknüpft werden.

Die DW-Agenda der ILO reicht allerdings weit über das Ziel der Armutsbekämpfung hinaus. Die Forderung nach menschenwürdiger Arbeit richtet sich nicht allein an die armen Länder, oder die Armen innerhalb der Länder. Sie geht auch an die Adresse der wohlhabenden Industriestaaten, wo es ebenfalls an DW mangelt.

Insbesondere im Entwicklungskonzept der Weltbank, aber nicht nur dort, ist die Stellung von Arbeit noch unterbelichtet. Immer noch sieht man die Schaffung von Arbeit und Beschäftigung als mehr oder weniger automatische Resultante von Marktfundamentalismus, wie Freihandel, Privatisierung, schlanken Regierungsapparaten und deregulierten Arbeitsmärkten. Gewiss, der negative Impakt der Ungleichverteilung von Ressourcen, z.B. von Land, für Entwicklungsfähigkeit wurde zumindest im Weltentwicklungsbericht der Weltbank deutlich hervorgehoben und Umverteilung, z.B. durch Bodenreform, nahegelegt. Anerkennung findet im Prinzip auch die Rolle sozialer Sicherung und sozialer Dienste. Im Arbeitsmarkt hingegen werden die Negativwirkung von starker Ungleichheit und die Notwendigkeit von Institutionen und Massnahmen zum Schutz und "empowerment" durch kollektive Akteure weniger erkannt und akzeptiert. Beispielsweise hat die Weltbank, ähnlich wie die OECD, immer noch Vorbehalte gegenüber den Konventionen der ILO zu Mindestlöhnen und Arbeitslosenversicherung. Wie weit die Bank ihre frühere kritische Position gegenüber Gewerkschaften und Tarifverträgen aufgegeben hat, bleibt abzuwarten. Dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften gegenüber hat sie erklärt, dass sie nunmehr alle fundamentalen ILO-Konventionen uneingeschränkt unterstütze (ILO 2000d). Immerhin warnt die Bank in ihrem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 auch davor, sich von der Deregulierung des Arbeitsmarkts zu viel zu versprechen (vgl. World Bank 2001). Würde sie die *positive* Funktion von Arbeit, Arbeitsinstitutionen und internationalen Arbeitsstandards herausstellen, wäre sie mit der ILO in Gleichklang.

Mit einer neuen Agenda für die weltweite Förderung von menschenwürdiger Arbeit wird die ILO im Rahmen eines *Globalen Beschäftigungsforums* am 1. – 3. November 2001 versuchen, die zentrale Bedeutung von produktiver Arbeit für Entwicklung und die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschliessung zu verdeutlichen. Die Erhöhung des Beschäftigungsstands selbst muss zentrales Ziel der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik werden, u.a durch die Vorgabe klar definierter Zielmarken, so wie dies in der EU-Beschäftigungsstrategie zumindest teilweise erfolgt ist.

Die vorherrschende Armut in der Welt ist wesentlich bedingt durch Arbeitseinkommen, die nicht zur Bestreitung des Lebensunterhalts der Arbeitenden ausreichen (sog. "working poor"). Die meisten von ihnen sind im sog. informellen Sektor in den Entwicklungsländern tätig, aber auch in den reichen Industrieländern gibt es Beschäftigung unterhalb des Existenzlohniveaus. Die Zahl der "working poor" schätzt die ILO auf gegenwärtig 530 Millionen. Dazu kommen derzeit rund 160 Millionen statistisch erfasste Arbeitslose sowie ein geschätzter Zuwachs an globalem Arbeitskräftepotenzial zwischen 2000 und 2010 von rund 500 Millionen Menschen, für die Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden müssen. 97 % von ihnen leben in Entwicklungsländern. Die anstehende Integration von zusammengerechnet mehr als einer Milliarde Menschen in den Arbeitsprozess, bzw. in produktivere Beschäftigung, ist eine gewaltige Herausforderung für die betroffenen Länder wie für die internationale Entwicklungspolitik. Wenn sich im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts Wachstum und Beschäftigung nicht besser entwickeln als im in den 1990er Jahren, wird sich die Arbeitslosigkeit weltweit gesehen weiter erhöhen und der Anteil der arbeitsbedingten Armut nicht verringern. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, wie sich nach Schätzung der ILO in den hauptsächlich von Armut betroffenen Regionen die relevanten Parameter verändern müssen, um die Erwerbslosigkeit und die Zahl der armen Erwerbsbevölkerung in diesem Jahrzehnt zu halbieren.

Tabelle 1: Erforderliche Wachstumsraten (in Prozent) von BIP pro Kopf, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität zur Halbierung von Arbeitslosigkeit und erwerbsbedingter Armut, 2000-2010.

Region	BIP pro Kopf	Beschäftigte	Produktivität
Subsahara Afrika	7.5	2.2	7.4
Lateinamerika und Karibik	3.3	2.1	2.7
China	4.2	1.1	3.9
Südasien	6.6	2.2	6.2
Ost- und Südostasien	2.5	2.0	2.2
Naher Osten und Nordafrika	2.8	2.2	2.5

Quelle: ILO, A Global Agenda for Employment, Geneva 2001

Die Tabelle zeigt, dass es ausserordentlicher Anstrengungen insbesondere in den schwarzafrikanischen Ländern und in Südasien bedarf, um die Armut zu mindern und die grosse Arbeitsplatzlücke zu schliessen. Die Erhöhung der Produktivität ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Anhebung der Reallöhne und letztlich auch für mehr wirksame gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Produktivitätsverbesserungen vermindern die Inflationsneigung und schaffen so

mehr Spielraum für beschäftigungsfördernde, expansive Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Unternehmen müssen ihren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und höheren Einkommen leisten, durch entsprechende Investitionen, Produkt- und Prozessinnovationen und Flexibilität. Diese sind nach Erfahrungen der ILO nur in Verbindung mit Investitionen in Humanressourcen, darunter besonders in berufliche Qualifikation, eine Politik der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung und kooperativer kollektiver Arbeitsbeziehungen zu erreichen.

Nationale und internationale Politik muss die beschäftigungspolitischen Ziele unterstützen, indem sie ihnen Priorität in der Wirtschafts- und Sozialpolitik einräumen, die Erwerbschancen von Frauen nach Umfang und Qualität verbessern helfen und eine Abstimmung und Koordinierung von Teilpolitiken innerhalb nationaler Regierungen und unter den internationalen Organisationen zum Zwecke produktiver Beschäftigung anstreben.

3. DW zahlt sich aus

Zu den häufig zu hörenden Einwänden gegen die Verwirklichung von DW zählt die Anschauung, dass die entsprechenden Institutionen, Politiken und Massnahmen zu teuer seien und Wachstum und Wirtschaftsdynamik hemmen würden. Oft wird auch behauptet, dass Unternehmen die aus der Anwendung von Sozialstandards erwachsenen "zusätzlichen" Kostenbelastungen nicht tragen könnten und Rentabilität und Wettbewerbskraft geschmälert würden.

In wenigen Fällen treffen diese Argumente tatsächlich zu. Emprirische Untersuchungen und praktische Erfahrungen belegen, dass DW nicht nur ein Gebot moralischer Empfindung ist, sondern sich in mikroökonomischer wie makroökonomischer Betrachtung rechnet. Unternehmen mit den höchsten Sozialstandards sind vielfach die profitabelsten. Die Länder, die gemessen an statistischen Indikatoren zu den vier Teilstrategien des DW-Konzepts die höchsten Werte erzielen, also den höchsten Stand an menschenwürdiger Arbeit aufweisen, sind auch in ihren wirtschaftlichen Leistungen unübertroffen. Dazu zählen die nordeuropäischen Staaten, die nach Wachstum, Aussenhandelsbilanz, Preisstabilität, Beschäftigungsquote, Stand der Informations- und Kommunikationstechnologie, den USA keineswegs nachstehen, sondern diese in vielfacher Hinsicht übertreffen, ohne gleichzeitig den Makel starker Lohn- und Einkommensspreizung und damit verbundener Arbeitsarmut aufzuweisen. Darüber hinaus hat sich erwiesen, dass die Länder mit dem nach Lohnersatzleistung und Bezugsdauer höchstem Niveau sozialer Sicherung, namentlich bei Arbeitslosigkeit, die offensten Volkswirtschaften haben und am wenigsten protektionistische Neigungen zeigen. Dies lässt sich leicht damit erklären, dass die Oeffnung der Märkte den Strukturwandel tendenziell beschleunigt und die Ansteckungsgefahr bei internationalen Krisen erhöht. Um beides sozial aufzufangen und ganz allgemein die Akzeptanz wirtschaftlicher

Globalisierung zu erhöhen, bedarf es des Schutzes vor Arbeitsplatz- und Einkommensverlust und aktiver, unterstützender Politik zur Anpassung quantitative und qualitative Nachfrageverschiebungen und Neuerungen.

Sozialer Schutz ist die positive Alternative zum Protektionismus. Frühere Globalisierungsschübe kamen zum Erliegen, weil sich die Nationalstaaten nur mittels protektionistischer Massnahmen gegen die unerwünschten sozialen Wirkungen der Marktöffnung zu wehren wussten. Heute wissen wir, dass der Protektionismus für die Weltwirtschaftskrise in den frühen 1930er Jahren mit verantwortlich war. Liberalisierung von Handel und Kapitalbewegungen ist nicht umsonst zu haben, sondern nur um den Preis sozialpolitischer Flankierung. Die wirtschaftlichen Gewinne der Marktöffnung können und sollten dazu benutzt werden, die Kosten des sozialen Unterbaus und aktiver Anpassungsmassnahmen, wie berufliche Bildung, zu finanzieren. Sozialpolitische Marktkorrekturen dürfen in keinem Falle als gegen die Marktwirtschaft gerichtet verstanden werden, sondern im Gegenteil als Gestaltung und Stärkung des Marktes.

Wie notwendig Systeme und Einrichtungen des sozialen Schutzes und des sozialen Dialogs sind und welche Bedeutung soziale Sicherung für die Verhinderung von sozialem Abstieg und Verarmung hat, erfuhren die Länder in Ost- und Südostasien, die 1998 von einer Finanz- und Wirtschaftskrise erfasst wurden. Sie haben sich mittlerweile zwar wirtschaftlich zügig erholt, die sozialen Folgen der Krise sind aber wegen fehlender oder unzureichender Arbeitslosenversicherung und anderer sozialer Transfers viel nachhaltiger. So ist in den am meisten betroffenen Ländern Korea, Malaysia, Philippinen, und Thailand bei einem durchschnittlichen Produktionsrückgang von rund 13 % in 1998 die Armut viel stärker gestiegen als beispielsweise in Finnland, wo es zwischen 1990 und 1993 zu einem vergleichbaren Produktionseinbruch kam, aber dank des gut ausgebauten sozialen Sicherungssystems nur zu einer geringfügigen Zunahme der Armut um weniger als einen Prozentpunkt. Vorausgesetzt, dass sie richtig praktiziert werden, schützen Sozialtransfers vor Ausweitung sozialer Ungleichheit und sozialen Verwerfungen, stabilisieren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und bewahren den sozialen Frieden. Letzlich tragen sie auch zur politischen Stabilität bei.

Die Verwirklichung von DW in Form von geschlechtlicher Gleichstellung bei Arbeit und Beruf kann das Wirtschaftswachstum steigern. Die Weltbank schätzt, dass bei gleicher Bildung und Berufsbildung von Frauen und Männern und ohne Diskriminierung bei der Arbeit das Wachstum in den südasiatischen Ländern ab 1960 um 50 % und in Subsahara-Afrika um 100 % höher gelegen hätte.

4. DW kann sich jeder leisten

Vielfach ist zu hören, dass sich nur die reichen, entwickelten Industriestaaten DW leisten können. Arme Länder müssten sich erst "entwickeln", ehe sie sich voll auf die Zielsetzung der ILO einlassen könnten, oder dass erst Arbeit geschaffen werden müsse, ehe man an menschenwürdige Arbeit denken könne. Selbst im Verwaltungsrat der IAO ist von Vertretern armer Staaten zu vernehmen, dass der Wettbewerbsvorteil ihrer Volkswirtschaften in niedrigen Löhnen und Arbeitskosten liege und man diesen Vorteil nicht durch "überzogene" Sozialstandards aufs Spiel setzen dürfe. Aber selbst aus den reichen Ländern kann man ähnliche Argumente vernehmen. In der Financial Times war am 9.2. 2000 zu lesen, dass die Menschen in Entwicklungsländern Arbeit und Einkommen benötigten, hingegen keine Menschenrechte. Als ob wirtschaftlicher Fortschritt und Rechte nichts miteinander zu tun hätten.

Diesen Ansichten liegen die iredührenden Vorstellungen zugrunde, dass die Ziele der Ausweitung und der qualitativen Verbesserung von Beschäftigung notwendig miteinander in Konflikt stehen und menschenwürdige Arbeit etwas nachrangiges ist, und nicht selbst originärer, integraler und unverzichtbarer Teil von Entwicklung. Kann man daran zweifeln, dass Arbeiter in Bangladesh, Nigeria und El Salvador ebenso daran interessiert sind, von Arbeitsunfällen verschont zu werden wie Arbeitnehmer in Deutschland? Dass man sich Einrichtungen und Massnahmen in armen Ländern nicht leisten könne, entspricht vielfach einem Mythos oder einer Ausrede als der Wirklichkeit. Die Institutionen zur Schaffung von Arbeitssicherheit mögen in armen Ländern nicht so ausgebaut sein können wie in Deutschland. Indes, um die meisten Unfälle zu vermeiden, bedarf es in erster Linie der Beachtung relativ einfacher, wenig kostspieliger Vorsichtsregeln und wenig aufwändiger betrieblicher Organisation – wie etwa das Freihalten von Fluchtwegen im Katastrophenfall, oder die regelmässige Wartung von Werkzeugen und anderen Betriebsmitteln und vorbeugende Information und Aufklärung. Die wirtschaftlichen Verluste, die weltweit pro Jahr als Folge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten entstehen, werden auf 4 % des Bruttosozialprodukts geschätzt. Diese Grösse drängt geradezu nach mehr Investitionen in die Sicherheit am Arbeitsplatz.

Auch soziale Sicherung ist für arme Staaten keineswegs ein Luxus, sondern essentielle Voraussetzung für Produktivität, Entwicklung und Teilhabe am Weltmarkt. Für Thailand z.B. hat die ILO errechnet, dass für die Etablierung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung ein Beitragssatz von 2.5 % seitens Arbeitgeber und Arbeitnehmer im ersten Jahr und dann fallender Beitragsraten bis zu 0.6 % im siebten Jahr genügten, um ein Arbeitslosengeld in Höhe von 50 % des früheren Verdiensts für einen Bezugszeitraum von 6 Monaten zu finanzieren. Dies ist keine unzumutbare Belastung, zumal damit viele berechenbare und nicht kalkulierbare Kosten für Wirtschaft und Gesellschaft vermieden werden können. Leider haben auch internationale Organisationen, wie Weltbank und OECD, aus einem engen Verständnis von Wirtschaftlichkeit heraus mitunter haltlose

Vorstellungen über "ekzessive" soziale Sicherungsstandards verbreitet. Das Niveau sozialer Sicherung und die damit verbundenen öffentlichen Ausgaben sind eher eine Frage politischer Prioritäten als eine Frage wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Dafür spricht zweierlei: Hohe Anteile für Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt finden sich sowohl in reichen wie armen Staaten, und das gleiche gilt für ein niedriges Sozialaufwandsniveau. Wo öffentliche Ausgaben für soziale Sicherung vergleichsweise gering sind, wird oft mehr für private Absicherung aufgewandt, sodass die Gesamtausgaben am Ende wenig differieren. So geben die US-Amerikaner fast gleich viel für Bildung, Gesundheit, Alterssicherung und Kinderbetreuung aus wie die Schweden, nur dass sie diese zu drei Vierteln privat finanzieren, während sie die Schweden zu 90 % über Steuermittel bestreiten.

Berufliche Bildung von Arbeitnehmern ist ebenso sehr eine Frage des politischen Willens und der Arbeitsorganisation als eine Frage von Kosten. Gravierende Hindernisse für die Erlangung beruflicher Qualifikation liegen in gesellschaftlichen Vorurteilen und der Verfolgung von Partialinteressen – z. B. beim Ausschluss von Mädchen oder Frauen von Bildung und Berufsbildung, bei der Nichtanerkennung von beruflichem Wissen und Können, das nicht formell erworben und zertifiziert ist, oder beim Versperren des Zugangs von sog. ungelernten Arbeitern oder solchen aus "niederen" Schichten, Klassen, Kasten, usf. zur beruflichen Bildung. Unverkennbar ist, dass die Teilhabe von Entwicklungsländern an den von den entwickelten Ländern beherrschten Weltgütermärkten zusehends von der Fähigkeit abhängt, Produkte mit bestimmten, vorgegebenen technologischen und umweltfreundlichen Standards herzustellen. Dies erfordert qualifizierte Humanressourcen auf breiter Front.

Die Kinderarbeit ist oft Gegenstand von Mythenbildung. Lange wurde das Knüpfen feinmaschiger Teppiche durch Zehnjährige damit gerechtfertigt, dass diese Arbeit nur von feingliedrigen Kinderhänden zu bewerkstelligen sei – bis die ILO dies in Studien als Vorurteil widerlegt hat. Oft werden Kinder eingesetzt, weil sie gefügiger sind und weniger Forderungen stellen als Erwachsene. So sehr eine Verbindung von Kinderarbeit und Armut nicht zu leugnen ist, so wenig ist dieser Zusammenhang als Begründung geeignet, die Kinderarbeit nicht zu bekämpfen. Denn sie ist in den Entwicklungsländern heute – ähnlich wie in Europa vor einhundert Jahren – ein Hemmschuh für die Ueberwindung von Armut, weil sie der Bildung und Berufsbildung und einer verbesserten Gesundheit und höheren Lebenserwartung der Bevölkerung im Wege steht. Das Potenzial ihrer jungen Menschen zu opfern beraubt eine Nation eines Teils ihrer Wachstums- und Entwicklungschancen.

Das Bestehen auf dem Wettbewerbsvorteil niedriger Arbeitskosten in Entwicklungsländern ist fragwürdig, zumindest dann wenn er als Vorwand dafür erhalten muss, dass Verbesserungen von Reallöhnen und Arbeitsbedingungen unterbleiben und man an überkommenen Wirtschaftsstrukturen festhält. Mittlerweile hat mancherorts – nicht nur in der dritten Welt - ein Umdenken

eingesetzt. Man sieht, dass man allein mit billiger Arbeit keine Investitionen ins Land bringen, keine Wirtschaftsdynamik entfalten und die Armut mindern kann. Man erkennt, dass die Förderung der Humanressourcen die bessere Alternative für Entwicklung ist. Natürlich muss sich das Lohnniveau letztlich an der Produktivkraft einer Volkswirtschaft orientieren. Die ILO fordert in dem Zusammenhang auch keineswegs, wie manchmal unterstellt, eine weltweite Harmonisierung der Mindestlöhne, sondern einen den nationalen Verhältnissen angemessenen Sockel für Entgeltung von Arbeitsleistung. Durch Tarifvereinbarung oder Gesetz festgelegte Mindestlöhne sind nicht nur zur Vermeidung von Unterbezahlung, sondern auch für die Wirtschaftsdynamik wichtig. Sie verhindern, dass Wettbewerbsfähigkeit durch unbegrenzte Lohnflexibilität nach unten erzielt werden kann. Sie drängen den Unternehmer zu einer konstruktiveren Alternative, nämlich durch auf Produkt- und Prozessverbesserungen oder das Aufspüren von neuen Märkten gerichtete Anstrengungen ein Niveau von Produktivität und Ertrag zu erzielen, mit dem die Lohnkosten bestritten werden können. Damit verlieren ineffiziente Unternehmen und Arbeitsplätze ihre Existenzberechtigung. An die Stelle statischer tritt dynamische Effizienz.

Das Argument, sich DW nicht leisten zu können oder damit bis zur Erlangung eines fortgeschrittenen Entwicklungsgrads warten zu müssen, wird vollends suspekt, wenn es sich auf die sog. "entwicklungsunabhängigen" internationalen Sozialstandards richtet, wie z. B die Gewerkschaftsfreiheit, die Tarifautonomie, den sozialen Dialog oder das Verbot von Zwangsarbeit und Diskriminierung. Die Gründe dafür, sich gegen solche Freiheiten zu sperren, sind meist politischer, nicht wirtschaftlicher Natur. Die Unterscheidung zwischen entwicklungsabhängigen und -unabhängigen Standards ist selbst fragwürdig.

5. Weltweite Defizite von DW

Unter dem Titel "Das DW-Defizit reduzieren – eine globale Herausforderung", legte der Generaldirektor der ILO der diesjährigen Internationalen Arbeitskonferenz einen Bericht zur Diskussion vor, um daraus Anhaltspunkt für das weitere Vorgehen der Organisation zur Umsetzung des DW-Konzepts zu gewinnen.

Die wichtigsten Defizite an menschenwürdiger Arbeit bzw. Arbeitsbedingungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Gravierende Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit; Gewerkschafter werden in vielen Ländern bei ihrer Arbeit diskriminiert und behindert, in machen verfolgt, inhaftiert, entführt und ermordet.

- In der Mehrzahl der Staaten war der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den letzten zwei Jahrzehnten rückläufig;
- Nur eine Minderheit aller Arbeitnehmer ist durch einen Tarifvertrag zu Löhnen und Arbeitsbedingungen geschützt;
- Zwangsarbeit gibt es in einigen Ländern in erheblichen Umfang (Beispiel: Myanmar);
- Die Zahl der regelmässig arbeitenden Kinder im Alter von 6 bis 14 Jahren wird auf mindestens 250 Mill. geschätzt;
- Die schlimmsten Formen von Kinderarbeit, wie gefährliche Arbeit, Prostitution und Schuldknechtschaft, haben in Teilen der Welt wieder zugenommen.
- Rund ein Drittel des globalen Arbeitskräftepotentials von rd. 3 Mrd. Menschen ist arbeitslos oder unterbeschäftigt;
- In praktisch allen Ländern sind Frauen im Arbeitsleben benachteiligt;
- 90 % der Erwerbsbevölkerung hat keine oder ungenügende soziale Sicherung gegen Krankheit und Invalidität; 75 % der Arbeitslosen erhalten keine Unterstützung;
- Im Durchschnitt ereignen sich pro Jahr rund 250 Millionen Arbeitsunfälle. Ferner gibt es jährlich rund 160 Millionen Fälle von Berufskrankheiten. 1,1 Millionen Menschen sterben als Folge von arbeitsbedingten Krankheiten und Unfällen. Arbeiter kommen bei Fabrikbränden ums Leben, weil die Fabrikttore verschlossen sind.

Der Mangel an menschenwürdiger Arbeit trifft nicht nur die Arbeiter selbst, sondern zumeist auch ihre Angehörigen. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Löhne unterhalb der Lebenshaltungskosten, Säumnis bei der Entlohnung, Stress und lange Arbeitszeiten erzeugen Spannungen in der Familie und bereiten den Boden für Gewalt, Drogenkonsum und Kinderarbeit.

Eines der grössten Probleme für die Durchsetzung von DW bereitet der in vielen Teilen der Welt gewachsene informelle Sektor, in dem keine Steuern und Abgaben gezahlt werden und die Arbeitsgesetzgebung nicht zur Anwendung kommt. Im gesamten Afrika wird der Anteil der informell tätigen Menschen in den städtischen Räumen auf durchschnittlich 57,2 % geschätzt, in Lateinamerika auf 36,2 %, in Raum Asien und Pazifik auf 32,8 % (Daten aus ILO-KILM 1999). In Südamerika sind in den Jahren 1990-98 sechs von zehn der neuen Arbeitsplätze

im informellen Sektor Bereich entstanden, in Afrika waren es 93 %, in Asien 40 – 50 %. (vgl. ILO-Weltbeschäftigungsbericht 2001). Es wächst nicht nur der informelle Sektor, es schrumpft zugleich der formelle Sektor. In vielen Ländern ist eine "Feminisierung" dieses Sektors zu beobachten. Der Anteil der Frauen an den Beschäftigten liegt im Durchschnitt zwischen 60 und 80 %. Die Ursachen der Ausweitung sind vielfältig. Allen voran sind unzureichendes Wirtschaftswachstum, falsch angelegte Strukturanpassung, hoher Arbeitskräfteüberschuss, mangelnde soziale Sicherung und Zugangsbarrieren zum formellen Sektor zu nennen. Kapitalaustattung und Produktivität sind im informellen Sektor gering, die Arbeitskräfte haben keine Berufsausbildung, die Einkommen sind niedrig und unstetig, die Arbeitsbedingungen sind prekär. Es gibt jedoch mittlerweile auch vereinzelt Bereiche in diesem Sektor mit moderner Produktion und besseren Beschäftigungsbedingungen. Mitunter ist der informelle Sektor auch Zulieferer für multinationale Unternehmen. Die Grenzen zum formellen Sektor sind oft fließend. In einigen Ländern, wie z.B. Indien und Ghana, ist es den Gewerkschaften gelungen, in diesem Sektor Fuss zu fassen.

In der ILO, die 1973 im Rahmen einer Studie über Kenia das Konzept des informellen Sektors entwickelt hat, ist über lange Zeit davon ausgegangen worden, dass dieser Sektor sukzessive vom formellen Sektor aufgesogen wird. Dies hat sich offensichtlich nicht bewahrheitet. Seit einigen Jahren arbeitet die ILO deshalb an einer Revision ihrer Haltung und Politik zum informellen Sektor. Gleiches gilt für die Gewerkschaften. Programme und Projekte mit dem Ziel der Verbesserung der Datenlage, der sozialen Sicherheit und der Förderung von Klein- und Mikrounternehmen, Beschäftigung, Berufsbildung, Gleichstellung der Geschlechter und Arbeitssicherheit wurden begonnen. Der informelle Sektor wird Hauptthema der internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 sein.

Was bewirkt die ILO ? – Kompetenz und Einfluss

Die Ueberwindung der Defizite von DW bedarf gewaltiger Anstrengungen auf nationaler und internationaler Ebene. Aus historischer Erfahrung darf man dabei davon ausgehen, dass der Prozess der Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit nicht stetig verläuft, sondern eher – teils in Verein mit der wirtschaftlicher Entwicklung – als Sequenz von Fortschritten und Rückschlägen.

Die Umsetzung des DW-Konzepts ist zunächst Aufgabe der Nationalstaaten und ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Akteure, allen voran der Regierungen und der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihrer Organisationen. Daneben können Nichtregierungsorganisationen wertvolle Unterstützung leisten. Zur Realisierung von DW in den Ländern bedarf es in erster Linie eines politischen Willens und der Priorisierung der strategischen Zielorientierung in der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Unabdingbar sind ferner ökonomische, administrative und infrastrukturelle Voraussetzungen für die tatsächliche Umsetzung des Konzepts. So bilden in vielen Ländern die schwache Stellung und mangelnde Ressourcenausstattung der Arbeitsministerien ein gravierendes

Hindernis. Vielerorts fehlt eine kompetente öffentliche Verwaltung, die die DW-politik in Gestalt von Programmen und Projekten umsetzen kann.

Was kann die ILO beitragen ? Was leistet sie ? Zunächst normative Orientierung in Gestalt der internationalen Arbeits- und Sozialstandards und deren Umsetzung in den Mitgliedsländern. Dank ihrer Normenaufsichtsverfahren ist die IAO über Jahrzehnte hinweg bei der Aufdeckung und Abstellung von Missständen erfolgreich gewesen, obgleich sie nur sehr begrenzte Sanktionsgewalt besitzt, um die Einhaltung ihrer Normen zu gewährleisten. Sogenannte "Sozialklauseln" in internationalen Handelsverträgen, mit deren Hilfe Verstöße gegen ILO-Normen durch Handelsbeschränkungen geahndet werden, fanden bislang keine Mehrheit in den ILO-Entscheidungsgremien. Aber es gibt Alternativen zu handelsbezogenen Sanktionen. Missbilligung von Verletzungen der Standards durch die Weltgemeinschaft und moralischer Druck auf kooperationsunwillige Staaten haben so manche Verhaltensänderung bewirkt. In Myanmar (Burma) untersucht gegenwärtig eine Delegation angesehener, hochrangiger Persönlichkeiten im Auftrag der IAO, ob es die Militärregierung mit dem Abbau von Zwangsarbeit ernst meint oder nicht. Im Herbst vergangenen Jahres hat der Verwaltungsrat der IAO alle Mitgliedsstaaten aufgefordert, ihre Beziehungen zu dem Land zu unterbrechen und Sanktionen zu verhängen, solange dort weiter unter Zwang und unter menschenverachtenden Bedingungen gearbeitet wird.

Selbst wenn ILO-Normen von Mitgliedsstaaten ratifiziert werden und entsprechende nationale Gesetze erlassen sind, reicht häufig die Rechtsordnung nicht aus, um sozial akzeptable Arbeitsbedingungen herzustellen. Die zeigt sich z. B. deutlich bei der Bekämpfung der Kinderarbeit. Trotz eines nationalen gesetzlichen Verbots besteht diese in vielen Ländern fort. Forschung, Aufklärung, Schul- und Berufsbildung, soziale Sicherung, Einkommensumverteilung und Aktivierung lokaler Akteure, darunter der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen müssen hinzukommen, um Kinderarbeit wirksam zurückdrängen zu können. Die ILO hilft den Ländern dabei mit ihrem Internationalen Programm zur progressiven Beseitigung von Kinderarbeit (IPEC). Dieses Programm wurde anfangs der 1990er Jahre auf Anregung und mit Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland gestartet. Mittlerweile beteiligen sich über 70 Entwicklungs- und Transformationsländer an dem Programm. Ein ähnliches Programm der technischen Zusammenarbeit zur Verwirklichung von Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen ist von der ILO bereits beschlossen worden, ein Programm zur Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ist in Vorbereitung.

Forschung, Information und Beratung sind weitere wichtige Aktionsmittel der ILO. Auf der Basis von Sozialindikatoren wird ein weltweites statistisches Informationssystem ständig ausgebaut und verbessert. Davon profitieren u. a. die nationalen Arbeitsmarkverwaltungen und ihre Dienstleistungen, wie Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Berufsbildungsförderung. Die

periodischen Weltarbeitsberichte und Weltbeschäftigungsberichte der ILO dokumentieren den Zustand der verschiedenen Dimensionen sozialer Entwicklung und geben Politikempfehlungen, z. B. zur Förderung von Vollbeschäftigung oder zur Ausweitung sozialer Sicherung. Der jüngste Weltbeschäftigungsbericht hat sich beispielsweise mit den wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen der Informations- und Kommunikationstechnologien befasst, darunter auch mit der Frage der "digitalen Spaltung" innerhalb und zwischen Ländern.

Gegenwärtig versucht die ILO mit einem Pilotprogramm zur Operationalisierung von DW in den Mitgliedsstaaten eine Methodologie zu entwickeln, um verschiedenen Bereiche der Sozialpolitik und darüber hinaus die Sozial- und Wirtschaftspolitik auf der Länderebene besser zu integrieren, entsprechende Aktionsprogramme zu koordinieren, sowie nationale Aktionspläne mit klaren Zielvorgaben zu versehen und den Erfolg zu messen. Pilotprogramme dieser Art laufen derzeit in den Philippinen, Panama, Ghana und Dänemark. Für weitere Länder sind Pilotprogramme in Vorbereitung.

Die IAO will und muss – eingedenk ihrer gemessen an der Weltbankgruppe relativ bescheidenen Personal- und vor allem Finanzausstattung – ihr Programm der menschenwürdigen Arbeit im Konzert und durch Kooperation mit anderen internationalen Organisationen voranbringen. Dabei gilt es, folgende Hindernisse im multilateralen System zu überwinden: politisch-ideologische Differenzen oder Inkonsistenzen, Mandats- und Kompetenzüberschneidungen und mangelnde Koordination von Programmen und Aktionen. Die Folgen sind u.a. inkonsistente, ja widersprüchliche Beratung der Mitgliedsstaaten. Zur Bereinigung dieser Schizophrenie sind nicht nur die internationalen Organisationen selbst gefordert, sondern die nationalen Regierungen, die den Zustand lange toleriert haben. Einige Fortschritte bei der Überwindung des multilateralen Systems als "Archipel von unverbundenen Inseln" (Juan Somavia) sind erkennbar. Weltbank und IWF haben sich nunmehr verstärkt sozialpolitischer Fragen und Zielsetzungen angenommen, darunter der Entwicklung der Arbeitsbedingungen und der Bekämpfung von Armut, auch wenn in ihren Entwicklungsstrategien die Stellung von Arbeit und Arbeitsinstitutionen, wie oben vermerkt, noch stärker verankert werden muss. Die Welthandelsorganisation (WTO) hat sich im Gefolge ihrer ersten Ministerkonferenz in Singapur 1996 verpflichtet, die ILO Kernarbeitsnormen zu beachten und die ILO als zuständige Agentur für die Setzung und Implementierung der Standards zu unterstützen. Die WTO-Konferenz warnte davor, die ILO-Normen für protektionistische Zwecke einzusetzen. Diese anti-protektionistische Haltung wurde praktisch wörtlich in die ILO Grundsatzerklärung zu den Prinzipien und Rechten bei der Arbeit übernommen. Die OECD ist heute vielen Standards und Politiken der ILO gegenüber freundlicher gesonnen als vor einem Jahrzehnt. Eine bedeutende Studie dieser Organisation hat den Mythos zerstört, dass die internationalen Arbeits- und Sozialstandards der ILO der Ausweitung des Handels im Wege stehen (vgl. OECD 1996). Die Europäische Kommission arbeitet mit der IAO bei der

Ausgestaltung von DW und ihrem Monitoring durch Sozialindikatoren eng zusammen.

Die praktische Partnerschaft der internationalen Organisationen ist im Rahmen internationaler Entwicklungszusammenarbeit hier und da verbessert worden, so z. B. jüngst bei der Auflegung eines Programms zur weltweiten Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, bei der UNO, ILO und Weltbank zusammenwirken mit dem Ziel herauszufinden, welche Politiken und Massnahmen am ehesten wirken. Mit UN/AIDS zusammen hat die ILO einen Katalog praktischer Schritte zur Bekämpfung der Immenseuche am Arbeitsplatz entwickelt, mit UNICEF hat sie sich auf gemeinsame Aktionen bei der Bekämpfung der Kinderarbeit verständigt.

Engere Kooperation mit anderen Organisationen bietet sich an. Mit der FAO könnte die ILO eine strategische Allianz zur Verbesserungen von Arbeitsbedingungen und Produktivität im Agrarsektor bilden. Die Hälfte der Menschheit arbeitet in diesem Sektor, in den Entwicklungsländern sind es durchschnittlich sogar 60 %. Mit der Weltgesundheitsorganisation zusammen kann die ILO Gesundheit am Arbeitsplatz und damit auch den Gesundheitszustand allgemein fördern.

6. Globalisierung: Hindernis oder Wegbereiter von DW ?

Dem Zusammenhang zwischen Globalisierung und DW kann man sich auf verschiedene Weise nähern. Man kann fragen, wie sich die wirtschaftliche Globalisierung auf den Arbeitsmarkt und auf die Arbeits- und Sozialstandards auswirkt. Oder man kann fragen, was zu tun ist, um die Globalisierung in sozial akzeptable Bahnen zu lenken und die Chancen für die Realisierung von DW weltweit zu verbessern. Die letztere Frage scheint mir sinnvoller als die erste. Darauf sollten sich unsere Anstrengungen richten.

Globalisierungsbefürworter wie –gegner gehen vielfach von der Vorstellung einer ökonomisch und sozial zwingenden inneren Logik des Globalisierungsprozesses aus. Orthodoxe ökonomische Theorie und wirtschaftsliberales Denken schreiben der Liberalisierung der Märkte eine wachstumsfördernde Wirkung zu, die zur Konvergenz im Entwicklungsstand der Länder und höherer Wohlfahrt in allen Ländern führt. Skeptiker hingegen sehen in der Globalisierung, insbesondere im verschärften weltweiten Wettbewerb, die Ursache für eine Spirale des Abbaus von Arbeitnehmerrechten und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Oft wird auch auf den Niedergang der wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsautonomie der Nationalstaaten verwiesen. Diese Ansichten sind in ihrer simplen, generellen Formulierung aus meiner Sicht nicht haltbar.

Die Betrachtung der tatsächlichen globalen Entwicklungsverläufe in den letzten drei Jahrzehnten, in denen wir es mit der Liberalisierung der Güter-, Kapital- und Geldmärkte und der daraus erwachsenen verstärkten internationalen Waren-, Geld- und Kapitalströme zu tun haben, ergeben kein einheitliches Gesamtbild, weder querschnitthaft noch im Zeitablauf. Es gibt die im Weltmassstab zu beobachtende Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und der Produktivität sowie das Auseinanderdriften von reichen und armen Ländern hinsichtlich Beschäftigungsniveau, Einkommen, sozialer und technologische Infrastruktur. Aber es gibt auch in einer Reihe von Regionen und Ländern und zu bestimmten Zeitpunkten gegenläufige Trends (vgl. Sengenberger, 2001) Die Verheissung der Prosperität durch Oeffnung der Märkte ist bislang nur einer begrenzten Zahl von Entwicklungsländern und auch dort nur Teilen der Bevölkerung zugute gekommen. Bei genauem Hinsehen zeigt sich, dass nur eine Minderheit von Ländern tatsächlich Zugang zu den potenziellen Segnungen von Welthandel und Kapitalbewegungen hat. Viele Länder des Südens, insbesondere in Afrika, sind heute stärker marginalisiert als vor 30 oder 40 Jahren. Zwar hat sich der Anteil der Exporte am BIP der Entwicklungsländer insgesamt erhöht, aber diese Steigerung konzentrierte sich auf lediglich 13 Staaten unter ihnen, davon 3 in Lateinamerika und 10 in Ost- und Südostasien (vgl. Ghose 2000). Letztere sind in ihrer Wirtschaftskraft und in ihrem Entwicklungsstand näher and die alten Industrieländer herangerückt, während in der grossen Zahl der übrigen Entwicklungsländer die Exportquote rückläufig war. Der Anteil Afrikas am Welthandelsvolumen hat sich seit 1970 in etwa halbiert. Nur ein geringer Teil der ausländischen Direktinvestitionen erreicht die armen Länder, 90 % der Mittel fliessen in die entwickelten Staaten. Man kann also nicht von einer generellen Teilhabe an der Globalisierung sprechen und der Begriff selbst ist in mancher Hinsicht irreführend. Die grosse Mehrzahl der Menschen im Süden sind bislang eher Zuschauer als Teilnehmer oder gar Mitgestalter des Prozesses. Dies erklärt die verbreitete Skepsis, ja den Widerstand in den ärmeren Ländern und unter benachteiligten Gruppen auch in den Industrieländern. Man kann sich darüber hinaus aber auch fragen, ob die forcierte Oeffnung zum Weltmarkt das primäre Instrument für Entwicklung sein kann und sein sollte, und nicht vielmehr die Entwicklung der nationalen materiellen und sozialen Infrastruktur. Es ist unwahrscheinlich, dass – wie bereits von Friedrich List erkannt – ein Land mit inneren wirtschaftlichen und institutionellen Schwächen durch den Welthandel oder durch Technologietransfers zum nachhaltigen Erfolg kommt.

Die Globalisierung als solche ist nicht für den unbefriedigenden wirtschaftlichen und sozialen Zustand in der Welt verantwortlich zu machen. Hauptverantwortlich für die Ergebnisse der Globalisierung ist die nationale und internationale Politik. Es gibt keine Eigengesetzlichkeit in der Entwicklung. Zwar setzt die Globalisierung neue Bedingungen für Politik, aber sie erzwingt keinen unabänderlichen oder uniformen Kurs. Die Zukunft von Arbeit und Wohlfahrt ist nicht die Extrapolation gegenwärtiger Trends. Sie kann nicht vorhergesagt, sondern muss auf eine Zielsetzung hin ausgerichtet werden. Es muss ein globaler

sozialer Ordnungsrahmen geschaffen werden. Ungesteuerte Marktkräfte tendieren dazu, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zu verschärfen, die dann im nächsten Schritt zu Wachstumshemmnissen führen. Dies wird heute auch von der Weltbank so gesehen. Ungesteuerte Direktinvestitionen führen in der Regel nicht zur Angleichung, sondern zur Akzentuierung des regionalen wirtschaftlichen Gefälles innerhalb und zwischen den Staaten, weil die Investoren die Regionen mit guter materieller und sozialer Infrastrukturausstattung bevorzugen und die in dieser Hinsicht benachteiligten Regionen meiden. Dies heisst, dass der Verzicht auf öffentliche Steuerung ebenfalls politische Gestaltung bedeutet, wenn auch eine mit bedenklichen Folgen.

Ferner wissen wir heute mehr darüber, dass Wachstum als solches nicht notwendig die soziale Lage der Menschen verbessert und nicht automatisch mehr Beschäftigung und weniger Armut bedeutet. Es gibt verschiedenartige Wachstumsregime. Führt Wachstum – wie etwa Brasilien, Kolumbien, Kenia und Südafrika geschehen – zu grosser sozialer Ungleichheit von Löhnen und Einkommen, so wird die Armut eher gesteigert. Es hängt von der Gestaltung des Wachstums ab, wie beschäftigungsintensiv dieses ausfällt und wem es zugute kommt.

Die im Zuge von Globalisierung zumindest vorübergehend verschärfte Konkurrenz, insbesondere der intensivere Standortwettbewerb, können negative wie positive Rahmenbedingungen für die Verfolgung des Ziels DW abgeben. Entsprechend kann dieser Wettbewerb destruktiv oder konstruktiv sein. So können wenige spektakuläre Betriebsverlagerungen in Niedriglohnregionen oder gewerkschaftsfreie Räume, oder selbst nur die Androhung derselben, die betroffenen Arbeitnehmer und ihre Vertretungen dazu bewegen, Forderungen auf Verbesserung von Lohn und Arbeitsbedingungen mit weniger Nachdruck zu stellen oder sich gar zu Abstrichen bereitzufinden. Es kann aber auch umgekehrt einen internationalen Wettstreit um die Verbesserung von Arbeits- und Sozialstandards geben, dann wenn sich Investitionsentscheidungen nicht allein oder nicht erstrangig an Kosten und an Schwachpunkten der Arbeitnehmervvertretung orientieren, sondern am Qualifikationsstand der Arbeiter, der Kooperationsfähigkeit der Gewerkschaften, der von sozialer Sicherung abhängigen Bereitschaft der Belegschaften zur Mitwirkung an Produkt- und Prozessinnovation. Entgegen orthodoxer ökonomischer Theorie sind starke Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zumeist keine wachstums- und neuerungswidrigen Kartelle, sondern Wegbereiter wirtschaftlicher Dynamik mit sozial akzeptablen Resultaten. Wenn ihre Rolle weniger konstruktiv ist, dann meist dort, wo die Verbände rechtlich ungesichert und organisatorisch schwach und zersplittert sind und untereinander rivalisieren.

Verantwortliche Manager grosser Kapitalien, wie z. B. von Renten- und Pensionsfonds, fragen heute zunehmend in welchen Ländern in Zukunft mit sozialem Frieden und sozialer und mithin auch politischer Stabilität zu rechnen ist, da sie dort ihre Investitionen platzieren möchten. Manche von ihnen suchen auch

das Gespräch mit der ILO. Zusehends setzt sich die Erkenntnis durch, dass der freie Markt allein nicht das globale Gemeinwohl gewährleisten kann und dass auch die private Wirtschaft für eine soziale Ausgestaltung der Globalisierung mitverantwortlich ist. So hat vor zwei Jahren auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos der Veranstalter Klaus Schwab deutlich davor gewarnt, dass "es den Anschein hat, dass die Kräfte des Finanzmarkts Amok laufen, Regierungen demütigen, die Macht der Gewerkschaften und anderer Gruppen der Zivilgesellschaft schwächen und in jedem einzelnen, der sich ihm völlig unzugänglichen Kräften und Entscheidungsprozessen gegenübersteht, ein Gefühl der höchsten Gefährdung erzeugen". Als Antwort darauf hat Kofi Annan das Konzept der "Globalisierung mit menschlichem Anlitz" den versammelten Regierungschefs und Führungskräften der Finanzwelt und multinationalen Unternehmen vorgestellt.

DW ist integraler Teil des Konzepts der humanen Globalisierung. Die IAO ist in einer günstigen Position, da derzeit Alternativen zum bisherigen Verlauf des wirtschaftlichen Integrationsprozesses gefragt sind und Orientierungshilfen gesucht werden. DW ist kein abgeschlossenes Konzept, es ist ein Ausgangspunkt. Es muss diskutiert und weiterentwickelt werden. Es muss in die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Nationalstaaten Einzug halten und entsprechend ihrer jeweiligen wirtschaftlichen und institutionellen Verhältnisse ausformuliert werden. Es muss die Agenda der internationalen Entwicklungspolitik durchdringen und bereichern. Die ILO selbst muss als internationale Referenzquelle für Fachwissen über Arbeits- und Beschäftigungswissen, Zentrum von Normensetzung in der Welt der Arbeit und Forum für internationale Diskussion und Verhandlung über Sozialpolitik ihre Fähigkeit zu Anpassung, Erneuerung und Wirksamkeit unter Beweis stellen. Die klassische Bedeutung der IAO lag und liegt in dem Beitrag, den internationale Arbeits- und Sozialstandards für soziale Gerechtigkeit leisten, und der daraus erwachsenden Friedensdividende. Dies wird auch so bleiben. Was angesichts der andauernden Armut und sozialer Ungleichheit in der Welt stärker ins Blickfeld geraten muss, ist der Beitrag von DW für Produktivität, Wachstum und Beschäftigung.

Literatur:

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit – 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*. Baden-Baden 1994.

Ghose, Ajit, *Trade liberalisation, employment and global inequality*. International Labour Review, 3/2000. Geneva.

Internationales Arbeitsamt, *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemassnahmen*, Genf 1998

- Internationales Arbeitsamt, *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors zur 87. Internationalen Arbeitskonferenz, Genf 1999
- International Labour Office, *Your Voice at Work. Global Report under the Follow-up to the ILO-Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. International Labour Conference, 88th Session 2000, Geneva 2000.
- International Labour Office, (2001a) *Reducing the Decent Work Deficit – a Global Challenge*. Geneva, 2001.
- International Labour Office, (2001b) *Social Security: Issues, challenges and prospects*. Report IV. International Labour Conference, 89th Session. Genf, 2001.
- International Labour Office, (2001c) *World Employment Report 2001: Decent work in the information society*. Geneva 2001.
- International Labour Office, (2001d), Bureau of Workers' Activities, *Trade Unions and the Global Economy: An unfinished Story*. Background Paper. International Symposium to Strengthen Workers' Participation in the UN System and Impact on the Bretton Woods Institutions, Geneva, 24- 28 September 2001.
- Sen, Amartya, *Work and Rights*, International Labour Review, 2/2000, Geneva.
- Sengenberger, Werner. *Für konstruktiven Wettbewerb – Zur Rolle internationaler Arbeitsstandards in der Weltwirtschaft*. In: BMA, BDA, DGB (Hrsg.) op. cit., 1994.
- Sengenberger, Werner, *Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen*
- *Herausforderungen für die soziale Entwicklung*. In: Jahrbuch Arbeit und Technik 2001/2002 (Werner Fricke Hrsg.), Bonn 2001.
- World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press, 2000, New York, 2001