

Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, 2013

Bericht des Generaldirektors

Bericht I(A)

Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO:

Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement

ISBN 978-92-2-726847-9 (print)
ISBN 978-92-2-726848-6 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2013

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Einleitung	1
1. Eine Welt im Umbruch: Arbeit im 21. Jahrhundert.....	3
2. Die IAO fit machen: Institutionelle Herausforderungen.....	17
3. Initiativen zum hundertjährigen Bestehen der IAO	31

Einleitung

1. Dieser Bericht, mein erster Bericht als Generaldirektor an die Internationale Arbeitskonferenz, untersucht die Kräfte, die die Realitäten der Welt der Arbeit umgestalten, und die innovativen Maßnahmen, die auf Seiten der IAO erforderlich sind, um ihre Fähigkeit zur Erfüllung ihres Mandats der sozialen Gerechtigkeit zu erneuern. Im Bericht wird anerkannt, dass das dreigliedrige Engagement für die Verwirklichung der Ziele der IAO nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist. Er schließt mit einer Reihe konkreter Initiativen, die darauf angelegt sind, dieses Engagement bestmöglich zu nutzen, während die Organisation auf ihr hundertjähriges Bestehen zusteuert.
2. Die Delegierten sind sich bewusst, dass die IAO in den neun Monaten vor der Konferenz einen grundlegenden Prozess des Wandels und der Reform eingeleitet hat, der sie in die Lage versetzen soll, den Bedürfnissen und Erwartungen ihrer Mitgliedsgruppen besser Rechnung zu tragen. Außerdem liegen der Konferenz die Programm- und Haushaltsvorschläge für 2014-15 vor, die auf die Reform aufbauen und klare Prioritäten setzen, mit deren Hilfe die Organisation ihre Bemühungen konzentrieren und den Mitgliedsgruppen besser dienen kann.
3. Vor diesem Hintergrund legt mein Bericht eine längerfristige und breitere Perspektive zugrunde, wenn er die wichtigsten Entwicklungen und Herausforderungen in der Welt der Arbeit und die Rolle behandelt, die der IAO in diesem 21. Jahrhundert zukommt.
4. Die Geschichte der IAO begann mit 44 Mitgliedstaaten; heute verfügt sie mit 185 Ländern über eine fast universelle Mitgliedschaft. Im Verlauf ihrer 94-jährigen Geschichte hat die IAO immer wieder große Kreativität bewiesen und gezeigt, dass sie in bemerkenswerter Weise in der Lage ist, sich an sich wandelnde Umstände anzupassen. Immer wachsam, wenn globale Entwicklungen einen deutlichen Hinweis erfordern, dass sozialer Fortschritt nicht ignoriert werden darf, hat sie 1944 die Erklärung von Philadelphia, 1998 die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und 2008 die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung angenommen.
5. Diese Erklärungen haben der IAO in kritischer Zeit eine grundlegende Orientierung gegeben, es gab jedoch noch viel mehr. Die Organisation hat starke Partnerschaften geschaffen und in der sich wandelnden Konstellation des multilateralen Systems eine Führungsrolle übernommen. Unter meinem Vorgänger hat sie menschenwürdige Arbeit zu einem gemeinsamen Ziel der internationalen Gemeinschaft im 21. Jahrhundert gemacht.
6. Die Lehren, die aus der Vergangenheit der IAO gezogen werden können, lauten, dass ihre Zukunft angesichts der sich verändernden Realitäten von ständiger Erneuerung und vom aktiven Eintreten ihrer dreigliedrigen Mitgliedschaft für unveränderliche Werte und Ziele abhängig ist. Die IAO hat stets dem Druck widerstanden, von diesen unveränderlichen Werten abzurücken; dies wird sie auch weiterhin tun.

7. Dennoch ist das Ziel der universellen Gerechtigkeit und somit auch des dauerhaften Weltfriedens unerreicht. Tatsächlich gibt es gute Gründe, dies nicht so sehr als ein festes Ziel anzusehen, das eines Tages definitiv verwirklicht sein wird, sondern eher als einen immer wieder zurückweichenden Horizont, definiert durch die ständige Distanz zwischen Wirklichkeit und Hoffnung, die Teil des menschlichen Wesens ist. So gesehen ist das, was wirklich praktische Bedeutung hat, der Weg, den die Gesellschaft im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit einschlägt, und für unsere konkreten Zwecke, der Beitrag, den die IAO zu diesem dynamischen Prozess durch die Welt der Arbeit leistet.

8. Aus dieser Perspektive ist es richtig, wenn wir uns auf unsere gemeinsamen Anliegen konzentrieren: die andauernden Ungerechtigkeiten, gegen die wir kämpfen müssen. Die 2008 ausgebrochene Wirtschafts- und Finanzkrise – und die dadurch in einigen Ländern ausgelöste Tragödie der Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung – sollte uns nicht die ganz realen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte vergessen lassen, die durch die beispiellose Dynamik insbesondere der Schwellenländer erzielt worden sind. Und der anhaltende und weitverbreitete Mangel an sozialer Gerechtigkeit sollte nicht dazu führen, dass wir darüber die historischen Errungenschaften der IAO vergessen. Unsere Erfolge nicht zu sehen, ist für unsere Entschlossenheit und Fähigkeit, weiter unsere Aufgabe zu erfüllen, genauso schädlich wie Selbstzufriedenheit.

9. Als David Morse, der fünfte Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes, nach der Verleihung des Friedensnobelpreises an die IAO an ihrem 50. Jahrestag 1969 seine Nobelpreisrede hielt, widmete er das zweite halbe Jahrhundert des Bestehens der Organisation der Entschärfung der „gefährlichen Sprengstoffe“, die noch immer „in den versteckten Tiefen der menschlichen Gemeinschaft – der nationalen Gemeinschaft und der Weltgemeinschaft“ verborgen seien.

10. Jetzt, da wir dem Ende dieses zweiten halben Jahrhunderts entgegensehen, sind viele dieser Sprengstoffe noch immer vorhanden und andere hinzugekommen. Der vorliegende Bericht zeigt auf, wo sie sich befinden und wie wir noch besser die andauernde Aufgabe wahrnehmen können, sie zu entschärfen.

11. Dieser Bericht bietet den Mitgliedsgruppen eine Gelegenheit, klare und ehrgeizige Vorgaben für Initiativen zu formulieren, mit denen die IAO auf ihr hundertjähriges Bestehen zusteuern kann, gut gerüstet, voller Zuversicht und dem Mandat verpflichtet, das ihr vor einem Jahrhundert übertragen wurde. Dem Bericht liegt der Aufruf an ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zugrunde, sich erneut zur Verwirklichung dieses Mandats zu verpflichten.

12. Ich vertraue darauf, dass diese Gelegenheit ergriffen und der Aufruf gehört werden wird.

Kapitel 1

Eine Welt im Umbruch: Arbeit im 21. Jahrhundert

13. Seit 1919 hat sich die Weltbevölkerung verdreifacht, die durchschnittliche Pro-Kopf-Produktion hat sich verfünffacht, und das Welthandelsvolumen ist um einen Faktor von mehr als 25 gewachsen. Die Welt der Arbeit sah sich in den ersten zwei Jahrzehnten des Bestehens der IAO Herausforderungen gegenüber – gekennzeichnet durch stagnierende Pro-Kopf-Einkommen. Während der drei Jahrzehnte, die auf den Zweiten Weltkrieg folgten, war in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften eine spektakuläre Verbesserung des Lebensstandards zu verzeichnen, während die Entwicklungsländer, von denen viele die Unabhängigkeit erlangten, sich bemühten, den Anschluss zu finden. Die letzten Jahre waren geprägt durch den Aufstieg des Südens, erhebliche Schwierigkeiten in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften und, fast überall, bedeutende oder sogar sich vergrößernde soziale Ungleichheiten.

14. Die kreative Anpassung der IAO an sich wandelnde Gegebenheiten, auf die oben hingewiesen wurde, kann gesehen werden als ein kontinuierlicher Prozess des Wandels in ihren Arbeitsmethoden und institutionellen Vorkehrungen mit dem Ziel, die Organisation für die Erfüllung eines Mandats fit zu machen, das selbst unverändert ist.

15. Die von der Organisation 1998 und 2008 angenommenen Erklärungen und der erfolgreiche Einsatz der Agenda für menschenwürdige Arbeit legen Zeugnis davon ab, dass die IAO und ihre Mitgliedsverbände in ihrer jüngsten Geschichte sich der Erfordernisse der Anpassung außerordentlich bewusst gewesen sind und ihnen gewissenhaft und produktiv Rechnung getragen haben.

16. Dennoch besteht unter den Mitgliedsgruppen das weit verbreitete Gefühl, dass das Tempo und das Ausmaß der Entwicklungen, die sich in der globalisierten Wirtschaft vollziehen, der Fähigkeit der IAO zum Wandel vorseilen.

17. Die derzeitigen Gegebenheiten, einschließlich der andauernden Erfordernisse wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, der dringenden Notwendigkeit, Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit zu schaffen, und der vielfältigen Herausforderungen, die die Wirtschafts- und Sozialkrise mit sich gebracht hat, haben die Auffassung verstärkt, dass die IAO und ihr Mandat aktueller und wichtiger sind denn je. Gleichzeitig (und bisweilen von gleicher Seite) wird kritisiert, dass die IAO auf die sich rasch entwickelnden Realitäten, die sie angehen muss, schlecht vorbereitet ist. Solche Kritik beschränkt sich nicht auf Einzelheiten, sondern rüttelt an grundlegenden Aspekten der IAO wie ihre internationalen Arbeitsnormen und das System für ihre Überwachung; die wirkliche Legitimität ihrer dreigliedrigen Vertretungsstrukturen; und ihre Fähigkeit, etwas zur Bewältigung einiger der großen Herausforderungen, vor die die Arbeitswelt gestellt ist, beizutragen.

18. Welche Kräfte sind es nun, die die Welt der Arbeit verändern? Was bedeuten sie für die IAO und ihre Fähigkeit, ihr Mandat zu erfüllen? Dieses Kapitel untersucht Folgendes:

- Die Auswirkungen des demographischen Wandels;
- den Übergang zu ökonomischer Nachhaltigkeit;
- den Siegeszug der Technologie;
- die sich wandelnden Konturen der Armut und des Wohlstands;
- die zunehmende Ungleichheit und die Herausforderung für die soziale Gerechtigkeit;
- Neuausrichtung, Konvergenz und Erholung; und
- den sich wandelnden Charakter der Produktion und der Beschäftigung.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels

19. Demographische Trends lassen sich leichter vorhersagen und quantifizieren als andere. Sie geben uns mit einem hohen Grad der Gewissheit Auskunft über kommende Herausforderungen in der Welt der Arbeit bis zum hundertjährigen Jubiläum der IAO und weit darüber hinaus. Die Weltbevölkerung steuert bis 2050 auf 9,3 Milliarden zu, dann werden sieben von zehn Menschen in Städten leben, wobei das Wachstum der Städte zum größten Teil in Entwicklungsländern stattfinden wird.¹ Die Zuwachsraten verlangsamt sich, doch wird die Weltbevölkerung in vier Jahrzehnten immer noch um rund ein Drittel zunehmen. Am schnellsten wächst die Bevölkerung Afrikas, und das umgekehrte Verhältnis zwischen Einkommensniveau und Fertilität bedeutet, dass 2035 die Bevölkerung der am wenigsten entwickelten Länder diejenige der entwickelten Länder überholen wird.

20. Insgesamt altert die Weltbevölkerung, wobei das mittlere Alter von 28 Jahren im Jahr 2009 bis 2050 auf nahezu 38 steigen wird.² Dann werden auf jede Person über 65 vier Personen im erwerbsfähigen Alter kommen gegenüber neun im Jahr 2000.³ Dagegen werden die Jugendquotienten insgesamt zurückgehen. Es gibt jedoch erhebliche regionale Unterschiede, und der Druck, menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten für Neueinsteiger in den Arbeitsmarkt zu schaffen, wird besonders stark in Südasien, im Mittleren Osten und in Afrika sein. Mit der Maßgabe, dass Politik, die sich unmittelbar mit demographischen Trends befasst, außerhalb des Mandats der IAO liegt, gibt es fünf offensichtliche Bereiche, in denen die eigene Arbeit der IAO deren Folgen zwangsläufig wird angehen müssen:

- **Schaffung von Arbeitsplätzen.** Wir wissen, dass ausgehend von den derzeitigen Erwerbsquoten in den nächsten fünf Jahren 44,5 Millionen Arbeitnehmer jedes Jahr in das Erwerbsleben eintreten werden – mehr als insgesamt 222 Millionen

¹ Vereinte Nationen, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: *World Population Prospects: The 2010 revision, Highlights and advance tables*, Working Paper No. ESA/P/WP.220 (New York, 2011).

² Ebd.: *World Population Ageing 2009* (New York, 2009), S. 16.

³ IAA-LABORSTA-Datenbank: Economically active population, estimates and projections (sixth edition, 2011), unter http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eaep_E.html.

Menschen auf der Suche nach neuen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen.⁴ Die prognostizierte Zunahme der Erwerbsquoten von Frauen stellt eine positive Entwicklung dar und wird wirtschaftlichen Nutzen abwerfen. Eine raschere Zunahme dieser Raten wäre wünschenswert. Die Welt wieder in Arbeit und Brot zu bringen bedeutet nicht nur die Überwindung der derzeitigen Krisensituation – mit jetzt 200 Millionen Arbeitslosen. Es erfordert einen Wandel der Politikmaßnahmen und Produktionsmuster hin zu einem Wachstum, das Hand in Hand mit der Schaffung von Arbeitsplätzen geht.

- **Sozialer Schutz.** Die diesjährige Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz wird sich speziell mit Beschäftigung und sozialem Schutz in dem neuen demographischen Kontext befassen. Die IAO wird die Ergebnisse in ihre Arbeitsprogramme integrieren müssen, aufbauend auf dem Mandat, das durch die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz bereits vorgegeben ist.
- **Migration.** Der Migrationsdruck wird durch unterschiedliche demographische und Einkommenstrends bereits verstärkt, und dieser Druck wird noch weiter zunehmen. Mit Blick auf den Dialog auf hoher Ebene über Migration und Entwicklung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, der im Oktober 2013 stattfinden soll, muss die IAO einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Arbeit des multilateralen Systems für einen Rahmen leisten, der die Rechte und Interessen der betroffenen erwerbstätigen Menschen wirklich achtet.
- **Schwache und von Konflikten betroffene Staaten.** Der demographische Druck ist besonders groß in den Ländern, in denen die Armutsraten allgemein 21 Prozent höher liegen als in anderen Staaten⁵ und die Defizite bei menschenwürdiger Arbeit am größten sind. Die Beseitigung extremer Arbeit bedeutet, ihre Einwohner in die Lage zu versetzen, ihr Leben zum Besseren zu verändern, wobei menschenwürdige Arbeit ein entscheidender Faktor ist.
- **Planetarische Grenzen.** Die derzeitigen demographischen Trends werfen ernste Fragen hinsichtlich der Fähigkeit des Planeten auf, seiner wachsenden Bevölkerung die Ressourcen für ein menschenwürdiges Leben zu verschaffen. Die Verantwortlichkeiten der IAO liegen im Bereich nachhaltiger Produktionsverfahren.

Der Übergang zu ökologischer Nachhaltigkeit

21. Seit der ersten Debatte der IAO über Arbeit und die Umwelt im Jahr 1972⁶ ist anerkannt worden, dass die Verantwortlichkeiten der Organisation über die Arbeitsumwelt hinausreichen. Auch die internationale Gemeinschaft hat sich über die falsche Wahl zwischen Arbeitsplätzen und dem Schutz des Planeten hinweg gesetzt.

22. Die derzeitigen Konsum- und Produktionsmuster führen zu einem nicht nachhaltigen Einsatz und dem Verlust von natürlichen Ressourcen. Wissenschaftliche Beweise und unmittelbare Erfahrungen haben den Menschen die Realität des Klimawandels vor Augen geführt und eine allgemeine Akzeptanz der Notwendigkeit eines Übergangs zu einer kohlenstoffarmen Arbeitswelt bewirkt. Das ist der Grund, weshalb die diesjährige

⁴ Ebd.

⁵ Weltbank: *World Development Report 2011: Conflict, security, and development*, S. 5.

⁶ IAA: *Technik im Dienste der Freiheit: Der Mensch und seine Umwelt – Ein Beitrag der IAO*, Bericht des Generaldirektors, Teil 1, Internationale Arbeitskonferenz, 57. Tagung, Genf, 1972.

Konferenz über grüne Arbeitsplätze als notwendigen Bestandteil der Agenda für nachhaltige Entwicklung debattiert.

23. Bei den multilateralen Verhandlungen über den Klimawandel sind nur langsame Fortschritte zu verzeichnen, obschon die Konsequenzen der Untätigkeit immer stärker hervorgetreten sind. Wenn sich an den derzeitigen Trends bei den Kohlenstoffemissionen und anderen Schadstoffen nichts ändert, werden die Produktivitätsverluste im Jahr 2030 2,4 Prozent und im Jahr 2050 7,2 Prozent betragen. Bis zu diesem Zeitpunkt wird der weltweite Pro-Kopf-Verbrauch um 14 Prozent zurückgegangen sein.⁷ Außerdem bestünde dann die akute Gefahr bleibender Veränderungen der Klimaverhältnisse mit katastrophalen Folgen für die Menschheit.

24. Umweltfaktoren, insbesondere der Klimawandel, sind bereits eine starke Triebkraft für Migration innerhalb und über Grenzen hinweg. Schätzungen des Amts des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) zufolge wurden im Jahr 2002 24 Millionen Menschen in aller Welt aufgrund von Überschwemmungen, Hungersnot und anderen Umweltfaktoren zu Flüchtlingen⁸ und übertrafen damit die Zahl aller anderen Flüchtlinge, einschließlich jener, die vor bewaffneten Konflikten flohen. Prognosen zufolge werden möglicherweise bis Mitte des Jahrhunderts 150 bis 200 Millionen Menschen aufgrund steigender Meeresspiegel, größerer Überschwemmungen und intensiverer Dürren permanent vertrieben werden.⁹ Zwangsläufig werden die Ärmsten am meisten unter den Auswirkungen des Klimawandels leiden, und seine zunehmenden Auswirkungen könnten viele der beim Abbau von Armut in den letzten Jahrzehnten erzielten Fortschritte zunichte machen.

25. Die Prävention und Abschwächung des Klimawandels werden mehr als jeder andere Einzelfaktor die künftigen Verantwortlichkeiten und Tätigkeiten der IAO von denjenigen in der Vergangenheit unterscheiden. Konzeptionell lässt sich die Rolle, die die IAO übernehmen muss, leicht darlegen: Das erhebliche Potential für die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit in Verbindung mit dem Übergang zu einer kohlenstoffarmen, nachhaltigen Entwicklung fördern und die damit verbundenen zwangsläufigen Verlagerungen auf ein Mindestmaß zu beschränken und zu bewältigen. Aber die erforderliche Umwandlung des globalen Produktionssystems, darunter nicht nur die Ersetzung bestimmter Technologien, sondern auch der Verzicht auf sie, selbst wenn sie rein wirtschaftlich gesehen am effizientesten sind, ist in ihrem Ausmaß und in ihrer Komplexität beispielloos und furchterregend.

26. Dementsprechend werden „grüne“ Fragen in den kommenden Jahren in alle Tätigkeitsbereiche der IAO einfließen müssen. Die Schwierigkeiten, die sich in multilateralen Prozessen bisher bemerkbar gemacht haben, zeigen, wie groß die Herausforderung ist, die Bedürfnisse und Verantwortlichkeiten aller Parteien beim Übergang zu ökologischer Nachhaltigkeit auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Der Mehrwert liegt in der Dreigliedrigkeit.

⁷ IAA: *Nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013, Abs. 46; OECD: *OECD environmental outlook to 2050: The consequences of inaction* (Paris, 2012).

⁸ K. Warner et al.: *Human security, climate change and environmentally induced migration*, Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit (Universität der Vereinten Nationen, 2008). Zugänglich unter: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033>.

⁹ Siehe N. Stern: *The economics of climate change: Stern review final report* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

27. Ökologische Nachhaltigkeit ist eine Voraussetzung für nachhaltige Unternehmen und Arbeitsplätze. Der soziale Dialog erweist sich bereits als ein starker Mechanismus für die Schaffung dieser Nachhaltigkeit sowie des politischen Willens für umfassendere Fortschritte. Die Welt der Arbeit wird ihren vollen Beitrag nur auf der Grundlage eines soliden technischen Verständnisses der Fragen und innerhalb eines unterstützenden nationalen und internationalen Politikrahmens leisten können. Daher kommt der Aussprache über nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze auf dieser Tagung der Konferenz besondere Bedeutung zu. Dies kann für unsere Organisation ein entscheidender Moment sein.

Der Siegeszug der Technologie

28. Die Kontroverse um die Auswirkungen der Technologie auf die Beschäftigung, das Wachstum und den Lebensstandard ist älter als die IAO selbst. Es gibt sie immer noch. Einer der Faktoren, die der Auffassung zugrunde liegen, dass die Veränderungen in der Welt der Arbeit den Fähigkeiten der Entscheidungsträger, sie zu bewältigen, vorausseilen, sind die anhaltenden Auswirkungen von technologischen Innovationen.

29. Die digitale Revolution wirkt sich weiterhin auf die Welt der Arbeit aus, und es gibt nur wenige Anzeichen, dass sich das Tempo der Verbreitung ihrer vielfältigen Anwendungen verlangsamt. Die Internet-Revolution hält unvermindert an, vier von zehn Menschen haben jetzt Zugang zum Internet, und die Zahl der Anschlüsse steigt in den Entwicklungsländern viermal so schnell wie in den entwickelten Ländern; es gibt jetzt so viele Mobilfunkverträge wie Erdbewohner. Auch die Rechnerleistung nimmt immer weiter zu, mit der Verarbeitung von Daten in einem nie dagewesenen Umfang, Hyperkonnektivität und Cloud Computing. Neue Technologien haben die Zerlegung der Produktionsprozesse weiter erleichtert, was eine Neudefinition der geografischen Standorte und Grenzen der Unternehmen ermöglicht.

30. Die Anwendung der Informations- und Kommunikations-Technologien (ICT) kann unerwartete Wendungen nehmen und damit die Zuverlässigkeit bestehender Annahmen und Prognosen über ihre langfristigen Auswirkungen infrage stellen. Die Robotik beispielsweise erzielt einen großen Durchbruch im Fertigungsbereich, jedes Jahr werden 200.000 Industrieroboter in Betrieb genommen,¹⁰ und bis 2015 werden insgesamt 1,5 Millionen erwartet. Dies bedeutet, dass das verarbeitende Gewerbe einen erheblichen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und zur Produktivität leisten kann, aber mit einem bescheideneren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Robotik und Automatisierung werden den laufenden Rückgang der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe wahrscheinlich weltweit beschleunigen, und sie dürften auch in anderen Sektoren Einzug halten, einschließlich Verkehr, Krankenhäusern und der Pflegeberufe.

31. Der Einsatz der ICT war einer der Triebkräfte des raschen Wachstums der Finanzwirtschaft und hat deren Arbeitsweise verändert. So hat der Hochfrequenzhandel, der von einer kleinen Zahl von Finanzinstituten mit Hilfe von sehr leistungsfähigen Computern in Millisekunden abgewickelt wird, einen Beitrag zu dem globalen täglichen durchschnittlichen Devisenmarktumsatz geleistet, der im April 2010 4 Billionen US-Dollar erreichte.¹¹ Das entsprach fast 100mal dem durchschnittlichen täglichen Wert des

¹⁰ Siehe IMS research: *The growth of China's industrial robot production*, press release, 9. Jan. 2013, unter http://www.imsresearch.com/press-release/The_Growth_of_Chinas_Industrial_Robot_Production.

¹¹ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: *Triennial Central Bank Survey of Foreign exchange and OTC derivatives market activity in April 2010, Preliminary results*, Sept. 2010 (Basel), unter <http://www.bis.org/pres/p100901.htm>.

Warenhandels. Es wird geschätzt, dass der Devisenumsatz in einem einzigen Monat 1,6-mal größer ist als das jährliche Welt-BIP.

32. Die langfristigen Auswirkungen solcher Entwicklungen auf die Zahl und den Standort der Arbeitsplätze sind sehr ungewiss. Es werden neue geschäftliche Möglichkeiten entstehen, insbesondere in Entwicklungsländern. Die neuen Technologien können aber auch den Beschäftigungsanteil des Wirtschaftswachstums verringern, was auf der Hand liegende Konsequenzen hat, wie das Rekordniveau der Arbeitslosigkeit weltweit zeigt.

33. Fest steht jedoch, dass die technologischen Innovationen unmittelbar in die Nachfrage nach Fachkräften auf den Arbeitsmärkten einfließen werden. Es gehört zu den alarmierenderen Paradoxen der derzeitigen Krise auf den Arbeitsmärkten, dass selbst in Zeiten sehr hoher Arbeitslosigkeit die Arbeitgeber nicht die richtigen qualifizierten Kräfte finden können, um freie Stellen zu besetzen. Weltweit klagt ein Drittel der Arbeitgeber in Umfragen über solche Schwierigkeiten.

34. Wenn zukünftige Zugewinne des Wirtschaftswachstums aller Wahrscheinlichkeit nach über eine höhere Produktivität statt über den intensiveren Einsatz von Produktionsfaktoren erzielt werden, dann wird es darauf ankommen, im Besitz von höheren und bedarfsgerechten Kompetenzen zu sein, um Wettbewerbsvorteile zu erringen. Allgemein gesehen steigt das Bildungsniveau. Im Jahr 2010 wies die erwachsene Bevölkerung eine Ausbildungszeit von durchschnittlich 7,8 Jahren auf, und diese Zahl wird weiter steigen, da die Länder zunehmend um die Niveaus der leistungsfähigsten konvergieren.

35. Dennoch deutet das anhaltende Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bei den Qualifikationen darauf hin, dass höhere Bildungserfolge nur ein Teil der Lösung sind; es ist unbedingt erforderlich, die sich oft nicht überschneidenden Welten der Arbeit und der Bildung oder Ausbildung in engeren Kontakt zu bringen und stärker aufeinander abzustimmen. Wenn solche Verbindungen hergestellt werden – beispielsweise in dualen Ausbildungssystemen –, dann können sich erhebliche positive Ergebnisse einstellen, wie die Erfahrung zeigt.

36. Es besteht ein Zusammenhang zwischen diesen Überlegungen und der weithin beobachteten „Aushöhlung“ der Arbeitsmärkte, mit der Polarisierung der Arbeitsplätze zwischen wenigen, hochqualifizierten und gut bezahlten Kategorien einerseits und vielen geringqualifizierten und schlecht bezahlten Kategorien andererseits. Es wird auch immer mehr Gewicht auf die persönlichen „Soft Skills“ gelegt, die für einen Erfolg in interaktiven Arbeitsbereichen erforderlich sind. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass nicht nur das Niveau, sondern auch die Art der Qualifikationen eine Rolle spielt und dass die Bildungs- und Ausbildungssysteme sich an diese Realität anpassen müssen.

37. Das Tempo des Wandels, ob technologiegetrieben oder nicht, in der Welt der Arbeit hat eine einzige berufliche Laufbahn immer seltener werden lassen. Gleichzeitig ist lebenslanges Lernen dadurch zu einer Notwendigkeit geworden. Aufgrund des Wandels werden bestimmte Qualifikationen zu einer wertvollen, aber verderblichen Ware, so dass sie ständig erneuert werden müssen. Das Humankapital wird auch durch die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere Jugendlicher, ausgehöhlt. Die doppelte Gefahr einer Verschlechterung und eines Veraltens der Qualifikationen muss im Fokus der Arbeitsmarktpolitik stehen.

38. Dies ist nicht nur eine Aufgabe für die staatliche Politik. Arbeitgeber und Gewerkschaften werden mehr und mehr Verantwortung für Investitionen in Qualifikationen und für die Abstimmung ihrer Bemühungen mit denjenigen der Politikverantwortlichen und der Ausbildungsanbieter übernehmen müssen. In einer Zeit des sich beschleunigenden

technologischen und organisatorischen Wandels müssen die Stärkung der Bildungs- und Ausbildungssysteme und die Vermittlung von grundlegenden Qualifikationen für alle nicht nur als eine hohe, sondern auch als eine gemeinsame Priorität angesehen werden, wobei die IAO in voller Unterstützung ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen handeln muss.

Die sich verändernden Konturen der Armut und des Wohlstands

39. In der Erklärung von Philadelphia heißt es, dass Armut, wo immer sie besteht, den Wohlstand aller gefährdet und dass der Kampf gegen die Not unermüdlich weitergeführt werden muss. Alles deutet darauf hin, dass in den letzten Jahren echte Fortschritte im Krieg gegen die Armut erzielt worden sind und dass die Ausbreitung des Wohlstands in vielen Ländern zum Entstehen einer neuen Mittelklasse von beispiellosem Ausmaß geführt hat.

40. Die Tatsache, dass das erste der UN-Millenniumsentwicklungsziele – Halbierung der Armut in der Welt bis 2015 – fünf Jahre früher als geplant erreicht worden ist, kann vielen Anstrengungen zugeschrieben werden, insbesondere Chinas historischer Leistung. Außerdem hat dies den Weg für das von der Weltbank vorgeschlagene Ziel der Beseitigung extremer Armut in der Welt bis 2030 als realistische und erreichbare Zielvorgabe geebnet.¹² Je näher es rückt, desto mehr wird seine endgültige Realisierung von der Fähigkeit von Strategien gegen die Armut – darunter menschenwürdige Arbeit – abhängen, die am stärksten benachteiligten und verletzlichsten Gruppen zu erreichen.

41. Rund 28 Prozent der Armen in der Welt leben in schwachen und konfliktbetroffenen Staaten. Die Bedrohung, die ihre Lage für den Wohlstand anderer darstellt, ist ein zwingender Grund, weshalb die IAO ihnen Vorrang einräumen sollte. Die verfassungsmäßige Verpflichtung der Organisation zur Bekämpfung von Ungerechtigkeit, Not und Entbehrung ist ein weiterer, noch zwingenderer Grund. Was leichter übersehen wird, ist die Tatsache, dass drei Viertel der Armen jetzt in Ländern mit mittlerem Einkommen zu finden sind. Das sagt viel über die Schwierigkeiten vieler Länder aus, Ungleichheit und Armut trotz Wachstum und Entwicklung zu verhindern. Es hat auch Auswirkungen für die gezielte Ausrichtung von Strategien gegen die Armut.

42. Aber die Welt bewegt sich nicht auf einem linearen Pfad in Richtung Beendigung der Armut, und es ergeben sich sehr unterschiedliche Trends je nachdem, ob Armut absolut gemessen wird – (z. B. die Schwelle von 1,25 US-Dollar pro Tag für extreme Armut) – oder relativ – (beispielsweise als Anteil am nationalen mittleren oder durchschnittlichen Einkommensniveau). Wie im *World of Work Report* des IAA für 2013¹³ gezeigt wird, leben viele, denen es gelingt, sich aus der Armut zu befreien, weiterhin am Rande der Armut oder laufen Gefahr, in ihren früheren Zustand zurückzufallen. Eine nachhaltige Verringerung von Armut setzt die Fähigkeit von Ländern mit mittlerem Einkommen voraus, Ungleichheiten im Zuge ihres Wachstums abzubauen.

43. Der Zugang zu menschenwürdiger Arbeit ist der Schlüssel zur Beseitigung der Armut. Die IAO hat breite Unterstützung für diese These erhalten, die ein Eckstein der UN-Entwicklungsagenda nach 2015 sein muss. Wo Arbeit nicht ein Einkommen ober-

¹² “Within our grasp: A world free of poverty” – Rede des Weltbankpräsidenten Jim Yong Kim in der Universität Georgetown, unter <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university>.

¹³ IAA: *World of Work Report 2013* (Genf, erscheint demnächst).

halb der Armutsgrenze generiert – und damit nicht als menschenwürdig bezeichnet werden kann –, ist der „Arbeit als Weg aus der Armut“-Pfad unterbrochen.¹⁴ Es gibt daher allen Grund, über die Zunahme der Zahl der arbeitenden Armen, wo auch immer sie leben, besorgt zu sein. Diese Besorgnis besteht seit langem: die Präambel der Verfassung der IAO verweist auf die dringende Notwendigkeit der „Gewährleistung eines zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohnes“. Nahezu ein Jahrhundert später ist diese Dringlichkeit nicht weniger akut.

44. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Tendenzen bei der Armut und dem Entstehen einer weltweiten Mittelklasse. Die Definitionen sind unterschiedlich, geht man aber von einer aus, die Mittelklassehaushalte als diejenigen definiert, die zwischen 10 US-Dollar und 100 US-Dollar pro Kopf pro Tag auf Basis der Kaufkraftparität ausgeben, dann machen sie 28 Prozent der Weltbevölkerung aus, wobei 70 Prozent immer noch als arm und 2 Prozent als reich angesehen werden.

45. Diese Zahlen scheinen Fortschritte der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu belegen. „Nichts ist wohl mehr Mittelklasse“, meint ein Analyst, „als die Tatsache, dass man einen festen, gut bezahlten Arbeitsplatz hat“.¹⁵ Sie verdecken aber auch starke regionale Schwankungen: Es gibt einen frappierenden Gegensatz zwischen den wachsenden Mittelschichten der Schwellen- und Entwicklungsländer, insbesondere Asiens, deren Mittelklasse-Erwerbsbevölkerung seit 2001 um 400 Millionen angewachsen ist,¹⁶ und der Aushöhlung der Mittelklasse-Jobs in einer Reihe von reifen industrialisierten Volkswirtschaften.

46. Die Folgen des Entstehens einer wirklich globalen Mittelklasse für die Welt der Arbeit sind noch dabei, sich herauszukristallisieren, und dieser Prozess wird in den kommenden Jahrzehnten anhalten. Zweifellos gehört dazu der Aufstieg erheblicher Teile der Bevölkerung bis an die Schwelle des Wohlstands, was ein enormes Konsumentenpotential mit sich bringt. Die damit verbundenen Änderungen der Lebensformen können von großen Veränderungen der Ernährungsgewohnheiten bis zu verstärkten Forderungen nach demokratischer Mitwirkung und Rechenschaftspflicht reichen, die wiederum sehr erhebliche und unterschiedliche Folgen haben für die Lebensmittel- und Rohstoffpreise, die Weltmärkte und die Umwelt (wobei das Markenzeichen der Mittelklasse, das eigene Auto, allein in den aufstrebenden Märkten der G20 600 Millionen erreicht hat) und das soziale und politische Gefüge vieler Gesellschaften. Mit diesen Entwicklungen wächst auch die Wahrscheinlichkeit einer Abkehr von Arbeit, die von der IAO als unsicher definiert wird.

47. All diese Entwicklungen werden jedoch von der sich vertiefenden Krise der Jugendbeschäftigung überschattet. Es handelt sich um ein weltweites Drama, da viele Millionen junger Menschen Gefahr laufen, zu einer verlorenen Generation zu werden. Der auf der letztjährigen Konferenz ergangene Aufruf zum Handeln,¹⁷ um eine solche Tragödie zu verhindern, muss gehört und befolgt werden.

¹⁴ IAA: *Working out of poverty*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

¹⁵ A. V. Banerjee und E. Duflo: „What is middle class about the middle classes around the world?“, in *Journal of Economic Perspectives* (2008, Jg. 22, Nr. 2), S. 3-28.

¹⁶ IAA: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip* (Genf, 2013), S. 41.

¹⁷ Entschließung – die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln, angenommen auf der Internationalen Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012.

Die zunehmende Ungleichheit: Eine große Herausforderung für die soziale Gerechtigkeit

48. Was sagen uns diese Trends über die Ungleichheit am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft? Neben den guten Nachrichten von einem Rückgang der Armut und einer wachsenden Mittelklasse – zumindest in Teilen der Welt – besteht tiefe Besorgnis über die größer werdende Ungleichheit in und zwischen Ländern. Die vom Weltwirtschaftsforum durchgeführte jährliche Erhebung über globale Risiken setzte in diesem Jahr „eine gravierende Einkommensdisparität“ hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit auf den ersten Platz – vor chronischen Haushaltsungleichgewichten, zunehmenden Treibhausgasemissionen, Wasserversorgungskrisen und dem falschen Umgang mit dem Altern der Bevölkerung.¹⁸

49. Es gibt verschiedene Gründe, die zunehmende Ungleichheit mit Besorgnis zu betrachten. Einige hängen mit Werten und der Ungerechtigkeit zusammen, die übermäßiger Ungleichheit innewohnt. Die Ansichten darüber, ab welchem Punkt Ungleichheit zu einem Problem wird, gehen auseinander, aber für eine Organisation wie die IAO, deren Mandat soziale Gerechtigkeit umfasst, sind diese Erwägungen auf jeden Fall relevant. Wenige würden bestreiten, dass dieser Punkt, global gesehen, überschritten worden ist. Aber die Einstufung der Ungleichheit als ein globales Risiko ist etwas anderes. Sie besagt, dass in dem derzeitigen Ausmaß und den jüngsten Tendenzen der Ungleichheit eine Bedrohung für das ordnungsgemäße Funktionieren von Volkswirtschaften und Gesellschaften liegt.

50. Der Grundsatz, dass ein unannehmbares Ausmaß der Ungleichheit, wie absolute Not und Härte, eine Bedrohung für die soziale Stabilität und den sozialen Zusammenhalt darstellen kann, ist die Basis des Gründungskonzepts der IAO, wonach dauerhafter Friede auf sozialer Gerechtigkeit beruhen muss. Dies wird außerdem durch die Erfahrung bestätigt. Diejenigen Regierungen, die heute mit der Aufgabe konfrontiert sind, Strategien zur Wiederherstellung nachhaltiger öffentlicher Finanzen im Gefolge der Finanzkrise zu erarbeiten, müssen sich der Realität stellen, dass diejenigen, die keine faire Teilung der Kosten und der Anstrengungen beinhalten, nicht auf öffentliche Akzeptanz stoßen und nicht funktionieren werden. Sie überschreiten die roten Linien von impliziten Sozialverträgen. Der soziale Dialog ist der Schlüssel zur Wiederherstellung von Vertrauen und zur Vermeidung von Ergebnissen dieser Art. Wo er verworfen worden oder unter dem Stresstest der Krise unterbrochen worden ist, können die Konsequenzen gravierend und schwer zu reparieren sein.

51. Ein anderer Risikofaktor ergibt sich aus wirtschaftlichen Störungen aufgrund von übermäßiger Ungleichheit. Die Konzentration sehr hoher Einkommen für sehr wenige Menschen an einem Ende des Spektrums und niedriger Einkommen für viele am anderen Ende hat die globale Nachfrage und die armutsreduzierenden Effekte des Wachstums geschwächt. Die größeren Ungleichheiten sind auch Hand in Hand gegangen mit einer zunehmenden Entkoppelung von Einkommen und Produktivität, was zu einer Verzerrung wirtschaftlicher Anreize geführt hat.

52. Die zunehmend ungleiche Verteilung der Einkommen, die auf die verschiedenen, in der Welt der Arbeit wirksamen Kräfte zurückzuführen ist, ist eine Dimension der Ungleichheit. Eine andere Dimension hat ihren Ursprung in Diskriminierung – direkter oder indirekter – aufgrund des Geschlechts, der Rasse, des Glaubensbekenntnisses, der sozialen Herkunft oder anderer Gründe. Ungleichheit ist auch das Ergebnis der Verlet-

¹⁸ World Economic Forum: *Global Risks 2013, Eighth edition* (2013), unter <http://reports.weforum.org>.

zung des Rechts auf Gleichbehandlung, und in der Erklärung der IAO von 2008 heißt es, dass „Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung [bei den strategischen Zielen der IAO] als übergreifende Fragen angesehen werden müssen“. Die IAO hat bei den erheblichen Fortschritten, die beim gesetzlichen Schutz von Personen vor Diskriminierung bei der Arbeit erzielt worden sind, eine bedeutende Rolle gespielt. Sie besteht jedoch fort: Die weltweite geschlechtsspezifische Lohnlücke ist nach wie vor unverändert groß, ohne wirkliche Anzeichen, dass sie geschlossen wird. Es tauchen neue Diskriminierungsgründe auf, die Grund zu Besorgnis sind. Besonders wichtig ist es, den breiten diskriminierenden Auswirkungen von anscheinend neutralen Prozessen entgegenzutreten, Institutionen oder Politiken im Bereich der Bildung beispielsweise wie auch in Arbeitsmärkten und Betrieben.

53. Aus all dem ist wohl die Lehre zu ziehen, dass ab einem bestimmten Punkt Ungleichheit in sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht einfach nicht toleriert werden darf. Das Gleiche könnte man von der Verweigerung grundlegender demokratischer Rechte und Rechte bei der Arbeit sagen. Der Unterschied liegt darin, dass die universelle Achtung grundlegender Rechte heutzutage zwar als ein weltweites Ziel – einschließlich der IAO – festgeschrieben ist, dass aber die zunehmenden Sorgen über die Ungleichheit ihren Ausdruck noch in einer eigenen Politikagenda finden müssen. Die Zeit dafür ist jetzt gekommen, und in Anbetracht dessen, dass die Ursachen und Folgen der zunehmenden Ungleichheit von zentraler Bedeutung für die Welt der Arbeit sind, ist dies eine Agenda, bei der die IAO in den kommenden Jahren eine bedeutende Rolle spielen kann.

Neuorientierung, Konvergenz und Erholung

54. Es ist nicht immer leicht, in der Welt der Arbeit konjunkturelle Faktoren von längerfristigen strukturellen Trends zu unterscheiden. Dies trifft besonders heute zu: Was kann auf die unmittelbaren Auswirkungen der Krise zurückgeführt werden – und könnte sich daher erwartungsgemäß abschwächen, wenn wieder „normale“ Bedingungen eintreten – und was muss als Komponenten eines bleibenden strukturellen Wandels in der globalen Wirtschaft angesehen werden?

55. Wir wissen, dass der Anteil der Schwellen- und Entwicklungsländer an der Weltproduktion in diesem Jahr den der fortgeschrittenen Volkswirtschaften übersteigen wird. Wenn die IAO ihr hundertjähriges Bestehen feiert, wird dieser Anteil bei etwa 55 Prozent liegen. Genauer betrachtet entfallen auf die EU 18,7 Prozent der Weltproduktion, die Vereinigten Staaten 18,6 Prozent und China 15 Prozent, während die BRICS – Brasilien, China, Russische Föderation, Indien und Südafrika – zusammen auf 28 Prozent kommen.¹⁹

56. Die unmittelbare Dynamik dieser Situation wurde vom Internationalen Währungsfonds (IWF) im April dieses Jahres als eine „globale Erholung mit drei Geschwindigkeiten“ beschrieben,²⁰ wobei die Schwellen- und Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika, weiterhin ein robustes Wachstum verzeichnen, eine zweite Gruppe, insbesondere die Vereinigten Staaten, „auf dem Weg der Besserung“ ist und eine dritte Gruppe, die die EU und Japan einschließt, zu kämpfen hat, um einer Stagnation oder Rezession zu entgehen.

¹⁹ IWF: World Economic Outlook Database, Ausgabe April 2013.

²⁰ C. Lagarde: “The global policy actions needed to stay ahead of the crisis”, Rede vor dem Economic Club of New York, 10. April 2013, unter <http://www.imf.org/external/np/speeches/2013/041013.htm>.

57. Doch selbst bei diesem Szenario wird für die Schwellenländer im Vergleich zum Vorkrisenniveau mit einem geringeren Wachstum gerechnet. Das ungleiche Tempo der Erholung spiegelt anhaltende Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft wider, die sich verstärkt haben und Hindernisse für ein starkes und nachhaltiges Wachstum darstellen.

58. In Anbetracht ihrer Größe und ihres Einflusses beherrschen die Finanzmärkte weiterhin die Realwirtschaft. Sie bleiben auch hinter ihrer Hauptaufgabe zurück, den Bedarf der Realwirtschaft an Finanzmitteln zur Finanzierung eines nachhaltigen Investitionswachstums zu decken. Unter diesen Umständen sind die Risiken einer erneuten Destabilisierung weiterhin hoch.

59. Ungeachtet dessen veranlasst die Erfahrung der Krise andere Länder dazu, ihre Abhängigkeit von den Exportmärkten zu verringern und stattdessen die Binnennachfrage zu stimulieren, auch durch Investitionen in die Infrastruktur, höhere Löhne und bessere Sozialschutzsysteme.

60. Die laufenden Diskussionen über Sparmaßnahmen, Beschäftigung und Wachstum – auf die in der von der Neunten Europäischen Regionaltagung der IAO im April angenommenen Erklärung von Oslo eingegangen wird – umfassen auch die Vorstöße zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten. Dabei geht es nicht nur darum, die öffentlichen Finanzen zu sanieren, sondern auch darum, durch Struktur-reformen für eine bessere Funktionsweise der Arbeitsmärkte zu sorgen. In extremeren Fällen in der Eurozone, wo die Option einer Währungsabwertung nicht zur Verfügung steht, haben die Maßnahmen auch Einschnitte bei den Löhnen und Gehältern und den Arbeitsbedingungen eingeschlossen.

61. Lässt man die Vorteile individueller nationaler Maßnahmen außer Acht, dann gibt es zwei wichtige allgemeine Erwägungen, die sich aus dieser Situation ergeben.

62. Erstens ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zwar ein legitimes Ziel jeder Volkswirtschaft oder jedes Unternehmens, es ist aber logischerweise unmöglich, dass alle wettbewerbsfähiger werden: Größere Wettbewerbsfähigkeit für einen bedeutet naturgemäß geringere Wettbewerbsfähigkeit für einen anderen. Ebenso können sich nicht alle Länder aus der Krise herausexportieren, weil die Exporte eines Landes die Einfuhren eines anderen sind. Wird diese einfache Logik verkannt und nicht entsprechend gehandelt, besteht die Gefahr, dass eine konkurrierende Abwärtsspirale bei Löhnen und Gehältern und Arbeitsbedingungen in Gang gesetzt wird, vor der die IAO gewarnt hat, beispielsweise in dem Globalen Beschäftigungspakt von 2009, und die auf lange Sicht keinem Spieler nutzen kann.

63. Zweitens sind die roten Linien der IAO bei Bemühungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eindeutig an dem Punkt gesetzt, an dem solche Bemühungen die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit beeinträchtigen würden. In der Erklärung von 2008 heißt es, dass die Verletzung dieser Grundsätze und Rechte nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonst wie genutzt werden darf, wie auch Arbeitsnormen nicht für protektionistische Zwecke eingesetzt werden sollten.

64. In diesem Kontext stützt das Verhalten der Löhne in den verschiedenen Regionen seit Anfang des Jahrhunderts in gewisser Weise den Gedanken einer internationalen Konvergenz. Von 2000 bis 2011 stiegen die durchschnittlichen realen Monatslöhne weltweit um nahezu ein Viertel; in Asien verdoppelten sie sich, und in China verdreifachten sie sich ungefähr; für Lateinamerika und die Karibik betrug die Erhöhung 15 Prozent und für Afrika 18 Prozent. Während Osteuropa sich von den Umbrüchen der Transformation erholte und die Löhne sich von einer sehr niedrigen Ausgangsbasis aus nahezu verdreifachten, verzeichnete der Mittlere Osten einen Rückgang um 5 Prozent. Unter-

dessen stiegen die durchschnittlichen Reallöhne in den entwickelten Ländern insgesamt während dieses Zeitraums gerade einmal um 5 Prozent.²¹

65. Diese Entwicklungen müssen im Kontext des jeweiligen absoluten Lohnniveaus verstanden werden. Im Jahr 2010 betrug der Nettoverdienst eines Produktionsarbeiters in den Philippinen rund 1,40 US-Dollar pro Arbeitsstunde; in Brasilien waren es 5,40 US-Dollar, in Griechenland 13 US-Dollar, in den Vereinigten Staaten 23,30 US-Dollar und in Dänemark 34,80 US-Dollar.²²

66. So gesehen ist der Weg zur Lohnkonvergenz in der Tat lang. Der Vorstellung, dass Strategien zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hauptsächlich auf einer Komprimierung der Lohnkosten aufgebaut werden können, steht das Ausmaß der jeweiligen internationalen Lohnunterschiede entgegen. Zweckmäßiger ist es, die Frage des Verhältnisses zwischen Löhnen und Produktivität anzugehen.

67. Die diesbezüglichen Indizien zeigen eindeutig, dass die Löhne in entwickelten wie Entwicklungsländern hinter dem Produktivitätszuwachs herhinken, mit dem Ergebnis, dass ihr Gesamtanteil am Volkseinkommen sinkt. Die durchschnittliche Lohnquote in 16 entwickelten Ländern fiel von rund 75 Prozent Mitte 1970 auf rund 65 Prozent kurz vor Ausbruch der globalen Finanzkrise. Während des kürzeren Zeitraums von Anfang der 1990er Jahre bis zu der Krise verzeichneten 16 Entwicklungs- und Schwellenländer einen entsprechenden Rückgang von 62 Prozent auf 58 Prozent.²³

68. Zwar wird derzeit vielfach auf die Notwendigkeit verwiesen, den Zusammenhang zwischen Löhnen und Produktivität in denjenigen Ländern, in denen die Löhne der Produktivität weit vorausgeeilt sind, wieder herzustellen, alles deutet aber darauf hin, dass in der großen Mehrheit der Länder die Löhne zurückgeblieben sind.

69. Das Ziel der internationalen Gemeinschaft, ein starkes, ausgewogenes und nachhaltiges Wachstum, das viele Arbeitsplätze schafft, wieder in Gang zu setzen, rückt die IAO in den Mittelpunkt der entscheidenden Politikdebatten, einschließlich im Rahmen der G20 und bei den internationalen Finanzinstituten. Hier tut sich eine große Chance für die IAO auf, die Agenda für menschenwürdige Arbeit in die Dynamik der Erholung einzubringen.

Der sich wandelnde Charakter der Produktion und der Beschäftigung

70. „Was jeder in der Welt braucht, ist ein guter Job“ Jim Clifton, dem Präsidenten und Chief Executive Officer (CEO) von Gallup Inc., zufolge.²⁴ Aber wie sieht ein menschenwürdiger Job im Zuge des ständigen Wandels der globalen Wirtschaft aus? Sicher, das klassische Modell eines festen Vollzeitarbeitsplatzes mit festen Arbeitszeiten und festgelegten Rentenleistungen am Ende einer weitgehend vorhersehbaren und sicheren beruflichen Tätigkeit bei einem einzigen Arbeitgeber, so wünschenswert dies auch erscheinen mag, entspricht immer seltener der Realität. Ohnehin entsprach es für die

²¹ IAA: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth* (Genf, 2013) S. 10.

²² Ebd., Abb. 8, S. 11.

²³ Ebd., S. 42.

²⁴ Interview bei der Vorstellung von J. Clifton: *The coming jobs war: What every leader must know about the future of job creation*, Pressemitteilung, 4. Okt. 2011, unter <http://www.gallup.com/press/150389/Coming-Jobs-War.aspx>.

meisten Erwerbstätigen nie der Realität, die eher in ländlichen und informellen Milieus beschäftigt waren, oft nur mit einem Minimum an Schutz oder Sicherheit.

71. Heute ist rund die Hälfte der Welterwerbsbevölkerung unselbständig beschäftigt, aber viele arbeiten nicht vollzeitig für einen einzigen Arbeitgeber. Das angeblich „Atypische“ ist zum Typischen geworden; die „Norm“ ist zur Ausnahme geworden. Die Auffassungen darüber, ob und inwieweit dies für die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle eine Rolle spielt, und wenn ja, was diesbezüglich eventuell getan werden sollte, gehen weit auseinander.

72. Es ist gewiss schwierig gewesen, in der IAO in diesen Fragen zu einem Konsens zu gelangen, obwohl große Anstrengungen unternommen worden sind, um dies zu erreichen. Vor dem Hintergrund einer lang andauernden Kontroverse nach dem Kalten Krieg über die Vor- und Nachteile interner und externer Arbeitsmarktflexibilität nahm die IAO in den 1990er Jahren eine Reihe von Übereinkommen über spezifische Formen der Arbeit an – Teilzeitarbeit, Heimarbeit, von privaten Arbeitsvermittlern vermittelte Arbeit – und verabschiedete nach erfolgloser Erörterung einer Urkunde über Vertragsarbeit die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006. Die Übereinkommen sind bisher nur in bescheidenem Umfang ratifiziert worden – zwischen 10 und 27 –, und die heftige Kontroverse um die Fragen, die sie behandeln, geht weiter und erstreckt sich auch auf das frühere Übereinkommen (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, in dessen Mittelpunkt externe Flexibilitätsfragen stehen.

73. Es ist eine Herausforderung für die IAO und ihre Mitgliedsgruppen, von festen und bekannten Positionen abzurücken, um einen Konsens über wesentliche aktuelle arbeitsmarktpolitische Fragen zu schaffen, zu denen die Organisation maßgebliche Auffassungen vertreten muss. Die Wahrung legitimer Interessen in diesen Angelegenheiten wie in anderen und die abweichenden Meinungen, die sich daraus ergeben, sind ein normaler Bestandteil des Lebens der IAO. Wenn sie aber zu einer langfristigen Auseinandersetzung über Fragen führen, die Gegenstand politischer Entscheidungen und Aktionen auf nationaler Ebene sein werden, dann besteht die Gefahr, dass die IAO zwangsläufig als irrelevant angesehen wird in Bereichen, in denen sie absolut präsent sein muss. Es geht um die praktische Definition der Arbeitsmarktarchitektur von menschenwürdiger Arbeit in der heutigen Zeit, die auf dem Fundament der Übereinkommen über grundlegende Rechte aufbauen muss.

74. Der allmähliche Zerfall der sogenannten „typischen“ Beschäftigungsformen und Arbeitsverhältnisse in zig unterschiedliche Formen ist eine Dimension der zunehmenden Arbeitsmarktsegregation, eine andere besteht in der Zerlegung von Produktionsprozessen entlang immer komplexerer und weiter verstreuter Produktionsketten, die mehrere Länder oder sogar Regionen umspannen können.

75. Dies, die vielleicht anschaulichste Erscheinung der Globalisierung der Wirtschaftstätigkeit, bringt für die IAO einige grundlegende Fragen und Chancen mit sich. Die traditionellen Messgrößen der nationalen Handelsbilanzen, die eine Auffassung vom Weltmarkt als einfacher Austausch zwischen Staaten widerspiegeln, geben nicht die Wirklichkeit wieder, dass das Endprodukt, das ein Kunde kauft, oft eine Gesamtheit von Wertschöpfung oder Arbeitsleistung in mehreren Ländern darstellt.²⁵ Für die IAO, deren Interesse und Verantwortlichkeiten sich auf die Arbeitspraxis entlang dieser Ketten konzentrieren, lautet die entsprechende Frage, ob es ausreicht, diese Fragen ausschließlich unter Bezugnahme auf die Staaten anzugehen, die ihre Mitglieder sind und die eine

²⁵ OECD-WTO Trade in Value-Added database, unter <http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

gesetzliche Verpflichtung zur Anwendung ratifizierter Übereinkommen haben. Die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten werden durch globale Lieferketten nicht vermindert oder abgelöst. Die Tatsache aber, dass private Akteure die Triebkräfte der sich ständig verlagernden Lieferketten oder Produktionsnetzwerke sind, die den internationalen Handel und die internationalen Investitionen zunehmend kennzeichnen, dürfte den Schluss nahelegen, dass es weitere Möglichkeiten für die IAO gibt, menschenwürdige Arbeit in ihren Betrieben zu fördern.

76. Dies wird durch die umfangreichen Initiativen bestätigt, die von Unternehmen, die solche Produktionsvorkehrungen nutzen, getroffen werden, um annehmbare Arbeitsbedingungen und die Achtung der grundlegenden Rechte sicherzustellen. Die Fülle der Verhaltenskodexe und Sozialaudit-Mechanismen, die es heute gibt, zeugt von der Bedeutung, die diesen Fragen beigemessen wird. Vorschläge für eine Konferenzaussprache über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten warten immer noch auf die Unterstützung des Verwaltungsrats, der aber bald Gelegenheit haben wird, sich der Sache erneut anzunehmen.

77. Eine umfassendere Frage ist die des Gesamtengagements der IAO gegenüber privaten Unternehmen. Dies ist eine der Fragen, die im nächsten Kapitel untersucht werden, das sich damit beschäftigt, wie die IAO auf die Kräfte, die die Welt der Arbeit umgestalten, reagieren und sich an sie anpassen muss.

Kapitel 2

Die IAO fit machen: Institutionelle Herausforderungen

78. Die Prozesse, die die Veränderungen in der Welt der Arbeit beschleunigen, definieren den Kontext, in dem die IAO auf ihr hundertjähriges Bestehen zusteuert. Sie verlangen von der Organisation auch zu prüfen, wie gut sie wirklich gerüstet ist, um die Sache der sozialen Gerechtigkeit unter Bedingungen, die mit denjenigen von 1919 kaum vergleichbar sind, weiter voranzutreiben.

79. Es ist unbestritten, dass die IAO ein Mandat hat, das sie in den Mittelpunkt der entscheidenden Politikfragen von heute rückt und das Anliegen angeht, die den Menschen in aller Welt am Herzen liegen: die meisten von uns möchten unter menschenwürdigen Bedingungen gegen ein menschenwürdiges Entgelt arbeiten. Dies allein ist aber keine Garantie für die Relevanz, den Erfolg und die Zukunft der Organisation; das hängt von ihrer Fähigkeit ab, ihr Mandat glaubwürdig und effektiv zu erfüllen.

80. Die IAO muss einer Reihe von bestehenden institutionellen Herausforderungen ernste Beachtung schenken, wenn sie die besten Chancen haben soll, ihre Arbeit in einem sich rasch wandelnden Umfeld gut zu verrichten. Es mag leichter sein, sie zu ignorieren, das würde sie aber mit Blick auf ihre Effektivität teuer zu stehen kommen. Diese Herausforderungen betreffen:

- Dreigliedrigkeit und Vertretungslegitimität;
- Normen;
- Kohärenz;
- die IAO und Unternehmen.

Sie alle haben einen Einfluss auf die Verantwortung der IAO gegenüber denjenigen, die mit schlimmster Ungerechtigkeit, Not und Entbehrung am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft konfrontiert sind.

81. Die IAO und ihre Mitgliedsgruppen müssen sich diesen Herausforderungen stellen, nicht aus Gründen institutionellen Eigeninteresses und der Selbsterhaltung, sondern wegen ihres gemeinsamen und erwiesenen Engagements für die Sache der sozialen Gerechtigkeit. Heutzutage ist eine weit verbreitete öffentliche Verdrossenheit gegenüber vielen der Institutionen, Praktiken und Akteure des öffentlichen Lebens festzustellen, und die Mitgliedsgruppen der IAO sind davon nicht ausgenommen. Die Tatsache, dass die IAO in der breiteren Öffentlichkeit relativ unbekannt ist und sie daher gegenüber deren Desillusionierung etwas abgeschirmt ist, sollte kein Trost sein. Der Weg nach vorn kann nur über eine überzeugende Darstellung der IAO führen als eine sich an Werten orientierende Organisation mit einer bemerkenswerten Erfolgsbilanz während nahezu 100 Jahren und dem Willen und der Fähigkeit, auch in Zukunft etwas zu leisten.

82. Wir haben gute Fortschritte in dieser Richtung erzielt. Wir müssen jedoch mehr auf den starken Fundamenten aufbauen, die vorhanden sind.

83. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit hat der IAO Sichtbarkeit, Orientierung und Zielstrebigkeit verschafft und kann dies auch weiter tun. Die Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, wie es im Vorwort vom damaligen Generaldirektor Juan Somavia heißt, „institutionalisiert das ... Konzept der menschenwürdigen Arbeit ... [und] ist eine erneute Erklärung des Vertrauens in die IAO“ und stellt fest, „die Organisation (sollte) zur Stärkung der Verwaltungsführung und der Kapazitätsschaffung ihre institutionellen Gepflogenheiten überprüfen und anpassen, um aus ihren personellen und finanziellen Ressourcen und dem einzigartigen Vorteil ihrer dreigliedrigen Struktur und ihres Normensystems bestmöglichen Nutzen zu ziehen“.

84. In den fünf Jahren seit ihrer Annahme haben die Folgemechanismen gewiss nach und nach ihren Wert unter Beweis gestellt. Die IAO muss ihr Potential aber immer noch voll ausschöpfen. Der Konferenz ist sicher bewusst, dass sie durch die Erklärung aufgefordert wird, eine Überprüfung ihrer Wirkung und der zur Förderung ihrer Durchführung getroffenen Maßnahmen zu dem oder den Zeitpunkten, die der Verwaltungsrat für angemessen erachtet, und entsprechend noch festzulegenden Modalitäten durchzuführen. Es erscheint angebracht, eine solche Überprüfung bald in Erwägung zu ziehen.

85. In diesem Zusammenhang ist es nützlich anzuerkennen, dass die IAO auf eine Reihe von spezifischen Herausforderungen, die in der Erklärung dargelegt sind, reagiert hat und weiterhin reagiert. Was die Verwaltungsführung angeht, so traten die vom Verwaltungsrat gebilligten Reformvorschläge ab November 2011 in Kraft. Dank dieser Initiative hat der Verwaltungsrat seine Arbeitsverfahren erheblich geändert und so nach allgemeiner Auffassung seine Effizienz verbessert und es der dreigliedrigen Mitgliedschaft ermöglicht, ihre Leitungsaufgaben besser wahrzunehmen.

86. Ungeachtet der damit verbundenen Schwierigkeiten müssen die gleichen Anstrengungen hinsichtlich der Konferenz unternommen werden unter strenger Wahrung ihrer wesentlichen Aufgaben. Tatsache ist, dass von einer jährlich stattfindenden rund drei Wochen dauernden Konferenz, auch wenn sie hochrangige Besucher anzieht, einschließlich Staats- und Regierungschefs, kaum erwartet werden kann, dass sich hohe Entscheidungsträger aus ihrer eigenen dreigliedrigen Mitgliedschaft ausreichend engagieren. Das allein sollte Grund zur Besorgnis und zum Nachdenken sein.

87. Mit dem Reform- und Veränderungsprozess, der mit der neuen IAA-Führung im Oktober 2012 in Gang gesetzt worden ist, ist seit der letzten Tagung der Konferenz auch das Ziel verfolgt worden, die Forderungen anzugehen, die die Erklärung von 2008 an die IAO stellt. Dieser Prozess hält an, und es bleibt noch viel zu tun, damit er seine Ziele erreicht. Die Organisation schreitet jedoch voran, um diesen Forderungen gerecht zu werden, indem sie ihre analytischen Fähigkeiten verbessert, damit sie zum Fachkompetenzzentrum in der Welt der Arbeit wird, indem sie interne Abschottungen einreißt und die Zersplitterung der Anstrengungen rückgängig macht, indem sie die Systeme für die Erbringung von qualitativ guten Dienstleistungen für die Mitgliedsgruppen verbessert, indem sie externe Partnerschaften stärkt und indem sie die durch die Erklärung aufgeworfenen Fragen redynamisiert. Dennoch sind die laufenden Reformen eher ein Mittel zum Zweck als Selbstzweck. Wir müssen über sie hinaus zu einer genaueren Prüfung der inhaltlichen Herausforderungen übergehen.

Dreigliedrigkeit und Vertretungslegitimität

88. In der Erklärung von 2008 heißt es, dass in einer Welt wachsender Interdependenz und Komplexität und der Internationalisierung der Produktion „der soziale Dialog und die Praxis der Dreigliedrigkeit ... innerhalb und über Grenzen hinweg jetzt für das Erreichen von Lösungen und die Schaffung von sozialem Zusammenhalt ... wichtiger sind“. Dieses eindeutige Bekenntnis zur Dreigliedrigkeit – und der Hinweis auf die Notwendigkeit, sie auf internationaler Ebene wirksamer zu gestalten – bekräftigen ihren Wert nicht nur als den wesentlichen modus operandi der IAO, sondern auch als ein wichtiges Instrument für die Behandlung von Sozial- und Wirtschaftsfragen in und zwischen Mitgliedsstaaten.

89. Die Mitgliedsgruppen der IAO sind sich aber auch bewusst, dass die dreigliedrige Struktur und die Methoden der IAO Gegenstand von Kritik gewesen sind. Zu den gängigsten Kritikpunkten gehören Folgende: dass sie bestenfalls die vergangenen, aber nicht die heutigen Realitäten der Welt der Arbeit widerspiegeln; dass die rückläufige Zahl der Mitglieder mancher Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sie der notwendigen Vertretungslegitimität beraubt; und dass solche Organisationen oft nicht in der Lage sind, große Teile der erwerbstätigen Bevölkerung zu erreichen oder für sie zu sprechen, einschließlich derjenigen in der informellen Wirtschaft.

90. Weil diese Kritiken als verfehlt – oder sogar als böseartig – angesehen werden, sind sie oft von vornherein zurückgewiesen worden. Indessen stehen sie immer noch im Raum und werfen weiterhin Fragen auf, die eine eingehendere Prüfung verdienen, und zwar aus drei Gründen.

91. Der erste hängt mit einem in der Gesellschaft Ende des zwanzigsten und Anfang des einundzwanzigsten Jahrhunderts wahrgenommenen Trend weg vom Kollektiv und hin zum Individuum zusammen. Er weist zahlreiche Aspekte auf, von denen viele weit über die Welt der Arbeit hinausgehen, sich aber stark auf sie auswirken. Wenn es eine zunehmende Neigung gibt, persönliche Interessen auf individueller statt auf kollektiver Basis zu fördern, eine zunehmende Tendenz, über technologiegestützte Netzwerke zu interagieren, statt formell gegründeten Zusammenschlüssen beizutreten, und wenn die Lebensformen tatsächlich die Gemeinschaft aushöhlen und die Atomisierung der Gesellschaften fördern, dann ist es nicht verwunderlich, dass die IAO dies zu spüren bekommt.

92. Unter diesen Umständen ist es Sache der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen, Argumente für ihre Relevanz und ihren Wert ins Feld zu führen. Sie genießen diesbezüglich keine Privilegien und stehen vor erheblichen Herausforderungen. Welche Faktoren auch immer für die rückläufigen Mitgliederzahlen von IAO-Mitgliedsgruppen in einigen Ländern verantwortlich sind – und es handelt sich keineswegs um einen universellen Prozess –, es hat keinen Zweck zu bestreiten, dass Fragen der Legitimität im Spiel sein können und im Spiel sind.

93. Zweitens kann man zwar der Auffassung sein, dass der Status und die Repräsentativität jeder IAO-Mitgliedsgruppe in erster Linie deren Sache ist, es ist aber auch klar, dass die Einstellungen der Mitgliedsgruppen zueinander von großer und womöglich entscheidender Bedeutung sein können.

94. Wo Gesetze oder Gepflogenheiten die freie Ausübung des Vereinigungsrechts verhindern, werden Dreigliedrigkeit und Dialog natürlich zu einem toten Buchstaben. Die Menschen schließen sich jedoch Organisationen zu einem bestimmten Zweck an, und in der Welt der Arbeit besteht dieser Zweck zuallererst in der kollektiven Vertretung von Interessen durch Kollektivverhandlungen – zu deren Förderung die IAO laut ihrer Verfassung verpflichtet ist – und sozialen Dialog. Daraus folgt, dass die Stärke und die

Legitimität der Dreigliedrigkeit und ihrer Akteure von der gegenseitigen Anerkennung und Achtung von Rechten und Aufgaben abhängen. Die Weigerung einer der Partner, auf nationaler Ebene in einen sozialen Dialog einzutreten, kann für diese Partei nur schädlich sein. Ebenso untergräbt die Nichtanerkennung von repräsentativen Organisationen für Kollektivverhandlungszwecke die Vertretungsfunktion von Organisationen, ungeachtet des freiwilligen Charakters der Aufgabe. So gesehen lässt sich der Gedanke, dass individuelle vertragliche Regelungen eine gleiche und gleichwertige Alternative zu Kollektivverhandlungen zwischen repräsentativen Verbänden sein könnten, nicht leicht mit dem „einzigartigen Vorteil“ der IAO vereinbaren, nämlich Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog, wie in der Erklärung von 2008 betont wird.

95. Drittens kann das Bestreben von Mitgliedsgruppen, die Dreigliedrigkeit als kennzeichnendes Merkmal und Strukturvorlage der IAO angesichts der oben dargelegten Argumente zu erhalten und zu stärken, bei ihnen zu einer übermäßig defensiven Haltung gegenüber der Einbeziehung von Akteuren außerhalb der dreigliedrigen Gemeinschaft in die Arbeit der Organisation führen.

96. Diese Frage ist in der IAO in den letzten Jahren immer wieder aufgeworfen worden, selbst dann, wenn die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zunehmend mit solchen Akteuren außerhalb der Organisation zusammengearbeitet haben. In Zukunft muss und sollte es so nicht sein. Die IAO kann aus dem Beitrag anderer relevanter Akteure zu ihrer Arbeit großen Nutzen ziehen, hat aber auch viel zu verlieren, wenn sie ihnen gegenüber eine übermäßig defensive oder exklusive Haltung einnimmt und dies offensichtlich ist. Die beste Vorgehensweise besteht darin, einige grundlegende Leitlinien zu vereinbaren und einzuhalten, die es der IAO gestatten, den Nutzen eines breiteren Engagements zu maximieren und gleichzeitig die Grundsätze und die Praxis der Dreigliedrigkeit zu schützen und zu verstärken.

97. Die Vertretungsfunktion in der Welt der Arbeit ist und kann nur Sache der Regierungen mit ihrem demokratischen Auftrag und repräsentativer und unabhängiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sein. Der gleiche Grundsatz ist stets auf alle Entscheidungsstrukturen in der IAO angewendet worden, und so wird es auch in Zukunft sein. Dieses dreigliedrige Mandat darf nicht verwässert werden; es kann nicht mit anderen Organisationen geteilt werden, wie sichtbar und sachkundig sie auch sein und wie sehr sie auch den Zielen der IAO verbunden sein mögen. Dies bedeutet keine negative Einschätzung ihres Werts und ihres Status, vielmehr eine Anerkennung ihres eigenständigen Charakters.

98. Mit den durch verbesserte dreigliedrige Leitungsverfahren in der IAO gegebenen Garantien sollte es demnach möglich sein, nichtdreigliedrige Mitgliedsgruppen auf der Basis eines eindeutig nachgewiesenen Vorteils und genau definierter Aufgaben an der Arbeit der IAO angemessen zu beteiligen. Sie können und werden einen Mehrwert in Form von Sachverstand und Wissen beisteuern, und es ist nicht sinnvoll, dies zu leugnen oder auf ihren Beitrag zu verzichten.

99. Für Kapazitätsaufbau ist die IAO indes gegenüber ihren dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und nur ihnen gegenüber verantwortlich. Dies umfasst Unterstützung für Arbeitsministerien, denen bei der Förderung und beim Funktionieren der Dreigliedrigkeit sowie bei Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsfunktionen eine Schlüsselrolle zufällt. Das Engagement mit anderen Akteuren kann Teil der Tätigkeiten zur Erfüllung dieser Verantwortlichkeiten sein, aber keine Alternative zu ihnen.

100. Eine letzte und ausgeprägte Dimension der Legitimität der IAO-Strukturen betrifft die Vorkehrungen für ihre geographische Zusammensetzung – insbesondere diejenige des Verwaltungsrats. Zur Zeit des Kalten Krieges gab es langwierige und bittere Diskus-

sionen über die Struktur des Verwaltungsrats. Die Verhältnisse und ideologischen Gegensätze, die sie hervorriefen, gibt es nicht mehr.

101. Dennoch haben die Umgestaltung und Neuausrichtung der globalen Wirtschaft, die oben erörtert worden sind, auch neue und weniger neue Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit der bestehenden Vertretungsregelungen mit den neuen Realitäten aufgeworfen. Das Aufkommen der „BRICS“ und die zunehmende Beachtung, die einer „zweiten Welle“ von Ländern hinter ihnen geschenkt wird, spiegeln die Dynamik der Situation wider. In der IAO kreiste die Debatte aber um die Verfassungsänderung von 1986, die mangels ausreichender Ratifizierung nicht in Kraft getreten ist.

102. Es sind neue Anstrengungen unternommen worden, um eine weitere Ratifizierung zu fördern, und es ist Sache der Mitgliedsgruppen, deren Erfolg und die tatsächlichen Aussichten für weitere Fortschritte zu bewerten. Das Festhalten an Initiativen mit dem Ziel, die Änderung in Kraft treten zu lassen, ist gewiss eine legitime Option, um dafür zu sorgen, dass die internen Vertretungsregelungen der IAO aktuell und zweckentsprechend sind. Die Mitgliedsgruppen sind vielleicht der Auffassung, dass es andere gibt.

Normen

103. Die Erklärung von 2008 anerkennt die Normen – zusammen mit der Dreigliedrigkeit – als einen „einzigartigen Vorteil“ der IAO und legt dann im Einzelnen fest, wie die Normen als wesentliche Instrumente zum Erreichen der Ziele der Organisation umgesetzt werden müssen.

104. Damit spiegelt die Erklärung einen eindrucksvollen Grad des dreigliedrigen Engagements für die Normensetzungsfunktion der IAO sowie historische Kontinuität in Bezug auf das Primat wider, das dieser Funktion zuerkannt worden ist. Von der Annahme des Übereinkommens (Nr. 1) über die Arbeitszeit (Gewerbe) im Jahr 1919 bis zur Annahme des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte im Jahr 2011 ist die Normensetzung die zentrale Aufgabe der IAO gewesen. Während des gleichen Zeitraums ist ein Aufsichtssystem geschaffen und weiter entwickelt worden, was zeigt, dass der IAO nicht nur die Annahme und Ratifizierung von Normen am Herzen liegt, sondern auch die Art und Weise ihrer Durchführung.

105. Die Normenpolitik, auch wenn sie universell als die Hauptaufgabe der IAO anerkannt wird, ist jedoch häufig Gegenstand von Kontroversen gewesen. Aufgrund solcher Kontroversen hat es das Normensystem vermocht, sich an die sich wandelnden Bedürfnisse und Realitäten der Welt der Arbeit anzupassen. Unter diesem Gesichtspunkt sollte es kein Anlass zu besonderer Sorge sein, dass die IAO auf ihr hundertjähriges Bestehen inmitten einer Debatte – von manchen als Krise bezeichnet – über die Normenpolitik zusteuert.

106. Die Erklärung von 2008 mit ihrem starken Bekenntnis zu den Normen erkennt diesen Sachverhalt an und fordert die Organisation auf, darauf zu reagieren, indem sie feststellt, dass sie „die Normensetzungspolitik der IAO als Eckstein der Tätigkeiten der IAO fördern [muss], indem ihre Bedeutung für die Welt der Arbeit gestärkt wird, und die Rolle der Normen als nützliches Mittel zur Verwirklichung der verfassungsmäßigen Ziele der Organisation gewährleisten [muss]“.

107. Die Erklärung wurde zu einer Zeit angenommen, da die dreigliedrige Anerkennung der Notwendigkeit zur Erneuerung und Verbesserung des Normenwerks der IAO sich abzeichnete, und bringt diesen aufkeimenden Konsens zum Ausdruck. Dies führte später zu einer grundsätzlichen Vereinbarung, zu diesem Zweck einen Normenüberprüfungsmechanismus einzurichten. Leider ist es bisher nicht möglich gewesen, diese Agenda

voranzutreiben, trotz ihrer offensichtlichen Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der Normenpolitik der IAO. Zwei Dinge haben dem notwendigen Fortschritt im Weg gestanden.

108. Erstens hat es an dem notwendigen Vertrauen gefehlt. Unterschiedliche Positionen bei der Verteidigung der spezifischen Interessen der Mitgliedsgruppen sind nicht nur mit dem Ziel einer Stärkung der Normenpolitik vereinbar, sie sind ein notwendiger Bestandteil. Um die Normenfunktion aber voranzubringen, sollte diese Dynamik positiv sein, das Gegenteil ist aber der Fall, wenn die Akteure zu der Auffassung gelangen, dass es ihren Partnern in Wirklichkeit darum geht, einseitige Vorteile auf Kosten der gemeinsamen Anstrengungen herauszuholen. Niemand gibt solche Motive zu, und selbst wenn sie nicht bewusst hochgehalten werden, ist die IAO Zeuge von Situationen gewesen, in denen als „Grundsatzpunkte“ vertretene Positionen oft mehr den Anschein eines Vorwands für Unnachgiebigkeit und Verweigerung eines konstruktiven Dialogs erweckt haben.

109. Beispielsweise, und selbst auf die Gefahr einer Übereinfachung hin, ist die Konfrontation zwischen Positionen, wonach die IAO von der Annahme neuer Normen absehen sollte einerseits bzw. jedes Jahr eine neue Norm produzieren sollte andererseits, beide ohne Rücksicht auf die Vorteile bestimmter Vorschläge oder die Bedürfnisse, nicht hilfreich und untergräbt das Vertrauen.

110. Solche Einstellungen haben Misstrauen in verwandten Bereichen genährt, was sich beispielsweise in der Anzweiflung der Legitimität von Normen zeigt, für die man nicht gestimmt hat, oder in der hartnäckigen Überzeugung, dass das Aufsichtssystem bestimmte Länder oder Regionen besonders ins Visier genommen hat.

111. Durch komplizierte Hintergrundfaktoren sind die Schwierigkeiten noch verstärkt worden. Die unbestreitbare technische Komplexität des Normensystems hat eine sachkundige Prüfung der zu behandelnden Fragen bisweilen zu einer Herausforderung werden lassen, und die Schwierigkeiten mancher Mitgliedstaaten, mit der verfassungsmäßigen Anforderung, neue Normen den Parlamenten vorzulegen und Bericht zu erstatten, Schritt zu halten, haben dies in ihren Augen bestimmt wie eine akademische Übung erscheinen lassen.

112. Zweitens tauchte in dieser durch Kompromisslosigkeit gekennzeichneten Konstellation auf der letztjährigen Konferenz eine Kontroverse von grundlegender Bedeutung auf – oder wieder auf –, deren unmittelbare und beispiellose Folge war, dass der Ausschuss für die Durchführung der Normen am Abschluss seiner Arbeit gehindert wurde. Dies allein ist Grund zu ernster Besorgnis und sollte alle Mitgliedsgruppen in der Entschlossenheit einen, dafür zu sorgen, dass der Ausschuss seine Arbeit in diesem Jahr erfolgreich abschließen kann. Anderenfalls besteht die reelle Gefahr, dass das Aufsichtssystem nicht wiedergutzumachenden Schaden nimmt.

113. Es geht nicht nur um die Frage des „Streikrechts“, die der unmittelbare Auslöser der Kontroverse war, sondern unter einem breiteren Blickwinkel auch um das Mandat und die Autorität des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen und darum, was getan werden könnte, wenn Uneinigkeit über die Bemerkungen der Sachverständigen zur Bedeutung und zur Durchführung von Übereinkommen besteht.

114. Dieser Bericht ist nicht der Ort, um auf die inhaltlichen Aspekte der diskutierten Fragen oder die hierzu geäußerten Auffassungen einzugehen. Sie werden an anderer Stelle angegangen, und es ist die Aufgabe des Generaldirektors, diese Diskussionen zu erleichtern, nicht, sie zu erschweren. Einige allgemeine Bemerkungen sind jedoch angebracht.

115. Es ist wichtig anzuerkennen, dass diese kontroverse Fragen von elementarer Bedeutung für die Normenpolitik und damit für die IAO selbst aufwirft. Daraus folgt, dass die IAO es sich nicht leisten kann, sie lange Zeit ungelöst zu lassen. Ein Normensystem, dem nicht uneingeschränkte dreigliedrige Unterstützung und uneingeschränktes dreigliedriges Engagement entgegengebracht wird, wird zwangsläufig eine Einbuße an Autorität und Glaubwürdigkeit erleiden. Paradoxerweise ist einer der Gründe, die für das Auftauchen einer Kontroverse an diesem Punkt in der Geschichte der IAO angeführt werden, der Umstand, dass die Arbeitsergebnisse des Aufsichtssystems vielerorts außerhalb der IAO selbst zunehmend als maßgeblich angesehen werden. Das Gewicht der Verantwortung, das auf allen lastet, Lösungen zu finden, könnte kaum klarer sein.

116. Die erheblichen Anstrengungen, die seit der letztjährigen Konferenz im Hinblick auf Lösungen unternommen worden sind, haben bisher noch keine endgültigen Ergebnisse erbracht. Aber trotz aller Schwierigkeiten haben sie wichtigen Zwecken gedient. Sie haben dazu beigetragen, die Hauptpunkte der Meinungsverschiedenheit zu bestimmen und die Optionen zu ermitteln, die zu ihrer Regelung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus haben sie eindeutig und auf ermutigende Weise offenbart, dass alle Mitgliedsgruppen sich aktiv für ein starkes, relevantes, unparteiisches und kohärentes Normensystem für die IAO engagieren. Die Mitgliedsgruppen haben auch klar die Bereitschaft erkennen lassen, ihren Teil der Verantwortung für die Gewährleistung dieses Ergebnisses zu übernehmen.

117. Es gibt daher Gründe für die Annahme, dass die normensetzende Tätigkeit der IAO aus den derzeitigen Debatten und Meinungsverschiedenheiten nicht nur intakt, sondern auch gestärkt hervorgehen kann. Es muss wieder Vertrauen geschaffen und ein gemeinsames Ziel wiederhergestellt werden. Außerdem müssen Fortschritte im Rahmen eines integrierten einheitlichen Ansatzes zur Normenpolitik erzielt werden. Ziel sollte es sein, die spezifischen Fragen, die jetzt geprüft werden, in eine neue Architektur einzubringen, die weitere Neuerungen nach sich ziehen kann, beispielsweise hinsichtlich der Übereinkommen über die grundlegenden Rechte, wenn der Zieltermin der universellen Ratifizierung bis 2015 abgelaufen ist, oder hinsichtlich der Arbeitsweise der verschiedenen Aufsichtsmechanismen, die mit einer immer größeren Arbeitsbelastung konfrontiert sind.

Die Herausforderung im Zusammenhang mit der Kohärenz

118. Die IAO ist innerhalb eines multilateralen Systems tätig, dessen Fähigkeit, wirksam auf globale Herausforderungen zu reagieren, unter wachsender Beobachtung steht. Die öffentliche Meinung beschäftigt sich mehr und mehr mit diesen Herausforderungen und verzeiht immer weniger Versäumnisse, sie angemessen anzugehen, ob auf nationaler oder internationaler Ebene.

119. Die jüngste Bilanz der formellen multilateralen Prozesse war nicht positiv. Die Welthandelsverhandlungen haben keine Ergebnisse erbracht; die Gespräche über den Klimawandel haben die allgemeinen Erwartungen nicht erfüllt. Bezeichnend ist, dass die internationale Gemeinschaft auf den Ausbruch der Finanzkrise Ende 2008 mit der Einberufung eines Gipfels der G20 reagiert hat, statt über die bestehenden multilateralen Strukturen zu handeln. Desgleichen treten regionale, interregionale oder subregionale Initiativen mehr und mehr als Alternative zu multilateralen Prozessen in Erscheinung. Die Konsequenzen für die Steuerung der Globalisierung sind erheblich.

120. Als Organisation mit globaler Mitgliedschaft, die universelle Werte und Ziele verteidigt und fördert, und als engagierter Akteur in dem multilateralen System, in dem

sie stärker hervorgetreten ist, hat die IAO großes Interesse an seinem Erfolg. Die IAO profitiert von systemweiter Unterstützung für ihre eigene Agenda, wie sie auf höchster Ebene für die Agenda für menschenwürdige Arbeit zum Ausdruck gebracht worden ist. Gleichzeitig muss sie im Rahmen ihres Mandats zur Festsetzung und zum Erreichen von systemweiten Zielen beitragen. Die laufenden Vorbereitungen für die UN-Entwicklungsagenda nach 2015 stellen diesbezüglich eine sehr wichtige Verantwortung und Chance dar.

121. Die Notwendigkeit größerer Kohärenz zwischen internationalen Organisationen bei der Verfolgung von gemeinsamen Zielen und im Verhalten von Regierungen im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in verschiedenen Organisationen ist ein seit Langem bestehendes Anliegen.

122. Die Verfassung zur Gründung der IAO ist älter als fast alle anderen Organisationen im multilateralen System, die heute tätig sind. Aber die Erklärung von Philadelphia, die angenommen wurde, als die derzeitige Konstellation internationaler Organisationen im Entstehen begriffen war, nimmt ausführlich Bezug auf die Zusammenarbeit mit ihnen und erklärt die volle Bereitschaft der IAO zur Zusammenarbeit „mit allen internationalen Körperschaften, denen eine Mitverantwortung für diese große Aufgabe [das Erreichen der in der Erklärung dargelegten Ziele] und für die Förderung der Gesundheit, der Erziehung und der Wohlfahrt aller Völker anvertraut ist“. Die Erklärung legt darüber hinaus besonderes Gewicht auf die „Aufgabe der IAO, alle internationalen Pläne und Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art unter diesem grundlegenden Gesichtspunkt zu prüfen und in Erwägung zu ziehen [das Erstreben von materiellem Wohlstand und geistiger Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen].

123. Der dringende Aufruf zur Zusammenarbeit in dem im Entstehen begriffenen multilateralen System, der in der Erklärung von Philadelphia enthalten ist, gab keinen Hinweis darauf, wie dies erreicht werden sollte, und es ist auch weitgehend nicht erreicht worden. Der tatsächliche Einfluss der IAO auf die internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik ist im Allgemeinen nicht den Erwartungen gerecht geworden, die aus dem Wortlaut der Erklärung von 1944 abgeleitet werden könnten. In den folgenden Jahrzehnten wurden keine wirklich effektiven Mechanismen zur Förderung einer systemweiten Politikkohärenz eingerichtet. Der Kalte Krieg war diesbezüglichen Fortschritten nicht förderlich, und die Art von politischem Konsens, der sich nach seinem Ende herausbildete, erbrachte keine Fortschritte. Im Gegenteil, die Orthodoxien des sogenannten Washingtoner Konsenses dienten eher dazu, eine Hierarchie von politischen Zielen festzulegen, wobei einige dem Erreichen anderer untergeordnet wurden, statt sich um Kohärenz zwischen ihnen zu bemühen.

124. In den letzten Jahrzehnten des zwanzigsten Jahrhunderts waren einige markante Versuche zu verzeichnen, einen glatten Widerspruch in den von verschiedenen Teilen des multilateralen Systems verfolgten Politiken zumindest zu vermeiden. Das war insbesondere der Fall im Zusammenhang mit der von den Bretton-Woods-Institutionen geförderten Strukturanpassungspolitik und bei der Liberalisierung des Handels, die durch die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) und die anschließende Debatte über Handel und Arbeitsnormen symbolisiert wurde.

125. Aus diesen turbulenten und unsicheren Zeiten sind jetzt günstigere Bedingungen hervorgegangen, um die internationale Politikkohärenz voranzubringen. Die IAO hat sich über die Agenda für menschenwürdige Arbeit und insbesondere ihre Arbeit zur sozialen Dimension der Globalisierung eifrig für dieses Ziel eingesetzt. Fortschritte sind erzielt worden – beispielsweise in Bezug auf Verständnis und Unterstützung für die

grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und in Bezug auf die Beschäftigung -, sie sind aber nach wie vor bruchstückhaft und stehen in mancher Hinsicht auf schwachen Füßen. Außerdem hat die Krise, die 2008 ausbrach, erneut die Grenzen internationaler Politikkohärenz und die praktischen Schwierigkeiten aufgezeigt, vor die regionale und internationale Organisationen immer noch gestellt sind, wenn sie einer oft skeptischen Öffentlichkeit kohärente und glaubwürdige Konzepte präsentieren wollen.

126. Die IAO muss ihre engagierte Arbeit für größere Kohärenz fortführen. Um der Aufgabe gewachsen zu sein, muss die Politik der Organisation auf festem Boden stehen, und die laufenden Bemühungen im Rahmen des Reformprozesses um die Verbesserung ihrer statistischen, Forschungs- und analytischen Fähigkeiten werden ihr in der internationalen Politikarena ebenfalls zugute kommen.

127. Es gibt drei sich ergänzende Wege für weitere Maßnahmen im Bereich der Kohärenz.

128. Erstens sollten die Bemühungen um eine Vertiefung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit Schwesterorganisationen, die relevante Mandate haben, fortgesetzt werden. Diese Stärkung der bilateralen Partnerschaften ist ein Bestandteil der derzeitigen Reformagenda. Schon 2010 markierte die gemeinsame IAO-IWF-Konferenz über die Herausforderungen des Wachstums, der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts einen wichtigen Schritt nach vorn. Die jüngsten Kontakte mit der neuen Führung der Weltbank und den geschäftsführenden Direktoren der regionalen Entwicklungsbanken bieten ebenfalls vielversprechende Aussichten. Die Beziehungen mit der WTO haben zuvor politische Empfindlichkeiten geweckt, aber gemeinsam durchgeführte technische Untersuchungen rechtfertigen eine weitere Zusammenarbeit auf dieser Ebene und eine Erwägung der Möglichkeit, dass sich die IAO bei dieser Organisation um den Beobachterstatus bemüht. Erfahrungen beispielsweise in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem IWF legen ebenfalls den Schluss nahe, dass es sowohl produktiv als auch instruktiv sein kann, spezifische, praktische Fragen außerhalb Genfs und Washingtons in den Mitgliedstaaten anzugehen.

129. Zweitens sollte die IAO für alle Möglichkeiten offen sein, aktiv zu den Initiativen anderer Organisationen und des multilateralen Systems als Ganzes beizutragen, auch durch eine strategische Beteiligung an „One UN“-Modalitäten und im Rahmen ihres Mandats. Beispiele sind die Arbeiten, die zur Zeit in ausgewählten Ländern durchgeführt werden, um den Fortschritt auf dem Weg zu den Millenniumsentwicklungszielen zu beschleunigen; die Initiative zu Basisniveaus für sozialen Schutz; das Mandat, IAO-Beschäftigungs- und Sozialschutzziele in die UN-Entwicklungsagenda nach 2015 aufzunehmen; die Beiträge der IAO zu dem Dialog auf hoher Ebene über Migration und Entwicklung der Generalversammlung im Oktober 2013; und umgekehrt die Teilnahme anderer Organisationen an der Dritten Weltkonferenz über Kinderarbeit im Oktober dieses Jahres in Brasilien.

130. Drittens besteht die Möglichkeit der Einrichtung von institutionellen Vorkehrungen für eine verbesserte Politikkohärenz, eine Frage, die unlängst auf der Internationalen Arbeitskonferenz diskutiert worden ist und die in der Erklärung von 2008 unterstrichen wurde, die bezeichnenderweise in ihrem Titel die faire Globalisierung erwähnt, die durch eine solche Kohärenz gefördert werden könnte.

131. Konkret fordert die Erklärung die Mitgliedstaaten auf, geeignete Maßnahmen für eine angemessene Koordinierung zwischen den in einschlägigen internationalen Foren eingenommenen Haltungen und den aufgrund der Erklärung getroffenen Maßnahmen zu ergreifen; sie fordert die IAO auf, internationale und regionale Organisationen mit Mandaten „in eng verwandten Bereichen“ zu ersuchen, menschenwürdige Arbeit zu fördern

und die Auswirkungen der Politik im Bereich des Handels und der Finanzmärkte auf die Beschäftigung zu evaluieren; und weist den Generaldirektor an, effektive Partnerschaften innerhalb der UN und des multilateralen Systems zu fördern.

132. Das volle Potential der Erklärung in Bezug auf Politikkohärenz muss noch erkundet werden. Das ist notwendig und zugleich nützlich. Ein Beispiel, das die Erklärung vorausschauend erwähnt, ist die Beziehung zwischen Finanzmarktpolitik und Beschäftigung. Sorgen über die Auswirkungen der „finanziellen“ auf die „reale“ Wirtschaft sind älter als die Krise, die 2008 ausbrach, und ließen sie ahnen. Anschließend widmete man sich den Maßnahmen, die zur Regulierung der Finanzwirtschaft erforderlich waren, um eine Wiederholung vergangener Exzesse und einen Zusammenbruch abzuwenden, und dann der anhaltenden Kontroverse, insbesondere in Europa, über den richtigen Weg, um die dringende Notwendigkeit der Schaffung von Beschäftigung und Wachstum mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, die öffentlichen Finanzen

Die IAO und Unternehmen

133. Die IAO verfügt über das in der Erklärung von 2008 anerkannte Mandat, nachhaltige Unternehmen als integralen Bestandteil der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu fördern. Dieser Aufgabe gerecht zu werden, ist ein wichtiges und relativ neues Bemühen der Organisation, das von ihr verlangt zu prüfen, ob ihre Aktionsmittel der Aufgabe angemessen sind.

134. Eine immer wieder von vielen Seiten geäußerte Kritik an der IAO lautet, dass sie nur unzureichend über die Realitäten, Bedürfnisse und Verfahren moderner Unternehmen informiert ist und deren Auffassungen nicht berücksichtigt. Die Einrichtung einer neuen Hauptabteilung für Unternehmen im Kontext der Umstrukturierung des Amtes in Genf ist eine Antwort auf diese beiden Herausforderungen.

135. Aus dieser Situation ergibt sich, dass sich Unternehmen nur unzureichend direkt an den Tätigkeiten der IAO beteiligen. Es ist durchaus sinnvoll, dass die Arbeitgeber in der IAO durch die Verbände der Arbeitgeber repräsentiert werden und dass diese dafür zuständig sind, den Unternehmen Zugang zu Tätigkeiten und Diensten der IAO zu verschaffen. Das notwendige Zusammenspiel der IAO mit Unternehmen sollte aber nicht unter deplatzierten Bedenken hinsichtlich der Integrität des bestehenden Vertretungsmandats leiden.

136. Stattdessen muss die Frage beantwortet werden, ob die IAO die Art von Diensten anbietet, für die unter Unternehmen eine Nachfrage besteht oder bestehen könnte, und ob sie einen ausreichenden Zugang dazu haben. Die IAO verfügt über eine gute Bilanz, was die Ausbildung und Dienste zur Unterstützung der Gründung und Weiterentwicklung von Unternehmen betrifft. Die vom Verwaltungsrat im Jahr 1977 angenommene dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik bietet Unternehmen eine Orientierungshilfe, und ein Helpdesk steht denen zur Verfügung, die zu den darin enthaltenen Bestimmungen und internationalen Arbeitsnormen Rat benötigen.

137. Dennoch gibt es gute Gründe für die Annahme, dass es wichtige Bereiche gibt, wo auf Seiten der Wirtschaft eine unerfüllte Nachfrage nach Diensten besteht, die die IAO anbieten und so ihre Zielsetzungen fördern könnte. Es fällt auf, dass die IAO angesichts des exponentiellen Wachstums von Initiativen im Bereich der sozialen Verantwortung der Unternehmen (corporate social responsibility, CSR) im letzten Jahrzehnt weitgehend passiv geblieben ist. Und dies trotz der Tatsache, dass in vielen solcher Initiativen

ausdrücklich auf Normen der IAO Bezug genommen wird, insbesondere auf solche, die sich auf grundlegende Rechte beziehen.

138. Im Bereich der CSR gibt es eine Vielzahl von Mechanismen unterschiedlicher Art mit unterschiedlichem Wert. Es lässt sich jedoch kaum bestreiten, dass sie aufgrund ihrer Zahl und Wirkung einflussreich gewesen sind. Der Globale Pakt der UN, eine vom Generalsekretär 1999 verkündete Leitinitiative, zählt jetzt etwa 7.200 teilnehmende Unternehmen und verzeichnet ein rasches Wachstum. Die Initiative verweist auf die grundlegenden Normen und Rechte der IAO bei der Arbeit, die die Grundlage von vier der zehn Grundsätze sind, zu deren Einhaltung sich diese Unternehmen verpflichten. Dennoch war die Mitwirkung der IAO am Pakt unständig und in mancher Hinsicht von nur marginaler Bedeutung. Nach Annahme der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist ein wichtiger neuer Tätigkeitsbereich für ihre Umsetzung entstanden, wobei der IAO im Hinblick auf Arbeitsnormen eine klare Verantwortung zukommt. Andererseits musste der Verwaltungsrat der IAO gelegentlich Sorge zum Ausdruck bringen, als die private Normensetzung – insbesondere die der Internationalen Organisation für Normung – offenbar in Gebiete eingedrungen ist, die in den Zuständigkeitsbereich der IAO und deren dreigliedrige Mitgliedsgruppen fallen.

139. Die IAO sollte zumindest eine gründliche Diskussion ihres eigenen Standpunktes und ihrer Aufgaben in Bezug auf CSR durchführen. Ihr steht eine Vielzahl von Optionen zur Verfügung, indem sie entweder die Initiativen anderer unterstützt oder eigene fördert. Ein weiterer Handlungsanreiz ist der an die IAO in der Erklärung von 2008 gerichtete Aufruf, „neue Partnerschaften mit nichtstaatlichen Instanzen und wirtschaftlichen Akteuren [zu entwickeln], z. B. multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften, die global auf sektoraler Ebene tätig sind“, wobei betont wird, dass dies in Absprache mit den repräsentativen nationalen und internationalen Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber geschehen soll.

140. Ein spezieller Aktionsbereich, der nähere Betrachtung verdient, sind internationale Versorgungsketten, die wie man gesehen hat, ein auffälliges Merkmal der sich wandelnden Welt der Arbeit sind. Unternehmen, die ihre Fertigung mit Hilfe solcher Ketten organisieren, verpflichten sich im Allgemeinen zur Einhaltung akzeptabler Beschäftigungsbedingungen, und sie ergreifen oft Maßnahmen, um sicherzustellen, dass diese auch tatsächlich angewandt werden. Gelegentlich räumen sie ein, dass es schwierig sein kann, diese Bemühungen auf verlässliche und effektive Weise umzusetzen. Einige Unternehmen haben erklärt, sie würden eine Unterstützung oder Mitwirkung der IAO in diesem Bereich begrüßen.

141. Die Versorgungsketten betreffenden Fragen der Arbeit tauchen gelegentlich in Schlagzeilen auf, wenn ein Fall von krassem Missbrauch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregt oder an einer Arbeitsstätte ein tragischer Unfall zu großen Verlusten an Menschenleben führt. Immer dann wird deutlich, dass die bestehenden Vorkehrungen unzureichend sind, Verbraucher erklären, dass sie keine Waren erwerben wollen, die unter missbräuchlichen oder für Arbeitnehmer gefährlichen Bedingungen produziert worden sind, die Reputation von Unternehmen wird beschädigt, die betreffende Regierung gerät unter Handlungsdruck und außerdem wird die IAO zur Zielscheibe harscher Kritik, denn sie habe es unterlassen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden.

142. Der Verwaltungsrat hat die Option, die Frage globaler Versorgungsketten in die Tagesordnung der Tagung einer Konferenz aufzunehmen, zwar behandelt, aber noch keinen diesbezüglichen Beschluss getroffen. Er wird diese Frage möglicherweise in der Zukunft erneut behandeln. Nichtsdestotrotz verfügt die IAO durch ihre Zusammenarbeit mit der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) beim Programm Better Work und

durch ihr Internationales Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) über nachweisliche Erfahrungen mit direktem praktischen Handeln zur Bewältigung von Arbeitsproblemen in den Textil- und Bekleidungssektoren von Ländern, die Bindeglieder in globalen Versorgungsketten sind. Auf diese Erfahrungen kann aufgebaut werden – sofern der politische Wille vorhanden ist.

Auf dem Weg zu einem zweiten Jahrhundert für soziale Gerechtigkeit

143. Das Mandat der IAO verlangt von ihr, dass sie im zweiten Jahrhundert ihrer Geschichte den Kampf für soziale Gerechtigkeit weiterführt. Alle Texte wie die Verfassung von 1919, die Erklärung von Philadelphia von 1944, die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 und die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 sind eindrucksvolle Signale des Eintretens der IAO für soziale Gerechtigkeit, und sie dienen als Orientierungspunkte bei der konkreten Festlegung, wie dieses Engagement praktisch umzusetzen ist.

144. Einige Fragen tauchen in diesen Texten ständig wieder auf, obschon sie sich über einen Zeitraum von 89 Jahren erstrecken: die Achtung grundlegender Rechte, ein zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreichender Lohn, sozialer Schutz, Verhütung von Arbeitslosigkeit, Schutz von Kindern, Migration, Bildung und Ausbildung.

145. Die im Lauf der Zeit eingeführten Innovationen und Veränderungen zeigen deutlich, dass die IAO immer bereit und in der Lage war, sich an die an unterschiedlichen Punkten ihrer Geschichte vorherrschenden Bedingungen und Prioritäten anzupassen. Das gegenwärtige Jahrhundertprojekt zur Begehung des hundertjährigen Jubiläums der Organisation kann für die IAO und ihre Mitgliedsgruppen hilfreich sein, indem es deutlich macht, welche Konsequenzen und Lehren sich aus ihrer Geschichte ergeben.

146. Eine Lehre ist jedenfalls klar: wenn sie ihren Zielen der sozialen Gerechtigkeit Rechnung tragen will, muss die IAO der Situation der Menschen Priorität einräumen, die in der Welt der Arbeit am stärksten benachteiligt sind. Der Kern des Mandats der IAO liegt in der Verbesserung von Bedingungen in der Welt der Arbeit, die geeignet sind „den Weltfrieden und die Welteintracht [zu] gefährden“. Dieses Gebot geht zwar weit über die spezifischen und legitimen Interessen der einzelnen Mitgliedsgruppen der IAO hinaus, es ist jedoch aufgrund des Grundsatzes, dass Armut, wo immer sie besteht, den Wohlstand aller gefährdet, tatsächlich als eine mit diesen Interessen übereinstimmende Ergänzung anzusehen.

147. Daher obliegt es der IAO, ihr zweites Jahrhundert mit einem ausdrücklichen Eintreten für die in der Welt der Arbeit am stärksten gefährdeten Menschen zu beginnen: für Menschen, die sich in oder fast in Armut befinden oder armutsgefährdet sind, für Menschen, die unter missbräuchlichen Bedingungen und ohne grundlegende Rechte arbeiten, für Menschen, die aus der Gesellschaft und von Chancen auf menschenwürdige Arbeit ausgeschlossen sind, für Menschen, deren Arbeit ihre menschliche Würde und ihre körperliche und moralische Unversehrtheit bedroht, und für Menschen, die aufgrund eines mangelnden Zugangs zu grundlegenden sozialen Diensten und Schutz in Angst vor der Zukunft leben. Wenn das Erreichen dieser Menschen schwierig und die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse sogar noch schwieriger ist, dann spricht dies umso mehr dafür, dass die IAO ihre Bemühungen verdoppeln muss, um ihrer Verantwortung gegenüber diesen Menschen gerecht zu werden.

148. Ein erster Schritt war die Auswahl der acht Bereiche kritischer Bedeutung in den Programm- und Haushaltsvorschlägen für 2014-15 zur Vorlage an diese Konferenz.

Dabei handelt es sich um die Formalisierung der informellen Wirtschaft, menschenwürdige Arbeit in der ländlichen Wirtschaft, Schutz der Arbeitnehmer vor unannehmbaren Formen von Arbeit und die Einrichtung und Ausweitung eines sozialen Basisschutzes. Doch noch mehr muss getan werden, wenn die IAO den Aufgaben in ihrer Verfassung gerecht werden und ihr Mandat uneingeschränkt wahrnehmen will.

Kapitel 3

Initiativen zum hundertjährigen Bestehen der IAO

149. Ein hundertjähriges Jubiläum ist zu Recht ein Grund, um zu feiern, auf frühere Erfolge zu verweisen und den Menschen und Organisationen Anerkennung zu zollen, die diese Erfolge möglich gemacht haben. Es ist zu hoffen, dass die IAO 2019 all dies tun wird, sie sollte jedoch noch mehr tun. Denn das hundertjährige Bestehen bietet eine nicht zu versäumende Gelegenheit, um eine Reihe grundlegender Initiativen in die Wege zu leiten, damit die Organisation in die Lage versetzt wird, die künftigen Herausforderungen ihres Mandats erfolgreich in Angriff zu nehmen.

150. Die Realität der Welt der Arbeit ist heute so, dass die globale Wirtschaft durchaus in der Lage ist, Armut in die Geschichte zu verbannen, weltweit einen menschenwürdigen Lebensstandard zu ermöglichen und allen einen Schutz vor den Gefahren des Arbeitslebens zu bieten. Dieses Potential wurde jedoch nicht ausgeschöpft und nur zu oft werden Probleme wie Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Ungleichheit und Ungerechtigkeit immer gravierender und nicht geringer.

151. Diese Versäumnisse werden zunehmend anerkannt und es gibt ein wachsendes Bewusstsein dafür, wie dringlich es ist, sie zu korrigieren. Dies äußert sich in Forderungen nach einer faireren Globalisierung, einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung und der Gewährleistung, dass wirtschaftliches Wachstum den sozialen Fortschritt antreibt.

152. Der IAO bietet sich eine einzigartige Gelegenheit, um ihrem Mandat für soziale Gerechtigkeit in ihrem zweiten Jahrhundert größeren Nachdruck zu verleihen. Dies erfordert, dass die IAO ihre Arbeitsmethoden erneuert. Sie muss die durch internationale Arbeitsnormen verkörperten Grundsätze und Werte besser verbinden mit evidenzbasierter praktischer grundsatzpolitischer Beratung zu der Frage, was wirklich zu Resultaten führt. Sie muss bereit sein, Neuerungen einzuführen und die sich ihr bietenden neuen Chancen zu ergreifen.

153. Doch der Erfolg wird letztlich vom dreigliedrigen Engagement für die Organisation und ihre Ziele abhängen. Generaldirektor David Morse hat zurecht festgestellt: „Als Instrument für Fortschritt kann die IAO nur so effektiv sein, wie von ihren Mitgliedsstaaten und ihren anderen Mitgliedsgruppen gewünscht.“¹ Wie stark sollte die IAO nach Ansicht dieser Mitgliedsgruppen heute sein? Es ist die Aufgabe der Delegierten auf der Konferenz, in diesem kritischen Moment der Geschichte der Organisation darauf eine Antwort zu geben.

¹ D. Morse: *The origin and evolution of the ILO and its role in the world community* (Ithaca, Cornell University, 1969), S. 113.

154. Die Mitgliedsgruppen können ihrem Engagement im Übrigen einen Inhalt geben, indem sie der IAO durch eine vereinbarte Reihe von Jahrhundertinitiativen den Weg weisen und sich dann aktiv an deren Umsetzung beteiligen.

155. Für die Jahrhundertinitiativen der IAO werden die folgenden sieben Ideen vorgeschlagen:

- 1) **Die Leitungsinitiative** mit dem Ziel, die Reform der Leitungsstrukturen der IAO abzuschließen, die Auswirkungen der Erklärung von 2008 zu evaluieren, wie in deren Schlussbestimmungen vorgesehen, und entsprechend den so gewonnenen Erkenntnissen zu handeln.
- 2) **Die Normeninitiative** zur Konsolidierung eines dreigliedrigen Konsenses zu einem maßgebenden Aufsichtssystem und zur Stärkung der Relevanz internationaler Arbeitsnormen durch einen Normenüberprüfungsmechanismus.
- 3) **Die Grüne Initiative** zur praktischen Umsetzung der Dimension der menschenwürdigen Arbeit des Übergangs zu einem kohlenstoffarmen, nachhaltigen Entwicklungspfad und zur Förderung eines diesbezüglichen dreigliedrigen Beitrags.
- 4) **Die Unternehmensinitiative** zur Schaffung einer Plattform für die Zusammenarbeit der IAO mit Unternehmen, was einen Beitrag zu deren Nachhaltigkeit und zu den Zielen der IAO leisten würde.
- 5) **Die Initiative zur Beendigung von Armut** mit dem Ziel, der dringenden Notwendigkeit eines angemessenen und den Lebensunterhalt sichernden Lohns für alle Arbeitnehmer Rechnung zu tragen, insbesondere durch die Beschäftigungs- und Sozialschutzkomponenten der Agenda für Entwicklung nach 2015.
- 6) **Die Initiative für erwerbstätige Frauen** zur Untersuchung der Stellung und der Bedingungen der Frauen in der Welt der Arbeit und zur Einbindung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung.
- 7) **Die Initiative betreffend die Zukunft der Arbeit** zur Einsetzung eines beratenden Ausschusses zum Thema Zukunft der Arbeit, dessen Bericht auf der Tagung des hundertjährigen Jubiläums der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2019 erörtert werden könnte.

156. Solche Initiativen müssten in die Programmierungsinstrumente der IAO integriert werden. Der laufende sechsjährige Strategische Grundsatzpolitischer Rahmen läuft Ende 2015 aus. Der Verwaltungsrat muss in diesem Oktober die Prüfung der Frage beginnen, welche Regelungen sich daran anschließen sollen. Sollte ein neuer strategischer Plan gewählt werden, würde dieser die IAO zu ihrem hundertjährigen Bestehen führen und darüber hinaus Geltung haben.

157. Jetzt, da die IAO auf ihr hundertjähriges Jubiläum zusteuert, bietet sich eine echte Chance, der Organisation und ihrem Mandat eine strategische Zielsetzung, einen Zweck und einen Inhalt zu geben, und durch die Identifizierung mit den Jahrhundertzielsetzungen dies als ein Instrument zur Mobilisierung der Mitgliedsgruppen einzusetzen. Die Konferenzdelegierten werden eindringlich ersucht, diese Gelegenheit zu ergreifen.