



Beschäftigungspolitik in einer globalisierten Welt

Von Wolfgang Heller und Nicola Liebert*

Viele Regierungen in aller Welt sehen bislang die Schaffung von Arbeitsplätzen als ein Nebenprodukt von entsprechenden Wachstumsraten. Langsam setzt sich jedoch die Erkenntnis durch, dass dieser Zusammenhang keineswegs automatisch gegeben ist. Industrie- wie auch Entwicklungsländer sehen sich mit dem Phänomen des "Jobless Growth" konfrontiert.

So wuchs in Europa die Wirtschaft im Jahr 2004 um 2,4 Prozent und 2005 um 1,6 Prozent, doch die Arbeitslosenquote schwankt seit Jahren um den hohen Stand von rund neun Prozent. Die USA beklagen trotz hoher Wachstumsraten einen anhaltenden Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze. Selbst in Schwellenländern mit hohen Wachstumsraten wie China ist das Problem der Arbeitslosigkeit virulent; die Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung schätzt die Arbeitslosenrate dort auf dramatisch hohe 15 Prozent.

Um gegen die globale Beschäftigungskrise anzugehen, genügt eine auf Wachstum ausgerichtete Wirtschaftspolitik alleine also offenbar nicht - ganz gleich, ob es sich dabei um eine eher angebots- oder nachfrageorientierte Politik handelt. Vielmehr muss sich die gesamte Politik, sei es Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik wie auch die Entwicklungspolitik, am Ziel der Beschäftigung orientieren. Die Forderung einer in diesem Sinne kohärenten Politik auf nationaler

Ebene wie auch auf Ebene der internationalen Organisationen ist ein zentrales Ergebnis der von der ILO eingesetzten Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung. In ihrem Bericht "Eine faire Globalisierung" fordern die Experten aus aller Welt, beispielsweise das internationale Handels- und das Finanzsystem samt seinen multilateralen Institutionen stärker für die Unterstützung einer nachhaltigen globalen Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsförderung nutzbar zu machen.

Eine international kohärente, am Beschäftigungsziel ausgerichtete Politik

Eine international kohärente Politik für mehr Beschäftigung würde bedeuten, das Denken und die daraus abgeleitete Politik in engen nationalstaatlichen Grenzen zu überwinden. Was das bedeutet, lässt sich am Beispiel der Migrationspolitik zeigen. In vielen Industrieländern ist derzeit eine Abwehrhaltung gegen Migranten zu beobachten, die bei einfachen Tätigkeiten einheimischen Arbeitskräften Konkurrenz machen. Dabei scheint es wenig sinnvoll, ausgerechnet solche Arbeitsplätze in den Hochlohnländern zu verteidigen, die deren Volkswirtschaft im globalen Wettbewerb alles andere als vorwärts bringen werden. Eine international nachhaltige Strategie müsste vielmehr darauf setzen, aus der puren Not geborene Migration möglichst überflüssig zu machen und den Menschen in ihren Heimatländern Beschäftigungschancen zu eröffnen. Eine beschäftigungsorientierte wirtschaftliche Entwicklung in den ärmeren Ländern ist nicht nur im Interesse der Menschen dort, sondern genauso auch in unserem

* Zusammenfassung eines Vortrags, gehalten auf der IX. Jahreswirtschaftstagung des Instituts für Weltwirtschaft und Internationales Management der Universität Bremen, 9.-10.11.2005.

Interesse. Auch deshalb setzt sich die ILO stets für eine ausgewogene Politik ein, die die Interessen sowohl der Industrie- als auch der Entwicklungsländer berücksichtigt.

Zu einer kohärenten Politik in Nord und Süd gehört neben der Schaffung von Beschäftigung auch die Gewährleistung von ökonomischer und sozialer Sicherheit. Ohne diese ist eine stabile, nachhaltige Entwicklung nicht möglich, wie die ILO etwa vergangenes Jahr in ihrem Bericht "Economic Security for a Better World" gezeigt hat. Eine am Ziel der Beschäftigungsschaffung ausgerichtete Politik darf nämlich keinesfalls verwechselt werden mit Beschäftigung um jeden Preis. Es darf nicht zu einem "race to the bottom" kommen, in dem mit immer niedrigeren Löhnen und schlechteren Arbeits- und Sozialbedingungen Investoren angelockt werden. Seit ihrer Gründung 1919 steht die ILO dafür, solches Sozial-Dumping zu verhindern, insbesondere durch ihre international verbindlichen Kernarbeitsnormen.

Die "Decent Work Agenda" der ILO

Diesen Ansatz hat die ILO in den vergangenen Jahren noch ausgeweitet durch ihre "Decent Work Agenda". Diese zielt auf mehr und bessere Jobs, die Stärkung der sozialen Sicherheit, den verbesserten Dialog der Sozialpartner sowie die Durchsetzung von sozialen Mindeststandards. Zur Schaffung von Beschäftigung im Sinne von decent work betont der jüngste Weltbeschäftigungsbericht der ILO vor allem die enorme Bedeutung der Produktivität: Höhere Produktivität schafft Einkommen und lässt zugleich die Preise von Investitions- und Verbrauchsgütern sinken. Die höhere Kaufkraft wiederum wirkt sich positiv auf die Nachfrage aus und damit auch auf Wirtschaftswachstum, Investitionen und Arbeitsplätze.

Aufgabe der Politik ist es, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die durch höhere Produktivität erzielten Ertragszuwächse anschließend auch für den Arbeitsmarkt nutzbar

gemacht werden - nicht zuletzt auch durch eine Politik, die zur Stärkung der Nachfrage-seite beiträgt. Der Gewinn pro Aktie der 30 im Dax versammelten deutschen Unternehmen schoss beispielsweise im Jahr 2004 um rund zwei Drittel in die Höhe. Dann stellt sich aber auch die Frage, warum sich diese an sich sehr erfreuliche Entwicklung nicht in mehr Beschäftigung niederschlägt. Sind diese Zahlen nicht ein Indiz dafür, dass sich die Politik auch mit der Frage der Nutzung beziehungsweise Verteilung der Zuwächse befassen muss? Dass Unternehmen einen Beitrag dazu leisten, die immer weiter aufklaffende Lücke zwischen Wachstum und Beschäftigung zu schließen, müsste zudem zentraler Bestandteil der Corporate Social Responsibility sein.

Vor allem auch in Entwicklungsländern sind Maßnahmen zur Verbesserung der Produktivität unabdingbar. Millionen Menschen arbeiten dort notgedrungen im Agrarsektor oder in der informellen Wirtschaft der Städte, wo die Produktivität so niedrig ist, dass ein Entkommen aus der Armut unmöglich ist. Daher muss es in den ärmeren Ländern in erster Linie darum gehen, Arbeitsplätze mit höherer Produktivität und damit einhergehend höherer Bezahlung zu schaffen. Dies ist umso wichtiger, weil zahlreiche jüngere Arbeitnehmer mit relativ guter Bildung auf den Arbeitsmarkt drängen, denen allein aus politischer Rason entsprechend qualifizierte Jobangebote gemacht werden müssen.

Die Chancen des Weltmarkts nutzen

Beschäftigungspolitische Reformstrategien für die Entwicklungsländer umfassen beispielsweise Mikrokredit-Programme und die Förderung des Agrarsektors. Vor allem aber befördert internationaler Handel produktive und Arbeit schaffende Investitionen. Das Beispiel mehrerer ostasiatischer Länder hat gezeigt, wie eine schnelle exportorientierte Industrialisierung zu hohem Wirtschaftswachstum und zugleich die Chance zunehmender Beschäftigung bietet.

Dafür müssen Bedingungen geschaffen werden, die die innere Sicherheit gewährleisten, die Demokratie fördern, Korruption entgegenwirken und für einen gerechten Wettbewerb sorgen. Hinzukommen müssen öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Qualifikation und ein stabiles Finanzsystem. In den erfolgreichsten Ländern hat sich der Staat dabei insbesondere zu Beginn der Öffnung nicht aus der Wirtschaft zurückgezogen. Bei einer zu schnellen und radikalen Liberalisierung und Deregulierung besteht nämlich die Gefahr, dass Arbeitsplätze in nicht wettbewerbsfähigen Branchen praktisch sofort vernichtet werden, während neue Arbeitsplätze in wettbewerbsfähigeren Sektoren erst langsam entstehen. Eine auf Marktöffnung ausgerichtete Wirtschaftspolitik muss daher von einer Politik der Armutsbekämpfung flankiert sein. Mit einer solchen Strategie ließe sich auch die Nachfrageseite in den Entwicklungsländern stärken. Schließlich würden auch die Wirtschaftsbeziehungen mit den Industrieländern verbessert, was sich dann wiederum positiv auf die dortige Wirtschaft auswirken wird.

Dies gilt analog auch für die Industrieländer. Um im internationalen Wettbewerb Bestand zu haben, müssen diese sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Die Hochlohnländer haben ihre komparativen Vorteile in den produktivsten und innovativsten Wirtschaftsbereichen. Die Förderung von Produktivität und "Humankapital", also entsprechenden Qualifikationen, muss höchste Priorität genießen. Die negativen Auswirkungen der Globalisierung konzentrieren sich auf bestimmte Arbeitnehmergruppen - in Hochlohnländern vor allem auf die gering qualifizierten Arbeitnehmer und die Beschäftigten in international nicht wettbewerbsfähigen Branchen. Die Fokussierung auf die produktivsten Branchen und die qualifiziertesten Tätigkeiten darf nun selbstverständlich nicht dazu führen, dass diese Menschen einfach abgeschrieben werden.

Verbindung von Sicherheit und Flexibilität in der Arbeitsmarktpolitik

ILO-Untersuchungen haben gezeigt, dass im Zeitalter der Globalisierung diejenigen Länder, die ihre Märkte am weitesten öffnen, am meisten für den Schutz ihrer Arbeitnehmer ausgeben. Dies hat nicht nur positive Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Arbeitnehmer und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Eine solche Politik schlägt sich auch positiv auf die Nachfrage nieder und hat somit eine stabilisierende Wirkung auf die Wirtschaft beziehungsweise Konjunktur.

Auf den schnellen Wandel auf nationalen Arbeitsmärkten durch die immer rasantere technologische Entwicklung, die Internationalisierung von Produktionsketten und Verlagerung ganzer Industriezweige muss die Politik mit geeigneten Instrumenten reagieren, um den Arbeitnehmern den Wechsel von einem Arbeitsplatz zum nächsten zu ermöglichen, wenn nötig unter Einschluss von entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen. Arbeitsplatzsicherheit wird künftig nicht mehr die Sicherheit vor dem Verlust des jeweiligen Arbeitsplatzes beinhalten, sondern vielmehr die Absicherung der Übergänge von einem Arbeitsplatz zum nächsten. Eine solche Politik, die den Arbeitnehmern die notwendige Sicherheit und den Arbeitgebern die nötige Flexibilität ermöglicht, und die nicht zuletzt von der EU derzeit unter dem Stichwort „Flexicurity“ diskutiert.

Um also Globalisierung als Chance begreifen zu können und nicht als Bedrohung, müssen einige wichtige Bedingungen erfüllt sein. Das Problem des Verlusts von gering qualifizierten Tätigkeiten und nicht zuletzt der Druck auf die Löhne in diesen Bereichen ist nicht wegzudiskutieren. Deshalb muss eine Politik, die auf die Chancen des Weltmarkts setzt, flankiert werden durch eine geeignete Arbeitsmarktpolitik, die die Anpassungsprozesse begleitet.

Die Bedeutung der verschiedenen philosophischen und spirituellen Traditionen für die Arbeitswelt

Von Christina Meyer

Mit der Decent Work Agenda von 1999 hat die ILO dem Thema Beschäftigung einen neuen Stellenwert eingeräumt. Im Mittelpunkt steht dabei die Forderung nach einer Arbeit, die produktiv ist, und die in gleichem Maße die menschliche Würde eines jeden Beschäftigten respektiert.

Das Programm umfasst dabei einen weiten Bereich, denn zu viele Menschen weltweit haben unter schlechten Arbeitsbedingungen zu leiden, die vielfältiger Art sein können: Niedrige Löhne, die zum Überleben kaum ausreichen, mangelnde Sicherheit am Arbeitsplatz und fehlende soziale Absicherung von Arbeitnehmern und deren Familien zählen dazu, aber auch die Benachteiligung von Frauen gegenüber Männern in der Arbeitswelt und nicht gestattete Versammlungsfreiheit sind Missstände, die die ILO bekämpfen will.

Von vielen Seiten werden Fragen zum Thema Arbeits- und Sozialschutz oftmals als "weiche", und damit als eher zweitrangige Faktoren abgetan. Eine solche Betrachtungsweise greift nach Ansicht der ILO zu kurz: Wird die Qualität von Arbeitsbedingungen noch weiter vernachlässigt, dann kann dies auf lange Sicht auch drastische ökonomische Folgen nach sich ziehen. Der ILO geht es mit der Decent Work Agenda aber vor allem um den Menschen selbst. Unabhängig von jeglichem wirtschaftlichen Kalkül soll jeder Einzelne das Recht auf eine gute Arbeit haben, die mehr ist als eine bloße materielle Überlebenssicherung. Besonders in Entwicklungsländern gilt es, die Standards anzuheben, aber auch in Industrieländern finden sich zahlreiche Arbeitsplätze, die den Anforderungen der Decent Work Agenda nicht in vollem Maße genügen. Die ILO will in diesem Sinn weltweit auf Beschäftigung einwirken und fordert menschenwürdige

Arbeit in einer Art Weltkoalition unter Beteiligung von Regierungen und Sozialpartnern ein.

Diese bewusste globale Ausrichtung bringt aber auch Schwierigkeiten mit sich: Wer entscheidet über die Ausgestaltung der im Programm verankerten Werte? Wer bestimmt, was als "decent" gelten kann und was nicht? Fühlen sich Menschen weltweit angesprochen von den Normen, oder gibt es bestehende kulturelle Unterschiede, die zu groß für eine globale Agenda sind? Ziel kann es schließlich nicht sein, mit dem Programm einheitliche Normen verordnen zu wollen, die auf nationaler und regionaler Ebene Unverständnis hervorrufen. Die ILO hat erkannt, dass eine Beschäftigung mit diesen Fragen über eine bloße ökonomische oder politische Diskussion hinausgeht. Vielmehr wirft diese Thematik Fragen philosophischer und ethischer Art auf.

In Zusammenarbeit mit dem Ökumenischen Rat der Kirchen hat sich daher die ILO unter Leitung von Dominique Peccoud, der als Berater des ILO-Generaldirektors Juan Somavia für gesellschaftliche und religiöse Angelegenheiten tätig ist und in dieser Funktion auch maßgeblich an der Decent Work Agenda mitgearbeitet hat, diesen Themen gewidmet.

Unter seiner Leitung haben sich Vertreter unterschiedlicher Religionen und Weltanschauungen über einen längeren Zeitraum hinweg und schließlich in einer mehrtägigen Konferenz in Genf 2002 intensiv mit der Decent Work Agenda auseinandergesetzt. Die Beiträge aus diesem Zusammentreffen hat Dominique Peccoud gesammelt. Seit kurzem ist dieser Band auch in deutscher Sprache unter dem Titel "Philosophische und spirituelle Perspektiven zur menschenwürdigen Arbeit" erhältlich. Aus diesem Anlass hat die

ILO-Vertretung in Deutschland zu einer Buchvorstellung mit anschließender Diskussion mit dem Herausgeber eingeladen, die am 02. Februar 2006 im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin stattfand.

Die Bedeutung des Themas wurde bei dieser Veranstaltung bereits in den Eingangsstimmungen deutlich.



Podiumsteilnehmer: Renate Hornung-Draus, BDA, Dominique Peccoud, ILO Genf, Wolfgang Heller, ILO Berlin, Dr. Ursula Engelen-Kefer, DGB und Dr. Ernst Kreuzaler, BMAS (von rechts nach links)

So betonte Renate Hornung-Draus, Leiterin der Abteilung Internationale Sozialpolitik der BDA, dass sich Unternehmen zunehmend an der Erfüllung der Kernarbeitsnormen messen lassen müssten und auch wollten. Da diese allerdings jeweils in einer konkreten Kultur mit ganz bestimmten philosophischen und spirituellen Traditionen umgesetzt werden müssten, gelte es herauszuarbeiten, dass es sich bei den Kernarbeitsnormen keineswegs um eurozentrische Normen handle. Auch DGB-Vizevorsitzende Ursula Engelen-Kefer hob hervor, dass das Thema menschenwürdige Arbeit für die Gewerkschaften ein grundlegendes Motto darstelle, und die Frage nach den Arbeitsbedingungen von zentraler Bedeutung sei.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Kulturen

Vor den Teilnehmern aus der Wirtschaft, von Gewerkschaften, Kirchen und Ministerien erläuterte Dominique Peccoud das Konzept der Decent Work Agenda vor dem Hintergrund philosophischer und spiritueller Perspektiven. Die Buchbeiträge sollen zum einen verdeutlichen, welche Haltung religiöse und philosophische Traditionen jeweils zum Thema Arbeit einnehmen. Darüber hinaus steht die Frage im Mittelpunkt, welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede

die jeweiligen Traditionen bezüglich Arbeit aufweisen. Diese zu kennen ist gerade in unserem globalen Wirtschaftssystem von großer Bedeutung: Investieren beispielsweise westliche Unternehmen in Asien, so treffen zwei unterschiedliche Kulturen aufeinander, die verschiedene Vorstellungen zum Thema Arbeit haben können. Judentum und Christen-

tum sehen zum Beispiel den Sinn einer Tätigkeit in der Stellvertreterposition, die der Mensch für Gott auf der Erde übernimmt. Demnach soll jedes Individuum aktiv an der Verwirklichung des Reiches Gottes mitarbeiten. Die eigenen Talente dafür einzubringen, und das unter dem Aspekt möglichst großer Freiheit und Kreativität, bestimmen dabei die Vorstellung von einer guten Tätigkeit.

Dem im asiatischen Raum weit verbreiteten Buddhismus hingegen ist die Vorstellung einer solchen Stellvertreterposition fremd, stattdessen dominiert die Selbstzurücknahme des Individuums. Die Natur wird nicht als reine Ausgangsmaterie empfunden, über die der Mensch nach seiner Vorstellung verfügen kann; vielmehr entspringt der Einzelne dieser Matrix und ist durch diese organisch mit allen anderen Lebensformen verbunden. Arbeit findet nach dieser Vorstellung in diesem Gefüge und für dieses Gefüge statt. Bezogen auf die Decent Work Agenda wären demnach die Ziele des Kampfes um soziale Gerechtigkeit den Interessen des Gemeinwohls unterzuordnen.

So bestehen zwischen den Religionen Unterschiede bezüglich Arbeit. Doch es finden sich vor allem auch grundlegende Gemeinsamkeiten, die in "Philosophische und spirituelle Perspektiven zur menschenwürdi-

gen Arbeit" deutlich werden. Zu diesen zählt, dass Arbeit in allen Traditionen als etwas Positives angesehen wird. Keine Religion sieht in einer Tätigkeit etwas Schlechtes, vielmehr wird sie als Ausdruck menschlicher Würde empfunden. Dabei räumen alle Traditionen Beschäftigung eine materielle Seite ein, schließlich ist das Verdienen des Lebensunterhalts notwendig. Der arbeitende Mensch soll mit seinen Wünschen und Hoffnungen, die er an eine Tätigkeit knüpft, ernst genommen werden. Er steht im Mittelpunkt seiner Arbeit und hat Vorrang vor Kapital und Profit. Die Religionen sind sich einig darüber, dass Beschäftigung kein Handelsgut oder einen reinen Faktor zur Gewinnsteigerung darstellt. Diese Sichtweise wird auch von der ILO betont.

Die soziale Dimension der Arbeit

Übereinstimmung zwischen den unterschiedlichen Glaubensgemeinschaften und philosophischen Strömungen besteht auch darin, dass jede Tätigkeit eine soziale Dimension besitzt. Die Beschäftigung, der ein Individuum nachgeht, stellt die Brücke zwischen diesem und der Gesellschaft dar. Darüber hinaus betonen die Religionen den transzendenten Charakter der Arbeit. Nimmt man die einzelnen, hier angesprochenen Dimensionen zusammen, so leiten die verschiedenen Religionen daraus eine ethische Komponente von Arbeit ab. In diesem Sinn liegt einer jeden Tätigkeit eine Verantwortung zugrunde, die der Arbeitende neben seiner Beschäftigung selbst auch seinen Kollegen, Geschäftspartnern, aber auch seiner Familie und der Gesellschaft gegenüber zu erfüllen hat.

Grundsätzlich genießt die Decent Work Agenda eine breite Zustimmung bei den einzelnen Religionsgemeinschaften. Nur vereinzelt nennen Vertreter von Glaubensgemeinschaften in ihren Beiträgen Inhalte des Programms, die mit der eigenen Lehre nicht oder nur schwierig in Einklang gebracht werden können. Die ILO scheint den Balance-Akt, einen globalen Rahmen unter Einbeziehung

reicher kultureller Vielfalt zu schaffen, gemeistert zu haben. Denn setzt man Normen für eine solche Agenda in einen zu engen Rahmen, dann könnten sich gewisse Kulturkreise ausgeschlossen fühlen. Bei einer eher losen Agenda hingegen würde man Gefahr laufen, nicht ernst genommen zu werden.

Vor dem Hintergrund der Decent Work Agenda zeigt sich aber auch, welchen Schwierigkeiten sich einige Kulturkreise im Hinblick auf ihre eigene Tradition ausgesetzt sehen. So räumt ein muslimischer Vertreter die Diskriminierung von Frauen in vielen islamischen Ländern ein. In Indien sehen sich Verfechter der Decent Work Agenda dem starren Kastensystem des Hinduismus gegenüber. Der Zugang zu gewissen Beschäftigungen ist dort eng verknüpft mit der Zugehörigkeit zu einer Kaste, und so wird bestimmten sozialen Gruppen allzu oft von vornherein die Entscheidungsfreiheit für eine Tätigkeit genommen. Der Arbeitsmarkt wird nach religiös-kulturellen Gesichtspunkten segmentiert. Diese Beispiele verdeutlichen, wie wichtig die globale Dimension der Decent Work Agenda ist. Universelle Werte können dazu beitragen, mehr Menschen eine würdige und produktive Beschäftigung zu ermöglichen. Einigkeit herrscht darüber, dass es in einer von Globalisierung geprägten Wirtschaftswelt gilt, sich auf gemeinsame Grundwerte zu berufen, die von allen akzeptiert werden können. Darüber hinaus bestehen Unterschiede, die weiterhin existieren werden und auch existieren sollen: Eine globale Agenda darf die Verschiedenheiten der Kulturen und Religionen nicht ignorieren. Vielmehr sollten sich die verschiedenen Kulturkreise gegenseitiges Verständnis zur Aufgabe machen. Wie sich Sprachbarrieren mit Dolmetschen überwinden lassen, so sollten Werte "übersetzt" und damit begreiflich gemacht werden.

Der globale Charakter von Decent Work

Wie wichtig der globale Charakter der Decent Work Agenda ist, wurde auf der Veranstaltung auch durch die Ausführungen von Jeremy Gaines unterstrichen, Planungsdirektor von Bilfinger und Berger in Nigeria, der von der Tätigkeit seines Unternehmens in dem afrikanischen Land berichtete und besonders auf die soziale Verantwortung der Unternehmen verwies.

Für Arbeitnehmer vor Ort in Deutschland ist das Thema menschenwürdige Arbeit nach Ansicht von Angelika Nowak, Betriebsrätin bei ThyssenKrupp Steel, ebenfalls von großer Bedeutung: Vorrangig beschäftigt die Arbeitnehmer zwar die Sorge um den eigenen Arbeitsplatz, doch diese Situation hat letztendlich auch enorme Auswirkungen auf die qualitative Seite von Beschäftigung, wie sie die Decent Work Agenda beschreibt. Wird dieser Begriff zwar nicht immer von den Beschäftigten verwendet, so sind die Inhalte des Programms doch Thema bei vielen Mitarbeitern.

Die Vertreter von Kirchenseite betonten ebenfalls die Rolle der Decent Work Agenda. Nach Einschätzung von Konrad Raiser, dem ehemaligen Generalsekretär des Ökumenischen Rats der Kirchen, stellt die Decent Work Agenda eine ausgezeichnete Grundlage für eine globale Ethik dar. Hildegard Hage-

mann von Justitia et Pax, die in Vertretung des Trierer Bischofs Reinhard Marx sprach, verwies darauf, dass das Thema Arbeit im Globalisierungsprozess allzu oft nur unter utilitaristischen Gesichtspunkten betrachtet werde. In diesem Punkt könnten Vertreter verschiedener Religionen und spiritueller Traditionen dazu beitragen, ethische Normen in Gesellschaft, Wirtschaft und im gesamten Globalisierungsprozess zu verankern.

In der anschließenden Diskussion ging es vor allem um die Frage, wie sich die Decent Work Agenda verwirklichen lässt angesichts einer Realität, in der viele Arbeitnehmer durch starken Stellenabbau beziehungsweise durch die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland um ihre Anstellung bangen. Aus unternehmerischer Sicht zeigt sich hier die Schwierigkeit, Kostendruck und Decent Work Agenda in Einklang zu bringen. Einig war man sich jedoch, dass es dieses vielerorts dominierende materielle Menschenbild zu verändern gilt. Ein neues Gleichgewicht, das Wettbewerb und Solidarität vereint, ist anzustreben. Die Förderung eines ganzheitlichen Ansatzes, der persönliche, soziale und spirituell-philosophische Dimensionen in die Arbeit mit einbeziehen will, soll nach Willen der Religionsgemeinschaften und der ILO in den Mittelpunkt gerückt werden. Die Decent Work Agenda kann dafür als geeignetes Rahmenwerk dienen.

Nach dem Weltgipfel der Vereinten Nationen: Neue Herausforderungen für die Sozial- und Entwicklungspolitik

Von Almut Meyer zu Schwabedissen

Am 14. Februar 2006 fand in Berlin die gemeinsam von der ILO, der DGVN und InWent organisierte Konferenz zum Thema "Nach dem Weltgipfel der Vereinten Nationen: Neue Herausforderungen für die Sozial- und Entwicklungspolitik" statt.

Dabei wurden drei Themen herausgegriffen, die in der bisherigen Diskussion um die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) zu wenig beleuchtet wurden und Ansatzpunkte für die künftige Arbeit darstellen sollten: Beschäftigungspolitik, Recht auf Gesundheit sowie das Zusammenwirken von MDGs und PRSPs (Poverty Reduction Strategy Papers) der Weltbank. So verwies Michael Hofmann vom Bundesentwicklungsministerium in seinem Eingangsvortrag auf die Chancen, die sich durch die Einführung der MDGs für die Entwicklungspolitik ergeben haben. Hohe Sozialstandards und Wachstum dürften nicht als Widerspruch begriffen werden. Vielmehr könnten nur durch beide gemeinsam eine nachhaltige Entwicklung durch Beschäftigung und daraus resultierendes Einkommen zu erreichen sein.

Beschäftigungspolitik und ihre Rolle in der Entwicklungspolitik

Als erster Redner forderte Rolph van der Hoeven vom Integration Department der ILO ein neues Entwicklungsparadigma. Er konstatierte eine Verschiebung des entwicklungspolitischen Ansatzes zu Gunsten der Stärkung sozialer Aspekte. So befassen sich immerhin 80% der Millennium-Entwicklungsziele mit sozialen Faktoren (Bildung, Arbeit, Gesundheit) - im Gegensatz zu früheren Ansätzen, die sich weitgehend an nationalen Wachstumsraten orientierten. Zwei wichtige Aspekte fehlen laut van der Hoeven jedoch in den MDGs: Beschäftigung als zentrales Mittel zur Armutsbekämpfung und die Stabilität des internationalen Finanzsystems, da dessen Kri-

sen meist auch Beschäftigungskrisen nach sich ziehen. Der von der ILO eingerichtete Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung zufolge hat jedes Land die Verantwortung, Beschäftigung zu schaffen und dabei soziale Mindeststandards einzuhalten. Die Rolle des Staates müsse daher gestärkt und nicht etwa weiter reduziert werden, folgerte van der Hoeven. Hinzukommen müsse eine größere Kohärenz im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Auf nationaler Ebene sei das geeignete Forum hierfür das Parlament - auf internationaler Ebene gebe es zwar im Prinzip dafür den Wirtschaft und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), doch äußerte van der Hoeven Zweifel an dessen Effektivität.

Michael von Hauff, Wirtschaftsprofessor an der Technischen Universität Kaiserslautern, befasste sich mit den positiven Auswirkungen von Umweltschutzprogrammen auf die Beschäftigung und stellte die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem ersten MDG (Armutsbekämpfung, wozu notwendigerweise auch die Beschäftigungsschaffung gehöre) und dem siebten (nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz). Eine aktive Umweltpolitik helfe zudem bei der Erreichung der anderen MDGs, denn sie könne die Produktivität der natürlichen Ressourcen steigern und zudem die Gesundheit verbessern.

Während sich keine automatische positive Korrelation zwischen Wachstums- und Beschäftigungsraten feststellen ließe - dies zeigten die Beispiele China und Indien mit ihren hohen Wachstumsraten bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit -, gebe es jedoch starke Hinweise auf eine positive Korrelation zwischen Beschäftigung und Umweltschutz, insbesondere auch in Entwicklungsländern. Von Hauff forderte daher die Umwelt- und insbesondere auch die Energiepolitik in vielen

Entwicklungsländern in diesem Lichte zu überarbeiten. Dabei dürfe Umweltschutz nicht immer nur aus dem Blickwinkel der Kosten betrachtet werden, sondern auch als Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit. Von Hauff kritisierte, dass bislang politische Strategien, Beschäftigung und Umweltschutz zu verbinden, noch fehlen.

Doris Hertrampf vom Auswärtigen Amt berichtete anschließend von der UN-Kommission für Soziale Entwicklung, die zeitgleich in New York tagte, und von deren Bestrebungen, die selbst innerhalb der UNO weitgehend vergessenen Beschlüsse des Weltsozialgipfels von Kopenhagen wieder ins Bewusstsein zu rufen. Dass Beschäftigung der bislang fehlende Bezugspunkt zwischen Wachstum und Armutsbekämpfung ist, sei jedoch in einem Bericht des UNO-Generalsekretärs an die Kommission deutlich hervorgehoben worden, der sich dabei am Decent-Work-Ansatz der ILO (sozialer Schutz, Arbeits- und Sozialstandards, sozialer Dialog) orientiere. Ein solcher holistischer und kohärenter Ansatz, der auf der Beziehung zwischen Wachstum, Armutsbekämpfung und Beschäftigung aufbaut und den gesellschaftlichen Zusammenhalt, Gesundheit und Kinder mit einbezieht, werde auch von der EU unterstützt.

In der anschließenden Diskussion wurde unter anderem betont, dass Wachstum zwar nötig sei, da Umverteilung allein nicht ausreichend sei, um zum gewünschten Ziel zu kommen. Doch Zuwächse seien auch und gerade da zu verzeichnen, wo Stellen abgebaut würden. Zudem komme Wachstum gerade in Ländern mit einem hohen Anteil von Beschäftigten in der Landwirtschaft und im informellen Sektor den Armen meist nicht zu Gute. Daher sei es nötig, eine Verbindung zwischen Wachstum, Beschäftigung und Armutsabbau herzustellen. Dazu sei es auch nötig, über die Stärkung der Nachfrage nachzudenken und Sektoren zu identifizieren, in denen die Schaffung von Arbeitsplätzen Chancen hat im Gegensatz zu Sektoren, die von "jobless growth" gekennzeichnet seien. Ebenfalls

gefordert wurde ein Überdenken der gegenwärtigen Entwicklungsstrategien von IWF und Weltbank. Länder insbesondere in Lateinamerika, die deren Vorgaben folgten, seien wirtschaftlich nicht erfolgreich gewesen. Die erfolgreichen Länder Asiens hingegen seien durch einen starken Staat, aktive Industriepolitik, Regulierung und Handelsbeschränkungen gekennzeichnet.

Gesundheit als Menschenrecht und Element der Armutsbekämpfung

Helena Nygren-Krug, Expertein der WHO für Gesundheit als Menschenrecht, berichtete von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, die neben den klassischen bürgerlichen und politischen Menschenrechten zunehmend auch Berücksichtigung finden. Auf dem UN-Weltgipfel wurde die Integration und Förderung sämtlicher Menschenrechte auf nationaler wie internationaler Ebene gefordert. In der WHO wird die Umsetzung dieser Forderung in drei Bereichen angegangen: 1. die Stärkung der Wahrnehmung des Rechts auf Gesundheit als ein Menschenrecht; 2. die Entwicklung und Anwendung eines rechteorientierten Ansatzes innerhalb der WHO, der sich von dem bisherigen praxisnahen Ansatz unterscheidet; 3. die Beratung und Unterstützung eines am Menschenrecht orientierten Gesundheitspolitikan-satzes in den Mitgliedsstaaten.

Die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit sei nicht nur eine Frage der Gesundheitspflege, sondern setze sich vielmehr aus verschiedenen Faktoren zusammen: Verfügbarkeit, Zugang, Akzeptanz und Qualität. Aus dieser Auflistung geht hervor, dass es sich bei der Umsetzung von Gesundheitsrechten um ein enges Zusammenwirken mit anderen entwicklungspolitischen Bereichen handelt. Nygren-Krug wies ausdrücklich darauf hin, dass die WHO Hilfe zur Durchsetzung des Rechts auf Gesundheit unabhängig von verantwortungsbewusster Regierungsführung (good governance) des Empfängerlandes leiste. Eugenio Villar Montesinos, der bei der WHO für

Gesundheitspolitik für Arme zuständig ist, verwies in seinem Kommentar auf den Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 2004 "Making Services Available to the Poor", in dem die Verantwortlichkeit der Hauptakteure - Geber, Regierungen, Mitarbeiter des Gesundheitssystem und Bevölkerung - hervorgehoben wurde. Menschenrechte seien der gemeinsame Nenner für eine Politik, die all diese Akteure zusammenbringen könne. Insbesondere sei es nötig, auf diese Weise für eine bessere Harmonisierung der Aktivitäten von Gebern und Empfängern zu sorgen.

UN-Entwicklungsziele und Weltbank-Strategien

Villar Montesinos kritisierte in seinem anschließenden Beitrag, dass die erste Generation von Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), die die Weltbank mit Regierungen der Entwicklungsländern vereinbarte, auf einer mangelhaften Analyse von Armut und Gesundheit basiert habe und zudem kaum Zielgruppen, Partizipationsmöglichkeiten Finanzierung und sektorübergreifende Ansätze beinhaltet habe. In der zweiten Generation hätten jedoch nicht zuletzt die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) für eine bessere Zielorientierung, die Einführung einer mittelfristigen Perspektive und eine bessere Integration sektorspezifischer Maßnahmen in die sektorübergreifenden Ziele gesorgt. Zudem seien die PRSPs nun nicht mehr reine Wunschzettel, sondern sähen auch eine Budgetierung vor.

Doch auch eine im allseitigen Einvernehmen beschlossene Hervorhebung der MDGs könne Streitigkeiten in der Berechnung, im Mitteleinsatz oder zwischen Gebern und Empfängern nicht ausschließen. Da aber die Regierungen der Empfängerländer über Inhalte und Verwendungen wesentlich mitbestimmen, gewinne die Harmonisierung der Ansätze der Geber und der Empfänger an Bedeutung. Villar Montesinos betonte allerdings, dass auch die auf die MDGs basierten PRSPs nicht systematisch den Armen zugute

kämen. Um auf lange Sicht ein politisches Umfeld zu schaffen, in dem auch die Armen und ihre Bedürfnisse Berücksichtigung finden, müssten die Armen in die Lage versetzt werden, aktiv an der politischen Gestaltung des Landes mitzuwirken. Peter Wolff, Leiter der Globalisierungsabteilung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), lobte zwar, dass die mit den MDGs hervorgehobene Langzeitperspektive in der Entwicklungspolitik dem Kapazitätsaufbau zuträglich sei. Doch die Entwicklung der konkreten Umsetzungspläne gestalte sich sehr schwierig. Oft fänden sich schlicht keine Akteure, welche die Aufgabe übernehmen wollten, die Pläne auszuarbeiten. Wolff äußerte die Vermutung, dass einige der Akteure befürchteten, es handele sich bloß um einen weiteren von vielen Plänen, und es vorzögen, wie gehabt den alten technokratischen Prozess fortzusetzen. Klemens van de Sand, Beauftragter der Bundesregierung für die MDGs, betonte den nationalen Ansatz der aktuellen Entwicklungspolitik (MDGs und PRSPs) und konstatierte, dass ein Versagen dieses nationalen Ansatzes die Entwicklungspolitik an den Rand ihrer Möglichkeiten brächte. Angesichts dieser düsteren Aussicht plädierte er für eine Kombination der MDGs mit den Ergebnissen der Pariser Erklärung der EU zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit.

Als Fazit der Veranstaltung hob van de Sand noch einmal hervor, dass sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung feststellen ließe. Soziale Standards seien im Hinblick auf eine "pro-poor policy" von großer Bedeutung, und Armutsbekämpfung müsse im Zentrum der Entwicklungspolitik stehen. Zur Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele plädierte van de Sand für eine bessere Arbeitsteilung. Geberländer sollten sich jeweils auf bestimmte Aspekte der Entwicklungshilfe spezialisieren und sich einer begrenzten Anzahl von Entwicklungsländern widmen. Für Deutschland schlug er den Schwerpunkt capacity building vor.

HIV/AIDS am Arbeitsplatz und die Decent-Work-Agenda

Von Nicola Liebert

Der 28. April jedes Jahres ist der Tag der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Seit 2001 weist die ILO an diesem Tag auf Möglichkeiten hin, ein sicheres Arbeitsumfeld zu schaffen und Unfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen zu verhindern. In diesem Jahr stellte die ILO zwei Themen in den Mittelpunkt: den Beitrag der Decent Work Agenda zum Arbeitsschutz und HIV/AIDS am Arbeitsplatz.

Zum Begriff Decent Work oder menschenwürdige Arbeit gehört nicht nur, dass die Arbeitnehmer einen zum Leben hinreichenden Lohn und soziale Absicherung erhalten, dass ihre Rechte und auch die Rechte ihrer Familien eingehalten werden, sondern auch dass ihre Arbeitsplätze keine Gefahr für Leben und Gesundheit darstellen. Die ILO unterstützt die Schaffung menschenwürdiger Arbeit, indem sie für Arbeitsschutz, soziale Sicherungssysteme, den Dialog zwischen den Sozialpartnern sowie die Einhaltung der Arbeitsnormen eintritt. Weltweit sterben nach Schätzung der ILO rund 2,2 Millionen Menschen durch Unfälle oder Erkrankungen bei der Arbeit. Vor allem in Asien lässt sich eine Zunahme von Unfällen beobachten, insbesondere solchen mit tödlichem Ausgang. Die Kosten für Fehlzeiten, Behandlung und Kompensationszahlungen belaufen sich auf bis zu vier Prozent des weltweiten Sozialprodukts.

Das SafeWork-Programm der ILO erarbeitet Mindeststandards für den Arbeitsschutz, leistet aber auch Aufklärungsarbeit und bietet technische Hilfe, um Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu gewährleisten. Dazu gehören die Entwicklung von Präventionsprogrammen, der Schutz besonders verwundbarer Arbeitnehmergruppen, die Unterstützung von Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie die Förderung eines politischen Prozesses, der die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile eines effektiven

Arbeitsschutzes wahrnimmt. Eine besondere Bedrohung für die Decent Work Agenda, für eine nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung von Armut stellt mittlerweile die globale HIV/AIDS-Epidemie dar. Sie gefährdet den Lebensunterhalt von Millionen von Familien. Wenn qualifizierte und erfahrene Arbeitskräfte oft schon in jungen Jahren arbeitsunfähig werden, leidet überdies die volkswirtschaftliche Produktivität. Potenzielle Wirtschaftsleistung in Höhe von 25 Mrd. US\$ geht Schätzungen zufolge jährlich in den 40 Ländern mit den höchsten Infektionsraten durch die Epidemie verloren. Hinzu kommt, dass oft durch Diskriminierung am Arbeitsplatz die Grundrechte HIV-positiver Menschen verletzt werden.

Der wohl wichtigste Beitrag der ILO in diesem Bereich ist der Leitfaden zu HIV/AIDS in der Arbeitswelt, dessen deutsche Fassung im September dieses Jahres veröffentlicht wird. Darin enthalten sind zentrale Grundsätze für die Ausarbeitung von Aktionsprogrammen auf der betrieblicher ebenso wie auf der politischen Ebene zur Vermeidung von Infektionen, zum Umgang mit bereits infizierten Arbeitnehmern, zur Bekämpfung von Stigmatisierung und Diskriminierung und zur Versorgung betroffener Arbeitnehmer und ihrer Familien.

Bei allen Fragen der Sicherheit und Gesundheit und insbesondere auch beim Problem HIV/AIDS am Arbeitsplatz spielen naturgemäß Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen eine zentrale Rolle. Die Sozialpartner können einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie für ihre Mitglieder Sicherheitsstandards und Präventionsprogramme erarbeiten und gegen Diskriminierung ankämpfen. Der soziale Dialog ist daher nach Auffassung der ILO der beste Weg zu mehr Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

ILO Publikationen



Working for Better Times: Rethinking work for the 21st century Hrsg. v. Jean-Michel Servais, Patrick Bollé, Mark Lansky und Christine Smith, 560 S., ISBN 9221179566, 42 Euro

Für die meisten Menschen ist Arbeit die wichtigste Einnahmequelle für ihre Existenzsicherung, ihre soziale Integration und ihre Identität. Dennoch kann die Bedeutung des Begriffs "Arbeit", wie er im 20. Jahrhundert gebräuchlich war, und die Art und Weise, wie Arbeit die aufeinander bezogenen Lebensbereiche der menschlichen Existenz formt, nicht mehr als selbstverständlich vorausgesetzt werden.

Indem sich die Bedingungen für Arbeit fortwährend als Antwort auf die Anforderungen der Produktion und des Handels in der globalen Ökonomie verändern, haben sich große Herausforderungen und Veränderungen nicht nur für das Leben des individuellen Arbeitnehmers ergeben, sondern auch für Arbeitgeber, die sich der globalen Konkurrenz ausgesetzt sehen.

Im Zentrum der Diskussion stehen die verschiedenen Vorschläge und Konzepte, wie sozio-ökonomische Sicherheit und die menschliche Dimension der Arbeit in Einklang mit dem wachsenden Bedarf an höherer Arbeitsflexibilität gebracht werden kann.

Dieser Band bietet Einblick in die aktuellen Debatten und zeigt Handlungsmöglichkeiten auf. Er fasst eine Auswahl wichtiger Artikel der International Labour Review zusammen und enthält Beiträge von so angesehenen Autoren wie Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Robert Reich, Sir Bob Hepple und Alain Supiot.



Offshoring and the Internationalization of Employment. A challenge for a fair globalization? Hrsg. v. Peter Auer, Geneviève Besse und Dominique Méda, 262 S., ISBN 92901478

Sind die Verluste von Arbeitsplätzen und die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen in der industrialisierten Welt der Globalisierung und der Auslagerung von Jobs geschuldet? Konträr zur populären Meinung und zu Befürchtungen bewerten die meisten ökonomischen Analysen den langzeitigen Effekt der globalen Auswirkungen der Internationalisierung von Beschäftigung unter einem anderen, nicht nur negativen Blickwinkel. Dennoch mindert diese Erkenntnis nicht aktuellen Probleme der Arbeitnehmer, die gerade ihren Arbeitsplatz verloren haben.

Das Dritte Annecy Symposium, das im April 2005 stattfand, diskutierte ein Paradox: Globalisierung könnte die Wohlfahrt der Länder, die daran teilhaben, verbessert und auch weltweite Armut reduziert haben. Allerdings wird Globalisierung mehr und mehr wie ein Monster angesehen, das Arbeitsplätze frisst und das nur wenige Mechanismen bereit hält, um die Menschen, die darunter leiden, zu entschädigen.

Das Buch analysiert Trends und Muster der Internationalisierung der Beschäftigung, sieht sich Gewinner und Verlierer an und schlägt eine neue Politik des Ausgleichs vor, basierend auf internationalen Arbeitsstandards sowie auf neuen Bemühungen, eine wirksame Anpassung von Beschäftigungssystemen zu schaffen, die eine faire Globalisierung begleiten.