



INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

ILO-Nachrichten 3 - 2001

Herausgeber: ILO-Vertretung, Hohenzollernstr. 21

53173 Bonn, Tel 0228/36 23 22, Fax 35 21 86

E-mail: bonn@ilo.org Internet: <http://www.ilo.org/bonn>

Verankerung der ILO-Kernarbeitsnormen in der Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland als Beispiel

Das Problem der weltweiten Durchsetzung und Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen wird gemeinhin mit den weniger entwickelten Ländern in Verbindung gebracht, die teilweise noch erhebliche Defizite bei der Ratifizierung und Anwendung der einschlägigen Übereinkommen aufweisen. Die Organisation hat die Verpflichtung übernommen, diese Mitgliedsstaaten bei der Überwindung der bestehenden Hindernisse zu unterstützen - eine große und schwierige Aufgabe, die alle Anstrengungen erfordert. Um so begrüßenswerter ist es, wenn die ILO tatkräftige Unterstützung durch Länder erfährt, die nicht unmittelbar betroffen sind. Nicht zuletzt ist hier Deutschland zu nennen.

Nachstehend wird mit freundlicher Genehmigung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) dessen Positionspapier zur "Umsetzung von Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern" abgedruckt:

Kernarbeitsnormen

Die Rechte der Arbeitnehmer in Entwicklungsländern haben bisher in der Entwicklungszusammenarbeit keine prioritäre Rolle gespielt. Mit der "ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work" vom Juni 1998 sind die sogenannten Kernarbeitsnormen festgelegt worden. Die Deklaration hat den Druck auf die Mitgliedsstaaten verstärkt, die noch nicht alle zu den Kernarbeitsnormen gehörenden Konventionen ratifiziert haben, diese nunmehr zu ratifizieren und damit verbindlich zu machen. Zu den Kernarbeitsnormen gehören folgende Konventionen:

Nr. 29: Übereinkommen zur Zwangsarbeit (1930)

Nr. 87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948)

Nr. 98: Übereinkommen über die Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1949)

Nr. 100: Übereinkommen über die gleiche Entlohnung (1951)

Nr. 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)

Nr. 111: Übereinkommen über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (1958)

Nr. 138: Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung (1973)

Insbesondere die Gewerkschaften sind bemüht, die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer weltweit durchzusetzen und erwarten vom BMZ, die Entwicklungszusammenarbeit als Instrument zu diesem Zweck einzusetzen. Die Gewerkschaften erhoffen sich von einer strikteren weltweiten Einhaltung der Kernarbeitsnormen auch eine Erhöhung der Arbeitskosten in den Partnerländern und damit eine Entlastung im Standortwettbewerb (legitimes Interesse). Die politischen Stiftungen - insbesondere die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) - haben sich seit Jahren des Themas "Mindestsozialstandards", deren Kern die Kernarbeitsnormen sind, angenommen.

Hinweis:

Am Ende des Beitrags werden die mit * gekennzeichneten Fachausdrücke und Abkürzungen erläutert.

These: Es besteht zwischen der Bundesregierung und den Institutionen in Deutschland keine Divergenz in dem Ziel, diesen Kernarbeitsnormen weltweit Achtung zu verschaffen, aber offen bleibt die Frage, auf welchem Weg dieses Ziel erreicht werden kann.

Entwicklungspolitische Einordnung

Die Respektierung von grundlegenden Arbeitsrechten und Sozialstandards (These: Teil der sozialen Menschenrechte) in unseren Partnerländern dürfte aus folgenden Gründen wichtig und nachvollziehbar sein:

- ♦ Stärkung und Anerkennung der Rolle von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden als Beitrag zum Aufbau einer Zivilgesellschaft
- ♦ Respekt der Kernarbeitsnormen fördert die Herausbildung einer sozialen Marktwirtschaft, ihrer Rechtsgrundlagen und Institutionen (wobei auch umgekehrt gilt, dass Rechtsstaatlichkeit und funktionierende Institutionen Voraussetzungen für die Durchsetzung bzw. die Akzeptanz von Kernarbeitsnormen sind)
- ♦ Kernarbeitsnormen verbessern tendenziell die Stellung von marginalisierten Gruppen und deren soziale und wirtschaftliche Situation (Kontraktarbeiter, Kinder, Frauen, "bonded labour"*)
- ♦ positive Einkommenseffekte für Arbeitnehmer (dies gilt zunächst nur für Arbeitnehmer, die bereits Arbeitsplätze im formalen Sektor innehaben)
- ♦ Stärkung der ökonomischen Gleichbehandlung von Frauen.

Hinsichtlich der geltenden fünf entwicklungspolitischen Kriterien* erübrigt es sich, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen als sechstes Kriterium vorzusehen, da die Kernarbeitsnormen als Indikator des Kriteriums "soziale Marktwirtschaft" eingeordnet werden (Einhaltung der Kernarbeitsnormen Mindestsozialstandards).

Grundlage für die Bewertung des Indikators könnten kurzfristig neben den bereits vorliegenden allgemeinen Länderinformationen der

Jahresbericht der "International Confederation of Free Trade Unions" (ICFTU) sowie die diesbezüglichen Berichte der ILO sein. Mittelfristig könnte das Auswärtige Amt gebeten werden, den Umsetzungsstand der ILO-Kernarbeitsnormen in den jährlichen Menschenrechtsberichten der Auslandsvertretungen zu berücksichtigen.

Die entscheidende weitere Frage ist, ob die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen innerhalb eines "negativen" Ansatzes (Drohung mit Sanktionen bei Nichteinhaltung) oder eines "positiven", sprich: konstruktiven Ansatzes im Sinne einer längerfristigen Umsetzung verfolgt werden sollte.

These: Soziale Rückstände beseitigt man eher durch wirtschaftliche Zusammenarbeit, kombiniert mit den vielfältigen Formen der Entwicklungszusammenarbeit, als mit politisch beschlossenen Zwangsmaßnahmen. Voraussetzungen sind jedoch das Vorhandensein des politischen Willens der Partnerländer und die notwendigen Eigenanstrengungen (= komplementärer Charakter der Entwicklungszusammenarbeit).

Welthandel und Kernarbeitsnormen

Das erklärte Ziel der Bundesregierung ist es, im Rahmen der neuen WTO*-Runde Fortschritte bei den sogenannten Mindestsozialstandards (deren Kern die sogenannten Kernarbeitsnormen sind) zu erreichen. Die Versuche, eine Arbeitsgruppe der WTO zu diesem Thema zu gründen, treffen auf den Widerstand der Entwicklungsländer, aber auch einiger EU-Staaten. Die Entwicklungsländer sind gegen die Aufnahme eines entsprechenden Verhandlungsgegenstandes in die WTO-Runde, da sie protektionistische Absichten der Industrieländer vermuten und den Verlust von Standortvorteilen der Produktion in ihren Ländern sowie eine Verringerung der Exportchancen heimischer Waren auf dem Weltmarkt befürchten. Die Europäische Kommission schlägt folgende Strategie vor:

1. Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen WTO und ILO

2. Unterstützung der ILO sowie Beobachterstatus für die ILO in der WTO

3. Gemeinsame WTO/ILO-Tagung auf hoher Ebene zu Fragen des Handels, der Globalisierung und der Arbeitsnormen

4. System von Anreizen für Drittländer, die nachweisen, dass sie Kernarbeitsnormen einhalten (zusätzliche Präferenzvorteile)

Die deutsche Position geht jedoch weiter: Für die Durchsetzbarkeit des Ziels "Gründung einer WTO-Arbeitsgruppe zum Thema Kernarbeitsnormen/Mindestsozialstandards" wird entscheidend sein, inwieweit von Seiten der EU bzw. der interessierten Länder die Bereitschaft besteht, auf die Entwicklungsländer durch Zugeständnisse in anderen Bereichen zuzugehen. Den Entwicklungsländern sollten im Verhandlungsprozeß konkrete Angebote signalisiert werden, die deren Kompromißbereitschaft positiv beeinflussen. Präferenzen werden vermutlich die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen nur dann fördern, wenn sie hinreichend attraktiv, d.h. hoch ausfallen.

Es sollte den Entwicklungsländern verdeutlicht werden, dass es in ihrem eigenen Interesse liegt, Mindestsozialstandards zu beachten, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die Verbraucher in den Industrieländern bestimmte Produkte aus Ländern, die grundlegende Arbeitsstandards nicht einhalten, nicht mehr nachfragen.

Die Haltung der nationalen und internationalen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen ist eher als zurückhaltend einzustufen

♦ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): keine Konditionalität, erhebliche rechtliche Probleme bei Kernarbeitsnormen als Vergabekriterium

♦ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Kernarbeitsnormen sollten kein Ausschlußkriterium sein, sondern Zielkriterium; Betonung von Glaubwürdigkeit und Akzeptanz; kein Vergabekriterium

♦ Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG): Prüfung unter

Nachhaltigkeitsgesichtspunkten

♦ Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (VENRO): keine harte Konditionalität; Verfolgung positiver Ansätze

♦ Kirchen: kodifizierte Sozialstandards von übergeordneter Bedeutung für die Stärkung der sozialen Gerechtigkeit und die Verwirklichung von Demokratie; unbedingte Unterstützung des konstruktiven Ansatzes zur Durchsetzung (Drohung mit Sanktionen bei Nichteinhaltung kein geeignetes Mittel der Entwicklungszusammenarbeit)

♦ Weltbank: In einem grundlegenden Papier der Weltbank "Managing Social Dimensions of Economic Crisis: Good Practices in Social Policy" (30.8.99) wird zwar auf die Arbeitsmarktpolitik eingegangen, jedoch nicht die ILO-Erklärung zu den Kernarbeitsnormen erwähnt. Nach vorliegenden Informationen ist dieses Thema bisher auch nicht Gegenstand des Politikdialogs der Weltbank mit den Partnerländern. Dennoch ist das Problembewußtsein der Weltbank über die Bedeutung der Kernarbeitsnormen auch für ihre Politik gewachsen.

♦ EU: Im Bereich der Handelspolitik können Entwicklungsländer, die für APS*-Präferenzen in Betracht kommen, zusätzliche Präferenzvorteile erhalten, wenn sie nachweisen, dass sie die Kernarbeitsnormen einhalten.

Insbesondere im Bereich der Förderung des privaten Sektors haben sich Kommission und Mitgliedsstaaten ausdrücklich dazu bekannt, der Durchsetzung und Verankerung von Arbeitsnormen und Vorschriften, die mit den ILO-Übereinkommen im Einklang stehen, besondere Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. Entschließung des Entwicklungsministerrats über eine Strategie der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung des privaten Sektors in Entwicklungsländern vom Mai 1999). Dieses Bekenntnis findet auch seinen Niederschlag in den Beziehungen der EU zu den Asien-Karibik-Pazifik-Staaten (AKP-Staaten). Das EU-Verhandlungsmandat sieht vor, dass im Rahmen der Unterstützung der

Arbeitsmarktpolitik u.a. "Rechtsvorschriften zur Sicherung eines angemessenen Arbeitsschutzes und der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Verbesserung von Gesundheit, Sicherheit und Nichtdiskriminierung im Einklang mit den einschlägigen ILO-Übereinkünften" gefördert werden sollen. Grundlage für die Unterstützung bei sozialpolitischen Maßnahmen sollen die "grundlegenden sozialen und Arbeitnehmerrechte sowie die einschlägigen ILO-Übereinkommen, u.a. über Koalitionsfreiheit, das Recht zur Aushandlung von Tarifverträgen, die Nichtdiskriminierung sowie zum Verbot von Kinderarbeit" sein. Im Kommuniqué des Weltwirtschaftsgipfels in Köln wird ausgeführt:

"Wir verpflichten uns, die wirksame Umsetzung der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen zu fördern. Darüber hinaus begrüßen wir die Verabschiedung des Übereinkommens der ILO über die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Ferner beabsichtigen wir, die Arbeit mit den Entwicklungsländern zu intensivieren, um ihre Fähigkeit zu verbessern, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Wir sprechen uns dafür aus, die Fähigkeit der ILO zu stärken, den Ländern dabei zu helfen, Kernarbeitsnormen umzusetzen. Zudem begrüßen wir die stärkere Zusammenarbeit zwischen der ILO und den IFI bei der Förderung eines angemessenen sozialen Schutzes und der Kernarbeitsnormen. Wir fordern die IFI nachdrücklich auf, diese Normen in den politischen Dialog mit den Mitgliedsstaaten einzubeziehen. Darüber hinaus betonen wir die Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO hinsichtlich der sozialen Dimension der Globalisierung und der Handelsliberalisierung".*

Probleme

Bei der Entwicklung eines Politikansatzes zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen sind u.a. folgende Probleme zu berücksichtigen:

Wie hoch ist die Gefahr, mit der Verfolgung eines Politikansatzes zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen in die sogenannte "Omnipotenzfalle" zu geraten?

Ist die Nichteinhaltung der Kernarbeitsnormen nicht ein Symptom der

Unterentwicklung?

Welchen Einfluß hat die extrem hohe Arbeitslosigkeit in vielen Entwicklungsländern auf die Möglichkeit zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen?

Wie verhält sich die überragende Bedeutung des informellen Sektors in den Volkswirtschaften vieler Partnerländer, insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern, zum Ziel der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen?

Sollte die Politik zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen nicht - zumindest vorläufig - auf die Entwicklungsländer beschränkt werden, die einen deutlichen Bezug zu den internationalen Märkten haben (z.B. Schwellenländer)?

Wie soll das Problem des "monitoring"* gelöst werden, insbesondere angesichts der gegenwärtig schon geltenden mehr als 30 Indikatoren?

Wie berechtigt ist die Sorge der Entwicklungsländer, dass ihnen mit der Durchsetzung der Kernarbeitsnormen Welthandelsvorteile genommen werden?

In einer Studie sollen die dargestellten Probleme untersucht werden, insbesondere die Zusammenhänge zwischen Beschäftigung und Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern. Die OECD-Studie zu "Handel, Beschäftigung und Kernarbeitsnormen" von 1996, die Vermutungen, dass Kernarbeitsnormen die ökonomische Leistungsfähigkeit oder die Wettbewerbsposition der Entwicklungsländer beeinträchtigen, als unbegründet zurückwies, wird auf Veranlassung mehrerer Mitgliedsländer und des zuständigen "OECD Trade Union Advisory Committee" gegenwärtig aktualisiert.

Position des BMZ

Offensichtlich besteht bei den verschiedenen bi- und multilateralen entwicklungspolitischen Institutionen keine Divergenz in dem Ziel, den Kernarbeitsnormen international Achtung zu verschaffen. Die Frage jedoch, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln dieses Ziel erreicht werden soll, wird unterschiedlich beantwortet. Die Position des BMZ

besteht in einer konstruktiven Strategie, die nachhaltig mittel- bzw. langfristig dazu beiträgt, die Kernarbeitsnormen in unseren Partnerländern umzusetzen.

Multilateral

a) Unterstützung der ILO als der federführenden internationalen Organisation zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen:

- ♦ Stärkung der ILO in ihrer Durchsetzungskraft, vor allem im Hinblick auf Kontrolle und Monitoring ihrer Konventionen und einer bisher fehlenden Sanktionsmacht bei schwerwiegenden Verletzungen

- ♦ Fortsetzung der Förderung des "Internationalen Programms zur Abschaffung der Kinderarbeit" der ILO (bisherige Förderung mit 100 Mio DM; und damit Deutschland weltweit größter Geber)

- ♦ Förderung einer engeren Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Institutionen (WTO, Weltbank, OECD/DAC*)

- ♦ Unterstützung der ILO bei der konkreten länderspezifischen Umsetzung der Kernarbeitsnormen

b) Verstärkung der Bemühungen, die internationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (Weltbank, IWF*, UNDP, EU) zu veranlassen, die Kernarbeitsnormen in den Politikdialog mit den Entwicklungsländern aufzunehmen und dies mit noch zu prüfenden Ansätzen/Anreizen in der konkreten Entwicklungszusammenarbeit verbinden. Insbesondere die Weltbank ist weiter aufzufordern, die Thematik der Kernarbeitsnormen und Mindestsozialstandards aktiv in ihrer Politik und Strategiebildung mit ihren Partnern anzusprechen und im Rahmen ihrer Sozial- und Strukturpolitik zu verankern.

c) Intensivierung der Bemühungen der Bundesregierung, bei der neuen Verhandlungsrunde der WTO nennenswerte Fortschritte bei der Behandlung der Problematik zu erreichen (Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu Mindestsozialstandards).

Bilateral

d) Aufforderung an die deutschen Nichtregierungsorganisationen, insbesondere auch an

die Gewerkschaften, ihre eigenverantwortlichen Bemühungen in den Entwicklungsländern zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen zu intensivieren: Die Einflußmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Gruppen sind nicht zu unterschätzen. Die Wirkungen der Förderung der Lobby- und Advocacyarbeit* von kirchlichen und säkularen Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Menschenrechte und der Sozialstandards in den Entwicklungsländern sind ermutigend. In Asien arbeitet z.B. die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit mit Partnern zusammen, die auf der Grundlage eigener Programmarbeit zur konkreten Rechtsverwirklichung betroffener Bevölkerungsgruppen in den Bereichen Arbeitsschutz, Arbeitsrecht und verschiedener Formen der Zwangs- und Kinderarbeit beitragen, verbunden mit breit angelegter Bewußtseinsbildung und mit dem Versuch, Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger und die Tarifpartner zu nehmen. Die politischen Stiftungen sind in mehreren Entwicklungsländern bei der Unterstützung von Arbeitnehmerzusammenschlüssen, Einführung von Gütesiegeln und der Behandlung des Themas im Rahmen von Politikdialog und Zusammenarbeit mit Gruppierungen der Zivilgesellschaft tätig.

e) Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

Im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden ergeben sich vielfältige Ansätze, einen Beitrag zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen zu leisten. Durch den neuen Politikansatz "Entwicklungspartnerschaften" mit der Wirtschaft können wir einen Beitrag leisten, dass der Staat und die private Wirtschaft Hand in Hand an einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Zukunft arbeiten. Soziale und ökologische Kompetenz wird in der nächsten Dekade zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor für erfolgreiche Unternehmen werden. Mit erfolgreichen Public-Private-Partnership (PPP)- Beispielen kann das BMZ dies allen Unternehmen noch deutlicher vor Augen führen und bereits heute zeigen, dass sich ein ent-

sprechendes entwicklungspolitisches Engagement auch betriebswirtschaftlich rechnet. Somit ist projektbezogene Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ein Baustein zur Umsetzung des in den Kernarbeitsnormen niedergelegten Zukunftsmodells. Durch die Zertifizierung von Produkten oder Selbstverpflichtungen der Wirtschaft entstehen zudem neue Möglichkeiten, die Marktmacht zunehmend bewußterer Konsumenten zur Disziplinierung von Unternehmen zu nutzen.

f) Aufnahme des Themas Kernarbeitsnormen in den Politikdialog der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern.

g) Förderung und Unterstützung der Partnerländer bei der Umsetzung von Kernarbeitsnormen: Diese Forderung gehört in den Kontext des generellen Auftrags, die Rahmenbedingungen in den Partnerländern zu verbessern. In vielen Entwicklungsländern, die über eine nationale Gesetzgebung verfügen, die den internationalen Konventionen der ILO entspricht, mangelt es oft an den technischen Möglichkeiten, die eigene Arbeitsgesetzgebung durchzusetzen (z.B. Aufbau leistungsfähiger, nicht-korrupter Arbeitsinspektionen).

h) Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit und Technische Zusammenarbeit: Die Einordnung der Kernarbeitsnormen in den Katalog

der entwicklungspolitischen Indikatoren hat auch den üblichen Einsatz von Instrumenten und Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit zur Folge, d.h. die Beachtung der Kernarbeitsnormen hätte auch Einfluß auf Art und Umfang der Zusammenarbeit.

Schnelle und substantielle Erfolge bei der Umsetzung der Kernarbeitsnormen sind nicht zu erwarten. Wichtig scheint, die Themen weiter auf den internationalen - und verstärkt den nationalen - Foren zu diskutieren und vertieftes Problembewußtsein zu schaffen.

Hinweis: Ein Aktionsprogramm zur konkreten Umsetzung des hier entworfenen Politikansatzes steht kurz vor Fertigstellung.

*****APS-Präferenzen** - Allgemeines Präferenzsystem der EU, **DAC** - Entwicklungsausschuss der OECD, **IFI** - Internationale Finanzinstitutionen, **IWF** - Internationaler Währungsfond, **OECD** - Organisation für wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung, **UNDP** - Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, **WTO** - Welthandelsorganisation, **bonded labour** - Schuldknechtschaft, **entwicklungspolitische Kriterien** - Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich auf jene Länder, die sich auf folgenden Gebieten nachhaltig engagieren: Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung, Schaffung demokratischer, rechtsstaatlicher Strukturen, Krisenprävention und -bewältigung, Verbesserung der ökologischen Verhältnisse, Schaffung einer marktwirtschaftlich und sozial orientierten Wirtschaftsordnung, **Monitoring** - Prüfungs-, Überwachungsverfahren, **Advocacy Arbeit** - Überzeugungsarbeit.

Globalisierung mit sozialem Fortschritt: Die Aufgaben der ILO

Gemeinsame Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung und der ILO-Vertretung in Deutschland

In der Einladung konnte man u.a. lesen: "Die Globalisierung, der Prozess rascher und tiefgreifender Umstrukturierung des weltweiten Wirtschaftsgeschehens, löst auch in den westlichen Gesellschaften ein diffuses Unbehagen aus. Die Befürchtung ist, dass der weltweite Wettbewerb um Marktanteile und Arbeitsplätze in eine Spirale des Abbaus von Arbeitnehmerrechten und der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen einmündet und die Lebensbedingungen generell nach unten drückt. Zwar fordert auch die Mehrheit der

Globalisierungskritiker keine nationale und regionale Abschottung. Die grundsätzlichen Vorteile offener Volkswirtschaften und offener Gesellschaften als Quelle von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung werden kaum ernsthaft bestritten. Insbesondere benötigen die weniger entwickelten Länder den freien Marktzutritt, um ihre eigene Entwicklung selbst realisieren zu können. Was den Menschen offenbar fehlt, ist eine erkennbar soziale Dimension der Globalisierung. Vor diesem Hintergrund hat die interna-

tionale Staatengemeinschaft der ILO die Aufgabe zugewiesen, für eine sozialpolitische Flankierung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards zu sorgen. Die ILO hat hierzu die Strategie **"menschenwürdige Arbeit (decent work) für alle"** entwickelt. In der Veranstaltung soll informiert und diskutiert werden, welche Beiträge das Konzept "Decent Work (DW)" und die ILO insgesamt zu einer sozialen Gestaltung des Globalisierungsprozesses leisten können. Werner Sengenberger, bis vor kurzem Sonderbeauftragter des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamtes für die Umsetzung des DW-Konzeptes, stellte in seinem Grundsatzreferat das entwicklungspolitische Potential dieses Ansatzes dar. Seine beiden zentralen Thesen: **"Menschenwürdige Arbeit zahlt sich aus"** und **"Menschenwürdige Arbeit kann sich jeder leisten"**. Hierzu die folgenden Kernsätze aus seiner Präsentation.

a) 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. In wenigen Fällen treffen diese Argumente tatsächlich zu. Empirische 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. 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 Öffnung 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 von Arbeitsplatz- und Einkommensverlust und aktiver, unterstützender Politik zur Anpassung quantitativer und qualitativer 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. 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. Vorausgesetzt, dass sie richtig praktiziert werden, schützen Sozialtransfers vor Ausweitung sozialer Ungleichheit und sozialen Verwerfungen, stabilisieren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und bewahren den sozialen Frieden. Letztlich tragen sie auch zur politischen Stabilität bei.

b) 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 Prozent und in Subsahara-Afrika um 100 Prozent höher gelegen hätte.

c) 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 ILO 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.

Diesen Ansichten liegen die irreführenden 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. Dass man sich Einrichtungen und Maßnahmen in armen Ländern nicht leisten könne, entspricht vielfach einem Mythos oder einer Ausrede als der Wirklichkeit. Um die meisten Unfälle zu vermeiden, bedarf es z.B. in erster Linie der Beachtung relativ einfacher, wenig kostspieliger Vorsichtsregeln und wenig aufwendiger 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 als Folge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten entstehen, werden auf vier Prozent des Bruttosozialprodukts geschätzt. Diese Größe drängt geradezu nach mehr Investitionen in die Sicherheit am Arbeitsplatz.

d) Die Kinderarbeit ist oft Gegenstand von Mythenbildung. So wenig eine Verbindung von Kinderarbeit und Armut 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 Überwindung von Armut, weil sie der Bildung und Berufsbildung und einer verbesserten Gesundheit und höheren Lebenserwartung der Bevölkerung im Wege steht. Das Potential ihrer jungen Menschen zu

opfern, beraubt eine Nation eines Teils ihrer Wachstums- und Entwicklungschancen.

e) Das Bestehen auf dem Wettbewerbsvorteil niedriger Arbeitskosten in Entwicklungsländern ist fragwürdig, zumindest dann, wenn er als Vorwand dafür herhalten 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 so die Armut mindern kann. Man erkennt, dass die Förderung der Humanressourcen die bessere Alternative für Entwicklung ist.

f) 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. Gewerkschaftsfreiheit, Tarifautonomie, sozialer 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.

Mit diesen Aussagen vermittelt Sengenberger eine insgesamt ermutigend stimmende Botschaft, die im übrigen von den Teilnehmern auf dem Podium (Dr. Hans-Peter Schipulle - Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Margareta Kulesa - Johannes Gutenberg Universität, Frank Schmidt - Bundesvorstand der IG Bauen-Agrar-Umwelt, Erwin Schweishelm - Friedrich-Ebert-Stiftung) mitgetragen wurde. Auch die Interventionen aus dem Publikum signalisierten ganz überwiegend Zustimmung. Das Resümee: Eine sachlich fundierte, anregende und gut besuchte Veranstaltung zum richtigen Zeitpunkt.

Verantwortlich: ILO-Vertretung, Bonn