

Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, 2004

Eine faire Globalisierung: Die Rolle der IAO

WELTKOMMISSION FÜR DIE SOZIALE DIMENSION DER GLOBALISIERUNG

EINGESETZT VON DER IAO

Bericht des Generaldirektors über die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung

Internationale Arbeitsorganisation Genf

ISBN 92-2-715787-5
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2004

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 Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Gedruckt im Internationalen Arbeitsamt, Genf, Schweiz

Vorwort

Am 24. Februar 2004 legte die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung ihren Bericht *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* vor. Ich möchte den Ko-Vorsitzenden Herrn Mkapa, dem Präsidenten der Vereinigten Republik Tansania, und Frau Halonen, der Präsidentin Finnlands, für ihre Führungsarbeit, ihre Hingabe und ihren Mut zur Übernahme dieser schwierigen Aufgabe danken. Danken möchte ich auch allen Mitgliedern der Kommission, die ihre Zeit, ihre Energie und ihre Ideen eingebracht haben, um diese Aufgabe zu erfüllen, und sich auch weiterhin im Rahmen ihrer Folgemaßnahmen engagieren.

Als der Verwaltungsrat im November 2001 die Weltkommission einsetzte, beschloß er auch, daß die Schlußfolgerungen ihres Berichts zunächst in der Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats für die soziale Dimension der Globalisierung diskutiert werden sollten. Präsident Mkapa unterbreitete der Arbeitsgruppe den Bericht am 24. März 2004, womit ein fruchtbarer zweitägiger Dialog begann. Der Bericht des Präsidenten des Verwaltungsrats an die Konferenz umfaßt auch einen Bericht über die Tagung der Arbeitsgruppe im März 2004. Die Ko-Vorsitzende Präsidentin Halonen berichtete darüber hinaus der Arbeitsgruppe im November 2003 mündlich über die Schlußphasen der Kommissionsarbeit. Beide Präsentationen wurden vom Verwaltungsrat sehr positiv aufgenommen, und ich möchte den Ko-Vorsitzenden für ihre hingebungsvolle Arbeit und die Zeit danken, die sie mit uns verbracht haben.

Der Verwaltungsrat hat ferner beschlossen, daß ich einen Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz ausarbeiten sollte, der erste Überlegungen über die Konsequenzen des Kommissionsberichts für die IAO enthält und sich dabei auf die Diskussionen in der Arbeitsgruppe im März stützt.

Mein Bericht setzt deshalb die Arbeit der Kommission formell als Diskussionsthema auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz. Wie vom Verwaltungsrat gefordert, leitet er auch den Prozeß der Darstellung der sich für die IAO ergebenden Konsequenzen der Kommissionsarbeit ein. Die Ergebnisse der Konferenzaussprache werden eine Leithilfe für die vom Verwaltungsrat auf seiner Tagung im November 2004 zu treffenden Entscheidungen zu den Folgen des Berichts für die IAO sein. Der Verwaltungsrat wird darüber hinaus im Rahmen seiner Prüfung des Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmens für 2006-09 Überlegungen zu den Aspekten des Berichts anstellen, die für die mittelfristige Planung der Organisation wesentlich sind.

Auch die Ausarbeitung des Programms und Haushalts für 2006-07 wird dem Verwaltungsrat die Möglichkeit bieten, auf die Folgen des Berichts für die Tätigkeiten der IAO einzugehen. Programmleiter in den Regionen und in der Zentrale prüfen bereits, in welcher Weise der Bericht für die Durchführung der laufenden Tätigkeiten unter der allgemeinen Aufsicht des Leitenden Managementteams nützlich sein kann.

Fragen grundsatzpolitischer Natur, einschließlich der Begründung von Partnerschaften mit anderen Organisationen, werden von der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension

der Globalisierung behandelt werden. Auf seiner Tagung im März 2004 hat mich der Verwaltungsrat gebeten, die Reaktionen anderer internationaler Organisationen und interessierter Parteien auf den Bericht und seine Vorschläge zu erkunden, und ich werde hierüber der Konferenz und dem Verwaltungsrat im Juni mündlich berichten.

Ich empfehle den Konferenzdelegierten wärmstens, den gesamten Bericht zu lesen und die Synopsis und die Erklärung der dem Bericht zugrunde liegenden Vision als Kurzdarstellungen seiner Vorgehensweise und seiner wichtigsten Ergebnisse zu nutzen. Der Bericht liefert für unsere Arbeit eine neue Perspektive. In einigen Fällen werden wir durch seine Vorschläge und seine Strategie aufgefordert, bisherige Tätigkeiten mit neuer Energie fortzusetzen. In anderen Fällen schlägt er eine neue Perspektive vor, die es uns ermöglicht, auf unseren Erfahrungen aufzubauen. Immer wieder aber werden die IAO und andere Organisationen aufgefordert, zur Entwicklung von Partnerschaften und zur Förderung des Dialogs in Bereichen, in denen sich unsere Zuständigkeiten überschneiden, wesentlich innovativer vorzugehen.

Mein Bericht beginnt deshalb mit einer Darstellung der Möglichkeiten, die sich der IAO bieten, um einer zentralen Empfehlung der Kommission zu entsprechen, daß nämlich menschenwürdige Arbeit ein globales Ziel und nicht nur ein Ziel der IAO werden sollte. Er wählt sodann sechs umfassende grundsatzpolitische Themen für eingehendere Überlegungen aus: nationale Maßnahmen in bezug auf die Globalisierung, menschenwürdige Arbeit in globalen Produktionssystemen, globale grundsatzpolitische Kohärenz zur Förderung von Wachstum, Investitionen und Beschäftigung, Errichtung eines sozio-ökonomischen Sockels, die globale Wirtschaft und die grenzüberschreitenden Migrationen und Stärkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen. Abschließend entwickle ich einige Gedanken darüber, wie die IAO der Forderung der Kommission entsprechen könnte, daß das multilaterale System die Mitwirkung und die Rechenschaftslegung verbessert, indem sie die globale Dreigliedrigkeit mobilisiert, unseren vollen Beitrag zur Entwicklung einer sozialen Dimension der Globalisierung zu leisten.

Juan Somavia
Generaldirektor

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Vorwort.....	iii
Kapitel I: Menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel machen	1
Gemeinsame Basis mit Hilfe des Dialogs.....	4
Die einzelnen Komponenten miteinander verbinden: Auf breiter Front vorgehen	5
Globalisierung menschenwürdiger Arbeit in der Praxis	7
Dreigliedrigkeit mobilisieren	9
Kapitel II: Nationale Maßnahmen in bezug auf die Globalisierung.....	13
IAO-Unterstützung kohärenter nationaler Maßnahmen zur Förderung einer fairen Globalisierung	15
Strategien zur Verringerung der Armut.....	16
Die „regionale Stufe“	17
Vom Bericht der Kommission vorgeschlagene neue Initiativen	17
Nationale grundsatzpolitische Dialoge über Globalisierung.....	18
Nationale Überprüfungen der sozialen Auswirkungen internationaler wirtschafts-, finanz- und handelspolitischer Maßnahmen.....	19
Wirtschaftliche Umstrukturierung der Unternehmen und Arbeitsmarktpolitik	19
Menschenwürdige Arbeit im Rahmen der lokalen Entwicklung	21
Kapitel III: Menschenwürdige Arbeit in globalen Produktionssystemen	25
Auswirkungen im Sozial- und Arbeitsbereich	26
Internationale Reaktionen	27
Die soziale Dimension der globalen Produktionssysteme: Die Rolle der IAO	28
Stärkung der Wissensbasis.....	28
Unternehmenswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen.....	29
Förderung eines globalen sozialen Dialogs.....	30
Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Initiativen von Interessentengruppen stärken	31
Kapitel IV: Wachstum, Investitionen und Beschäftigung. Ein Plädoyer für Dialog und globale grundsatzpolitische Kohärenz	35
Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz im Hinblick auf Wachstum, Investitionen und Beschäftigung.....	36
Die Gründe für die Initiative.....	36
Es geht voran.....	37
Forum für Globalisierungspolitik.....	38

Kapitel V: Die Errichtung eines sozioökonomischen Sockels.....	41
Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.....	42
Beschäftigungspolitiken für ein sicheres Einkommen durch menschenwürdige Arbeit.....	43
Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf die Ausgegrenzten.....	44
Der Weg vorwärts	47
Kapitel VI: Die globale Wirtschaft und die grenzüberschreitenden Migrationen	49
Arbeitssuche in einer globalen Wirtschaft.....	50
Bestehende Urkunden und Initiativen zu Migrationen	51
Das Plädoyer der Weltkommission für ein multilaterales Rahmenwerk für internationale Migrationen	52
IAO-Maßnahmen im Bereich Migrationen	52
Kapitel VII: Stärkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen	55
Unterstützung der Länder bei der Durchführung von Arbeitsnormen.....	57
Stärkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen	58
Nachdrückliches Vorgehen im Fall ernster und anhaltender Verstöße	59
Förderungsmaßnahmen internationaler Organisationen	60
Kapitel VIII: Aktionen für den Wandel mobilisieren: Die Rolle der IAO	63
Sozialpartnerschaft im einundzwanzigsten Jahrhundert.....	64
Bemühungen der Gewerkschaften um neue Mitglieder.....	64
Erweiterung der Mitgliederbasis der Arbeitgeberverbände	64
Verstärkte Vertretung der Frauen.....	65
Technische Kapazitäten der Sozialpartner	65
Strategische Bündnisse mit Organisationen der Zivilgesellschaft.....	65
Sozialpartnerschaft und die Lenkung der Globalisierung	66
Die Lenkungsmechanismen der IAO.....	67
Fähigkeiten stärken und Einfluß vergrößern.....	68
Verbesserung der analytischen Kapazitäten durch verstärkte Netzarbeit.....	69
Förderungsarbeit, Kontakte und Bündnisse	69
Bessere und zeitgenauere Informationen.....	70
Das Fertigungsprofil des Amtes.....	70
Kapazitätsentwicklungsdienste für Mitgliedsgruppen	70
Finanzielle Ressourcen.....	71
Anhang: Verweise auf die IAO im Bericht der Weltkommission.....	73

Kapitel I

Menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel machen

Das Streben nach einer fairen Globalisierung, die Chancen für alle schafft, wird die internationale Agenda im nächsten Jahrzehnt beherrschen. Unabhängig davon, ob man die Globalisierung unter dem Gesichtspunkt der Bestrebungen um soziale und politische Stabilität und Sicherheit oder mit den Augen der vielen Menschen betrachtet, für die die Vorteile der Globalisierung heute noch eine Fata Morgana sind, lassen sich die echten Besorgnisse über ihre Fairneß und ihre Chancen nicht hinwegwünschen.

Wie diese Besorgnisse unter Berücksichtigung aller maßgebenden Interessen und Stimmen angegangen werden, wird in den kommenden Jahren ein wichtiger Prüfstein für Führungsqualitäten in allen Bereichen des Lebens sein - bei Regierungen, Unternehmen, Gewerkschaften, in der Zivilgesellschaft, in Parlamenten, politischen Parteien, Lokalbehörden, internationalen Organisationen, konfessionelle, und geistlichen Richtungen und verschiedenen jungen Organisationsformen der Bürger. Dies ist, was der Kommissionsbericht eine neue „globale Gemeinschaft“ nennt¹.

Jedem kommt eine Rolle zu. Eine faire Globalisierung zu erreichen, ist die kollektive Aufgabe zahlreicher Akteure und bedingt eine Konvergenz von Engagement und Willen. Und wie stets bei Problemen des Wandels und der Führung haben jene mit der größten Macht, Dinge zu verbessern, auch die größte Verantwortung auf allen Ebenen, sowohl national wie auch international.

Der vorliegende Bericht befaßt sich mit der Herausforderung in Gestalt der Führungsrolle, die die Kommission der IAO als Institution zugewiesen hat.

Indem sie Fairneß und Chancen in den Mittelpunkt rückt, appelliert die Kommission eindeutig an unsere internationalen Werte. Bei einer Analyse eines Berichts über die soziale Dimension der Globalisierung ist es unvermeidlich, daß wir an den Auftrag der IAO und an das, wofür wir eintreten, erinnern.

Vor 85 Jahren formulierten die Gründungsmitglieder unserer Organisation eine Vision:

Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.

Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, daß eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich, z.B. durch Regelung der Arbeitszeit, einschließlich der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstages und der Arbeitswoche, Regelung des

¹ IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die globale Dimension der Globalisierung, Genf, 2004.

Arbeitsmarktes, Verhütung der Arbeitslosigkeit, Gewährleistung eines zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohnes, Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle, Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen, Vorsorge für Alter und Invalidität, Schutz der Interessen der im Ausland beschäftigten Arbeitnehmer, Anerkennung des Grundsatzes gleiche Lohn für gleichwertige Arbeit, Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit, Regelung des beruflichen und technischen Unterrichtes und ähnliche Maßnahmen².

Im nächsten Absatz geht unsere Verfassung bereits auf grundlegende Fragen des Phänomens ein, das wir heute Globalisierung und gegenseitige Abhängigkeit nennen:

Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen³;

Vor 60 Jahren erteilte uns die Erklärung von Philadelphia⁴ den Auftrag, die folgenden Wahrheiten niemals zu vergessen:

- a) Arbeit ist keine Ware.
- b) Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts.
- c) Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller.
- d) Der Kampf gegen die Not muß innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden, wobei die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sich gleichberechtigt mit den Vertretern der Regierungen in freier Aussprache und zu demokratischen Entscheidungen zusammenfinden, um das Gemeinwohl zu fördern.

In Artikel II der Erklärung heißt es weiter:

- a) Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben.
- b) Die Schaffung der hierfür notwendigen Voraussetzungen muß das Hauptziel innerstaatlicher und internationaler Politik sein.
- c) Alle innerstaatlichen und internationalen Pläne und Maßnahmen, insbesondere solche wirtschaftlicher und finanzieller Art, sollten unter diesem Gesichtspunkt beurteilt und nur gutgeheißen werden, soweit sie geeignet erscheinen, die Erreichung dieses Hauptziels zu fördern und nicht zu hindern.
- d) Es gehört zu den Aufgaben der Internationalen Arbeitsorganisation, alle internationalen Pläne und Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art unter diesem grundlegenden Gesichtspunkt zu prüfen und in Erwägung zu ziehen.
- e) Bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben kann die Internationale Arbeitsorganisation nach Berücksichtigung aller in Betracht kommenden wirtschaftlichen und finanziellen Umstände jede ihr zweckmäßig erscheinende Maßnahme in ihre Entscheidungen und Empfehlungen einbeziehen.

Warum zitiere ich diese wohlbekanntenen Verfassungsurkunden so ausführlich? Aus drei Gründen:

² Präambel zur Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, 1919.

³ Ebd.

⁴ Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation, 1944, enthalten als Anlage zur Verfassung der IAO.

- Erstens, weil der Bericht einen stärkeren ethischen Rahmen fordert: „Die Steuerung der Globalisierung muß auf universal anerkannten Werten und der Achtung der Menschenrechte beruhen. Bisher hat sich die Globalisierung in einem ethischen Vakuum entwickelt, in dem Markterfolge und -mißerfolge üblicherweise als maßgebende Verhaltensnorm gelten und die Einstellung „alles dem Gewinner“ das Geflecht der Gemeinwesen und Gesellschaften schwächt⁵.“ Dies gemahnt uns alle daran, daß die Umsetzung der Gründungswerte der IAO einen wichtigen Beitrag der Organisation darstellen kann, um zu gewährleisten, daß die Entwicklung unter grundlegender Einhaltung von „Empfindungen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit“ erfolgt. Wir dürfen nicht vergessen, daß unsere Verfassung uns ein nachdrückliches ethisches Mandat erteilt.
- Zweitens, um daran zu erinnern, daß die IAO sowohl ein wirtschaftliches als auch ein soziales Mandat und die Aufgabe hat, wirtschaftliche Maßnahmen im Hinblick auf ihre sozial- und arbeitspolitischen Konsequenzen zu beurteilen.
- Drittens, um entscheidende Momente in der Geschichte der IAO in unser Gedächtnis zurückzurufen, als unsere Vorgänger die Notwendigkeit empfanden, eine eindeutige politische Richtung aufzuzeigen. Ich glaube, wir stehen heute vor einer ähnlichen Herausforderung. Es gibt kostbare Momente in der Geschichte, in denen Chancen entstehen und entschwinden. Sie zu ergreifen, erfordert einen klaren Blick, um die Gegebenheiten zu erkennen, und Mut, um Entscheidungen zu treffen.

Der Kampf um eine faire Globalisierung wird in Zukunft nur heftiger werden. Er stellt für unsere Mitgliedsgruppen eine außerordentliche Möglichkeit dar, ihre Wissensbasis und ihre Strukturen zu aktivieren, aufzuzeigen, wie der Dialog bessere Ergebnisse für alle erzielen kann, und die Bedeutung und den Einfluß der Dreigliedrigkeit bei nationalen und internationalen Entscheidungen zu verstärken. In vielfacher Hinsicht ist dies ein ganz entscheidender Augenblick.

Vor fünf Jahren vereinbarten wir, daß menschenwürdige Arbeit das Organisationskonzept der IAO-Tätigkeiten werden sollte. Die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung ist noch weiter gegangen und hat vorgeschlagen, daß menschenwürdige Arbeit zu einem von jedem Land und der internationalen Gemeinschaft zu verfolgenden globalen Ziel werden sollte, wenn eine faire Globalisierung erreicht werden soll, die Chancen für alle schafft. Dieser Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz ist der Beginn unserer Prüfung der Konsequenzen, die sich für die IAO ergeben, wenn wir diese gewichtige, aber willkommene Herausforderung annehmen wollen.

Das Schwergewicht, das die Kommission auf unsere Agenda für menschenwürdige Arbeit gelegt hat, rückt die zentrale Rolle in den Vordergrund, die die IAO zu übernehmen hat, um zu einem fairen und auf soziale Inklusion ausgerichteten Prozeß der Globalisierung beizutragen. Gemäß unserem Mandat müssen wir dabei von Wechselwirkungen zwischen der Agenda für menschenwürdige Arbeit, dem Weg der Globalisierung und den Entscheidungen anderer internationaler Organisationen und privater Akteure ausgehen, die unsere künftigen Tätigkeiten bestimmen und beeinflussen werden. Die Welt der Arbeit verändert sich sehr rasch, und wie Regierungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften und unsere eigene Organisation zur Entwicklung einer

⁵ Abs. 37.

sozialen Dimension der Globalisierung beitragen, wird darüber entscheiden, welche Bedeutung die Dreigliedrigkeit im frühen einundzwanzigsten Jahrhundert haben wird.

Gemeinsame Basis mit Hilfe des Dialogs

Vor mehr als zwei Jahren hat der Verwaltungsrat des IAA einen Prozeß in Gang gesetzt, um etwas zu versuchen, was viele für so gut wie unmöglich hielten und was mit Sicherheit noch nie zuvor versucht worden war.

Wir beschlossen, mit Hilfe einer Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung eine der umstrittensten Fragen auf der globalen Agenda in Angriff zu nehmen, ihre vielen Einzelaspekte zu prüfen, die Fakten aufzuzeigen und uns um einen neuen Weg vorwärts zu bemühen. Allzu lange war die Globalisierungsdebatte in parallelen Monologen polarisiert worden.

Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen erkannten das große Potential der Globalisierung, aber auch die Nebenwirkungen eines Prozesses, der bei Frauen und Männern aller Klassen und Altersstufen, im Norden und Süden, zwischen und in den einzelnen Ländern, bei Arbeitnehmern, Familien und Unternehmen Befürchtungen auslöste.

Wir sahen, daß viele profitierten, aber zu viele ausgegrenzt wurden. Wir sahen, daß die Ungleichheiten größer wurden. Aber wir sahen keine beherrschenden Diskussionen, die diese Fragen so angingen, daß eine Einigung darüber möglich gewesen wäre, wie die Probleme zu behandeln seien und der größtmögliche Nutzen aus der Globalisierung gezogen werden könne. Es ging in erster Linie darum, die Märkte effizienter zu gestalten, aber es gab kaum Raum für Untersuchungen darüber, was die Globalisierung für den Einzelnen, die Familien und die lokalen Gemeinwesen bedeutete oder welche Möglichkeiten und Gefahren für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter mit ihr verbunden waren.

Unser Verwaltungsrat ergriff die Initiative und wies auf neue Möglichkeiten für die Suche nach Lösungen mit Hilfe eines erprobten Instruments der IAO – des Dialogs – hin. Bei Gesprächen mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und anderen Leitern internationaler Organisationen wurde dieser Schritt als natürliche Entwicklung auf der Grundlage der Fachkenntnisse und Arbeitsmethoden der IAO begrüßt. Dennoch bedeutete die der Kommission übertragene Aufgabe für uns etwas grundlegend Neues.

Hinzu kommt, daß dies eine ganz andere Art von Kommission war – eine Kommission unter dem Vorsitz von zwei amtierenden Präsidenten aus Nord und Süd, einer Frau und einem Mann, die eine Gruppe anführten, der Parlamentarier, ein Träger des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften, Unternehmens- und Wirtschaftsführer, Akademiker, führende Gewerkschafter und Mitglieder der Zivilgesellschaft angehörten. Darunter befanden sich ehemalige Präsidenten und Minister für Finanzen, Entwicklung, Arbeit und Sozialangelegenheiten sowie Vorsitzende von Handelsrunden. Wir führten bewußt eine Gruppe zusammen, die eindeutig ganz unterschiedliche Auffassungen vertrat, um den Versuch zu unternehmen, eine gemeinsame Basis zu finden. Das Ergebnis war ungewiß. Die Organisation ging ein Risiko ein. Es war jedoch ein notwendiges Risiko, wenn die Organisation den von ihr vertretenen Wertvorstellungen von sozialer Gerechtigkeit in der Welt von heute gerecht werden sollte.

Die Kommission ging von dem einfachen, doch überzeugenden Gedanken aus, daß wir die Globalisierung mit den Augen der Frauen und Männer in ihrem täglichen Leben betrachten müssen, wenn wir wollen, daß sie für mehr Menschen Bedeutung hat. Deshalb betrachtete die Kommission ihre Aufgabe durch ein menschliches Objektiv,

indem sie ihren Aufgabenbereich erweiterte, und die Meinungen, Vorstellungen und Hoffnungen von Menschen zur Kenntnis nahm. Zu diesem Zweck fanden in der ganzen Welt mehr als 25 nationale und regionale Konsultationen statt. Dutzende von Studien wurden im Rahmen eines offenen Prozesses in Auftrag gegeben, die vielfältige Kommentare, Vorschläge und Beiträge erbrachten.

Nach einem zweijährigen Prozeß der Information und Überprüfung zeichnet der Kommissionsbericht nunmehr einen neuen Weg vorwärts auf.

- *Eine faire Globalisierung* ist kritisch. Der Bericht verweist auf bestehende Unge-
wißheiten und Unsicherheiten. Er macht die Herausforderung deutlich, indem er
die Fakten und Ergebnisse der Globalisierung darlegt. Er erkennt die Vorteile der
Globalisierung an, doch stellten die Kommissionsmitglieder auch tief verwurzelte
und andauernde Unausgewogenheiten der aktuellen Funktionsweise der globalen
Wirtschaft fest, die „ethisch unannehmbar und politisch nicht haltbar“ sind. Die
Volatilität bedroht Reiche und Arme in gleichem Maß.
- *Eine faire Globalisierung* ist positiv. Der Bericht erkennt an, daß die Globalisie-
rung in hohem Maß Gutes bewirken kann – in Gestalt der Förderung offener
Gesellschaften, offener Volkswirtschaften, vermehrter Chancen und eines freieren
Austauschs von Gütern, Wissen und Ideen – und zeigt auf, was wir zusammen tun
können, um eine gerechtere Globalisierung zu bewirken. Ungeachtet ihrer völlig
unterschiedlichen Standpunkte und Ansichten gelang es den Kommissionsmitglie-
dern, Einmütigkeit darüber zu erzielen, daß das wesentliche Problem nicht die
Globalisierung selbst, sondern vielmehr ihre Regeln und Lenkungssysteme seien.
Diese könnten und sollten geändert werden, damit die Vorteile der Globalisierung
mehr Menschen erreichen.
- *Eine faire Globalisierung* ist realistisch. Der Bericht stützt sich auf wirklich-
keitsnahe Vorgehensweisen und Vorschläge. Es gibt natürlich keine Wundermittel,
doch können wir auf einem Fundament gemeinsamer Wertvorstellungen, praxis-
bezogener Ideen und ausgewogener Lösungen aufbauen, um das Potential der
Globalisierung zu vergrößern und ihre Risiken zu beschränken. Die Kommission
unternahm nicht den Versuch, das Rad neu zu erfinden. Zur Ausarbeitung ihrer
eigenen Empfehlungen prüfte sie vielmehr zahlreiche vielversprechende Ideen und
Vorschläge, über die bereits in anderen Organisationen und Foren diskutiert oder
verhandelt wurde.

Der Bericht ist nicht das letzte Wort zur Globalisierung. Ich glaube aber, wir können ihn
als das erste systematische internationale Bemühen um einen Konsens betrachten. Er
beweist, daß der Dialog zwischen Vertretern unterschiedlicher Ansichten zur Ermittlung
einer gemeinsamen Basis führen kann. Ich glaube, diese Erfahrung läßt sich auf unter-
schiedliche Weise in den Ländern und in internationalen Organisationen wiederholen.

Die einzelnen Komponenten miteinander verbinden: Auf breiter Front vorgehen

Die Kommission betont, wie wichtig es ist, auf einer breiten Front miteinander
zusammenhängender Fragen vorzugehen. Der Bericht macht hierzu vier grundlegende
Aussagen.

Erstens, auf nationaler Ebene beginnen. Es ist viel getan worden, um Finanztransaktio-
nen, Handel und Investitionen auf globaler Ebene zu erleichtern, aber sehr wenig, um

lokale Gemeinwesen und lokale Märkte zu stärken, wo die Menschen leben und bleiben möchten, wenn sie hierzu die Möglichkeit erhalten. Die Lebensgrundlagen zahlreicher Familien in aller Welt werden in hohem Maß belastet, und mit Hilfe sozialpolitischer Maßnahmen muß auf ihre Bedürfnisse und Wünsche sowie auf Veränderungen geschlechtsspezifischer Rollen und Aufgaben reagiert werden. Es kann keine erfolgreiche Globalisierung ohne eine erfolgreiche „Lokalisierung“ geben.

Staaten und Gesellschaften sind die zentralen Akteure, wenn es darum geht, die Globalisierung in Nord und Süd fair zu gestalten. Gut regierte Länder mit ausgeprägten Mitspracherechten von Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Bürgerorganisationen dürften eher die Vorteile der Globalisierung erweitern und viele ihrer Risiken vermeiden. Umfassende Einbeziehung ist unerlässlich, damit der Stimme eines jeden Gehör verschafft wird. Gute lokale und nationale Politiken in einem demokratischen Umfeld sind entscheidend, um die Vorteile der Integration eines Landes in die globale Wirtschaft für seine Menschen zu vergrößern.

Zweitens, auf Fairneß konzentrieren. Unausgewogene Strukturen der Investitionen, des Handels und der Arbeitsmärkte sind die Hauptquellen der heutigen politischen Turbulenzen. Im Süden konzentrieren sich der internationale Handel und die ausländischen Direktinvestitionen auf ein Dutzend Länder, und Migrationen werden als eindeutig zwiespältiger Segen betrachtet, weil die Überweisungen das Auseinanderbrechen von Familien und die „Talentflucht“ nur zum Teil ausgleichen. Im Norden betrachten viele Menschen Auslandsinvestitionen als Export von Arbeitsplätzen und Einwanderungen als Bedrohung. Und weltweit sind viele Menschen davon überzeugt, daß die Rechte des Kapitals besser geschützt werden als die Rechte der Arbeitnehmer. Es bedarf gerechter Regeln für die Handels-, Kapital- und Technologieströme und für die Reaktion auf schwankende Rohstoffpreise sowie erweiterter Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten, um Entwicklungsländern, vor allem den am wenigsten entwickelten Ländern, mehr Spielraum für grundsatzpolitische Entscheidungen zu bieten. Ebenso notwendig sind ein elementarer sozialer Schutz, die Einhaltung von Kernarbeitsnormen, eine angemessene Anpassungshilfe für Arbeitnehmer in allen Ländern, um Einzelpersonen, Familien und Gemeinwesen mehr Sicherheit zu bieten, sowie ein wirkliches globales Engagement für die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, als die beste Methode zur Beseitigung von Armut.

Drittens, den globalen Ordnungsrahmen reformieren. Die globalen Märkte entwickeln sich in hohem Tempo. Wirtschaftliche und soziale Institutionen fallen zurück und belasten damit die Fähigkeit des multilateralen Systems, wirksam auf ein breites Spektrum von Herausforderungen zu reagieren. Wir müssen die Art und Weise, wie globale Institutionen miteinander reden, verbessern, und die Architektur der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg den Prioritäten des einundzwanzigsten Jahrhunderts anpassen. Allzu häufig überschneiden sich die Mandate internationaler Institutionen, und die Durchführung ihrer grundsatzpolitischen Maßnahmen erfolgt ohne wesentliche Koordinierung, was mit dem ständigen Risiko verbunden ist, daß gegensätzliche Ziele verfolgt werden. Wir müssen auf dem aufbauen, was wir haben, um dies zu verbessern – nicht, indem wir neue Strukturen oder Bürokratien entwickeln, sondern durch bessere Integration unserer Grundsatzpolitiken.

Eine Strategie der globalen Problemlösung, bei der jeder für sich vorgeht, muß von einer Strategie abgelöst werden, die ich als ‚integrierte Denkweise‘ bezeichnen würde – also einem Übergang zu einem analytischen Rahmen, der das Erkennen der strategischen Zusammenhänge zwischen Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und anderen wichtigen Variablen sowie die Bemühungen um integrierte und kohärente grundsatzpolitische

Lösungen in den Vordergrund rückt. Globale Probleme erfordern die Fähigkeit, Eini- gung über koordinierte globale Reaktionen und die Mechanismen für integrierte Ent- scheidungen zu erzielen.

Viertens und von grundlegender Bedeutung, menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel machen. Arbeit ist im Leben der Menschen von zentraler Bedeutung. Wo immer sie leben oder was immer sie tun mögen, sehen Frauen und Männer Arbeitsplätze als den „Lackmustest“ für den Erfolg oder den Fehlschlag der Globalisierung. Arbeit ist die Quelle für Würde, Stabilität und Frieden und die Glaubwürdigkeit der Regierungen und des Wirtschaftssystems. Da die Schaffung von Arbeitsplätzen untrennbar mit der Ent- wicklung von Unternehmen verbunden ist, fördert sie auch private Initiativen und Investitionen. Und die Verminderung des Defizits an menschenwürdiger Arbeit ist auch entscheidend für die Verminderung der Spannungen, die so vielen Sicherheitsbedrohungen zugrunde liegen, sowie der sozialen Probleme wie Migrationen, Massenarbeitslosigkeit der Jugendlichen, Ungleichheit der Geschlechter und Verwirklichung der Millen- niums-Entwicklungsziele.

Die Schlußfolgerung ist eindeutig: Der heutige Verlauf der Globalisierung kann und muß geändert werden. Viele Regeln sind ungerecht, die Ergebnisse sind unausgewogen, die Richtung ist nicht haltbar, und doch ist das Potential gegeben. Änderungen sind möglich. Der gesunde Menschenverstand legt sie nahe.

Globalisierung menschenwürdiger Arbeit in der Praxis

Was bedeutet es in der Praxis, „menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen“? Die Antwort gibt die umfassende Reihe von Empfehlungen im Bericht der Kommission. Das elementare Argument lautet, daß der globale Ordnungsrahmen eine systematisches Ganzes ist, sich von der lokalen bis zur internationalen Ebene erstreckt und von Fuß bis Kopf verstärkt werden muß. Die Einführung von menschenwürdiger Arbeit als ein globales Ziel wird dazu beitragen, diesen Prozeß in Richtung auf fairere Chancen und Ergebnisse für alle zu lenken.

Im einzelnen stärkt der Bericht die praktische Verwirklichung der Agenda für menschen- würdige Arbeit. Die Kommission geht auf jedes der vier strategischen Ziele der IAO und unsere beiden übergreifenden Ziele Gleichstellung der Geschlechter und Entwicklung ein. Sie fordert die Verstärkung der normensetzenden Funktion der IAO und ihrer Auf- sichtsverfahren und betont die Bedeutung von Beschäftigung und Unternehmensent- wicklung. Sie erkennt an, daß sozialer Schutz und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnah- men eine Schlüsselrolle bei der Erfüllung der Forderung nach einem sozioökonomischen Sockel für die globale Wirtschaft spielen müssen. Und der Bericht als Ganzes geht von dem aus, was durch den Dialog zwischen vielen Akteuren in einer sich entwickelnden globalen Gemeinschaft erreicht werden kann.

In bezug auf nationale grundsatzpolitische Maßnahmen bedeutet all dies, die gegen- wärtigen Bemühungen der IAO um die Förderung menschenwürdiger Arbeit auf Landes- ebene unter Berücksichtigung der richtungweisenden Empfehlungen des Kommissions- berichts zu verstärken. Diese Empfehlungen umfassen eine verstärkte Konzentration auf die Lokal- und Gemeinwesenentwicklung, auf institutionelle und grundsatzpolitische Reformen als Reaktion auf die Globalisierung (z.B. dynamische Arbeitsmarktpolitiken, Entwicklung der Kapazitäten der Sozialpartner und eine verstärkte Rolle des sozialen

Dialogs in Anpassungsprozessen) sowie auf die Kohärenz nationaler grundsatzpolitischer Maßnahmen.

Auf der globalen Ebene erfordert das Bemühen, menschenwürdige Arbeit zu einem Hauptziel zu machen, eine neuerliche Konzentration auf das grundlegende Ziel der Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Unternehmen. Im Hinblick hierauf fordert die Kommission eine verstärkte Präsenz der IAO innerhalb des multilateralen Systems entsprechend ihrem verfassungsmäßigen Auftrag, „alle internationalen Pläne und Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art ... zu prüfen“, um zu gewährleisten, daß sie mit dem Recht aller Menschen vereinbar sind, „materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“, und nach Erfüllung dieser Aufgabe „jede ihr zweckmäßig erscheinende Maßnahmen in ihre Entscheidungen und Empfehlung ein[z]u beziehen“.

Die Wahrnehmung dieser Aufgabe sollte nicht zu einem Konkurrenzkampf mit anderen Organisationen über unsere jeweiligen Zuständigkeitsbereiche führen. Vielmehr sollte sie die IAO veranlassen, sachkundig Politiken zu empfehlen, die die Verwirklichung des Ziels menschenwürdige Arbeit fördern und es dem multilateralen System ermöglichen, die Kohärenz und die Ergebnisse zu verbessern. Ich kann mir für uns keine bessere Art vorstellen, den 60. Jahrestag der Erklärung von Philadelphia zu feiern, als die Beschäftigung damit, wie wir unseren gesamten Arbeitsauftrag auch im einundzwanzigsten Jahrhundert erfüllen.

Zu diesem Zweck habe ich mich in bezug auf die von der Kommission vorgeschlagene Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz in den Bereichen Wachstum, Investitionen und Beschäftigung persönlich mit meinen Kollegen bei den Vereinten Nationen, den Bretton-Woods-Institutionen und der WTO in Verbindung gesetzt. Ich habe den Generalsekretär der Vereinten Nationen und informell den Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen konsultiert und generell positive Antworten erhalten. Niemand von uns möchte neue bürokratische Einrichtungen schaffen, in den Zuständigkeitsbereich anderer Organisationen eingreifen oder Einheitlichkeit erzwingen, wo sie nicht möglich ist. Aber ich erkenne eine wachsende Übereinstimmung darüber, daß diese Art grundsatzpolitischer Zusammenarbeit längst überfällig ist.

Für mich gibt es zwei Hauptgründe, vorwärts zu gehen:

- Erstens einen politischen Grund: Der Wunsch nach menschenwürdiger Arbeit und Beschäftigungsmöglichkeiten entspricht der häufigsten demokratischen Forderung in allen Ländern. Die Menschen fühlen, daß sie die Lösungen nicht kennen, erwarten dies aber von jenen, die die öffentliche und private Macht haben, mehr Beschäftigung zu schaffen. Frauen und Männer hören ständig in jedem Wahlkreis Versprechungen in bezug auf mehr und bessere Arbeitsplätze. Und dennoch nimmt die globale Arbeitslosigkeit immer noch zu, und die informelle Wirtschaft wächst weiter.

Ich halte es schlicht für politisch unververtretbar zu behaupten, daß internationale Organisationen, die Erfahrungen damit haben, Beiträge zu Bemühungen um nachhaltiges Wachstum, Investitionen und Beschäftigung zu leisten, nicht zusammenarbeiten können. Dies wäre nur eine Bestätigung des Klischees von den tiefverwurzelten bürokratischen Interessen, denen die Menschen in Wirklichkeit gleichgültig sind. Grundsatzpolitische Kohärenz ist wichtig, und zwar nicht nur als sinnvolles Ziel an sich, sondern auch, um zu gewährleisten, daß internationale grundsatzpolitische Maßnahmen den Prioritäten der Menschen entsprechen. Familien in aller Welt versammeln sich um den Küchentisch, um

über ihre Sorgen in bezug auf Arbeitsplätze und Einkommen zu sprechen; die internationalen Organisationen sollten sich zum gleichen Zweck ebenfalls an einen gemeinsamen Tisch setzen.

- Zweitens einen institutionellen Grund. Um einen Beitrag zu einer fairen Globalisierung zu leisten, müssen wir unseren Arbeitsauftrag in vollem Umfang erfüllen. In bezug auf Wachstum, Investitionen und Beschäftigung haben wir einen außergewöhnlichen komparativen Vorteil. Es geht nicht einfach darum, was das Amt mit seiner professionellen Kompetenz tun kann, die in jedem Fall verstärkt werden müßte. Es geht vor allem um die Anwendung der praktischen Kenntnisse der Arbeit unserer Mitgliedsgruppen auf die Entwicklung grundsatzpolitischer Maßnahmen. Wir sollten hochrangige Wirtschaftsexperten von Unternehmen und Arbeitgeberverbänden mit ihren Kollegen aus den Gewerkschaften und den Arbeits- und Sozialressorts der Regierungen zusammenbringen. Die IAO kann innerhalb ihrer eigenen Strukturen ein mächtiges Reservoir an Wissen und Kenntnissen anzapfen.

In der Vergangenheit haben wir nicht nachdrücklich genug darauf hingewiesen, daß die wirklichen Akteure der Wirtschaft in der IAO sitzen. Sie wissen aus erster Hand, wie mikro- und makroökonomische grundsatzpolitische Maßnahmen das Unternehmen und den Arbeitsplatz beeinflussen. Wir müssen uns in die wirtschaftspolitische Arena begeben, nicht nur, um unserem Auftrag gerecht zu werden, sondern um ganz legitim zu zeigen, daß wir alles tun, was wir können, um eine faire Globalisierung zu fördern, die Möglichkeiten für alle schafft. Schließlich haben wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen im Finanz-, Währungs- und Handelsbereich enorme Bedeutung für die soziale Komponente des Mandats der IAO. Wir können deshalb ihre Folgen für unsere eigenen Werte und Politiken nicht ignorieren.

Dreigliedrigkeit mobilisieren

Die Schlußfolgerungen der Kommission stärken die IAO als eine sich auf Werte stützende Institution, einen globalen Akteur und einen Partner unserer nationalen Mitgliedsgruppen. Der Bericht eröffnet neue Möglichkeiten für die Mobilisierung der globalen Dreigliedrigkeit durch aktive Bemühungen aller unserer Mitgliedsgruppen um die Entwicklung stärkerer Partnerschaften und energischere Förderungsarbeit.

Die Aufgabe wartet darauf, von uns in Angriff genommen zu werden, wenn wir als Organisation bereit sind. Und ich muß sagen, wenn wir nicht dazu bereit sind, werden es andere tun, weil sich, wie ich im ersten Absatz dieses Kapitels erläutert haben, die für den Auftrag der IAO, soziale Gerechtigkeit zu fördern, so wesentliche Frage der Fairneß auch künftig stellen wird. Wenn wir fernbleiben, werden sich andere Akteure dieser Aufgabe annehmen.

Die IAO allein kann nicht allen Empfehlungen des Kommissionsberichts entsprechen. Viele gehen über unsere normalen Tätigkeitsbereiche im Zusammenhang mit Sozial- und Arbeitsfragen hinaus, aber entscheidender ist, daß selbst die eindeutig in den Rahmen unseres Auftrags fallenden Empfehlungen die IAO dazu zwingen werden, Partner innerhalb des formellen multilateralen Systems und darüber hinaus in der globalen Gemeinschaft zu suchen, deren Entstehen der Bericht vorhersieht. Ich glaube, wir haben eine zentrale Rolle dabei zu spielen, für eine faire Globalisierung zu sorgen, jedoch nur insofern, als die globale Dreigliedrigkeit ihr bedeutendes Potential zur Mobilisierung der Gemeinschaft der Arbeit bündeln kann.

Den Mitgliedsgruppen der IAO kommt jeweils eine entscheidende Rolle im Rahmen unserer gemeinsamen Aufgabe zu, menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen, indem sie Partnerschaften und kooperative Beziehungen mit globalen Akteuren entwickeln, die einen Beitrag zum Wandel leisten können, gewillt sind, Verantwortung zu übernehmen, und bereit sind, ihr Fachwissen in gemeinsame Bemühungen zur Erreichung gemeinsamer Ziele einzubringen. In einer Welt begrenzter Ressourcen ist dies um so wichtiger.

Ich glaube, der Kommissionsbericht liefert uns einige Erkenntnisse für strategische Überlegungen. Erstens stellt er in überzeugender Weise die These auf, daß die Entwicklung einer sozialen Dimension der Globalisierung durch die Stärkung der Führungsstrukturen – von der lokalen zur globalen Ebene – eine bedeutende Aufgabe ist, die die internationale Diskussion noch einige Jahre beherrschen dürfte. Zweitens betont er die Bedeutung der Arbeit als Prisma, durch das die Menschen die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf ihr Leben sehen und interpretieren, und weist damit der IAO eine Führungsrolle bei der Gestaltung der Anpassung dieser Führungsstrukturen zu. Drittens hebt er hervor, daß der Dialog zwischen unterschiedlichen Interessen, Standpunkten und Ansichten das wirksamste Medium ist, um Regeln und Maßnahmen zu entwickeln, die in der Praxis anwendbar sind. Ein solcher Dialog wiederum ist seit jeher ein Merkmal der Dreigliedrigkeit innerhalb der IAO.

Die Öffnung der globalen Wirtschaft und die sich hieraus ergebenden Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung machen die Aufgaben, die der IAO ursprünglich bei ihrer Gründung und sodann bei ihrer Neugründung als Sonderorganisation der Vereinten Nationen gestellt wurden, heute noch wichtiger. Aber die Welt von heute ist nicht die Welt von 1919 oder 1944. Arbeitgeber und ihre Organisationen haben sich geändert und ebenso die Gewerkschaften. Neue Akteure und neue Medien der Vertretung und Einflußnahme sind entstanden und haben das politische Umfeld beträchtlich verändert. Auch die Aufgaben des Staates und der Regierungen sind heute ganz anders.

Daß die IAO erfolgreich 85 Jahre überlebt hat, ist ein Testat für die Fähigkeit der Dreigliedrigkeit, immer und ständig die Veränderungen der Welt der Arbeit widerzuspiegeln. Aber wir können nicht in Selbstzufriedenheit verfallen. Die größte Gefahr für jede Organisation in dieser Zeit besteht darin, Nabelschau zu betreiben, nur zu sich selbst zu sprechen und die Probleme mit den Lösungen von gestern anzugehen.

Wir müssen sicherstellen, daß die Dreigliedrigkeit mit den Veränderungen Schritt hält und der Aufgabe gerecht wird, die Veränderungen selbst zu gestalten.

Viele der IAO-Mitgliedsgruppen nutzen bereits in vollem Umfang den Kommissionsbericht, um die Diskussion und den Dialog innerhalb ihrer eigenen Strukturen, in dreigliedrigen Organen und mit anderen Akteuren anzuregen. Dies ist sehr zu begrüßen und ein Hinweis darauf, wie die Dreigliedrigkeit zu konstruktiven Überlegungen auf nationaler und internationaler Ebene führen kann. Jetzt, da der Übergang von der Diskussion des Berichts zur Prüfung von Aktionen erfolgt, ist der weitere Einsatz und Förderungsbeitrag der IAO-Mitgliedsgruppen unerlässlich.

Meiner Ansicht nach müssen wir, um die Relevanz und, was noch wichtiger ist, den Einfluß der IAO und den Geist der Dreigliedrigkeit, den sie symbolisiert, zu gewährleisten, unsere Mitgliedsorganisationen mobilisieren, damit sie den Kampf für eine faire Globalisierung lokal, national, regional und global anführen. Dreigliedrigkeit kann mehr sein als die Summe unserer Teile. Wir müssen zeigen, daß der Dialog nicht nur ein Mittel ist, um den sozialen Frieden zu erhalten, so wichtig dies auch ist, sondern auch eine Kraft der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erneuerung. Wenn er funktioniert,

bedeutet dies eine gewaltige potentielle Kreativität bei unserer ständigen Suche nach dem rechten Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Flexibilität, zwischen Unternehmergeist und Solidarität, zwischen unterschiedlichen Ansichten, die sich durchaus annähern können. Die Werte, Arbeitsmethoden und Erfahrungen der IAO sind das Beste, was uns im multilateralen System als ausgewogenes Fundament zur Verfügung steht, von dem aus in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und privaten Akteuren an der Entwicklung einer fairen Globalisierung gearbeitet werden kann, die Möglichkeiten für alle schafft.

Begrüßen wir die Herausforderung

Der Kommissionsbericht steht am Beginn eines Prozesses. Ich sehe ihn als lebendiges Dokument, das Maßnahmen, Aktionen und Diskussionen über seine Vorschläge – und über unsere Tätigkeiten – in verschiedenen nationalen und internationalen Foren auslösen soll.

Er zeigt, daß eine faire und auf soziale Inklusion ausgerichtete Globalisierung nicht nur möglich, sondern vor allem unerlässlich ist, um eine sicherere Welt zu bauen. Und, wie die Kommission ebenfalls gezeigt hat, gehört hierzu unbedingt, daß menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel gemacht wird.

Können wir das allein schaffen? Sicherlich nicht. Die IAO kann die Agenda für menschenwürdige Arbeit nicht umsetzen, ohne daß sich das multilaterale System als Ganzes einer fairen Globalisierung widmet. Aber das System als Ganzes wird keine faire Globalisierung erreichen, wenn es nicht der demokratischen Forderung nach menschenwürdiger Arbeit Rechnung trägt.

Schließlich appelliert der Bericht an die Fähigkeit jeder – öffentlichen und privaten – Organisation, ihre Rolle für das einundzwanzigste Jahrhundert neu zu überdenken und zu überlegen, wie wir diese Welt zu einer besseren Welt machen können, indem wir gemeinsam eine faire Globalisierung gestalten. In der IAO sollten wir diese Herausforderung begrüßen.

Kapitel II

Nationale Maßnahmen in bezug auf die Globalisierung

Auffällig ist das Gewicht, das die Vision der Weltkommission darauf legt, daß mit der Reaktion auf die Globalisierung auf der nationalen Ebene begonnen wird¹. Die Kommission befürwortet zwar nachdrücklich einen besseren und faireren Ordnungsrahmen für die globale Wirtschaft, macht jedoch gleichzeitig deutlich, daß nationale und lokale Maßnahmen und Institutionen ebenso wichtig sind, wenn alle die Möglichkeit haben sollen, die Chancen der Globalisierung zu nutzen. Diese Ansicht fand in der Arbeitsgruppe im März breite Unterstützung, mit dem Vorbehalt, daß – wie es Präsident Mkapa in seiner Zusammenfassung der Diskussion formulierte – „es nicht erforderlich ist, diese Maßnahmen nacheinander zu treffen. Auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene können durchaus parallele Initiativen unternommen werden, solange diese miteinander vereinbar und kohärent sind²“.

Bei der Aufzeichnung der wesentlichen Elemente der nationalen Agenda hebt die Kommission insbesondere die Notwendigkeit einer Verbesserung der Staatsführung, der Fähigkeiten und der Kohärenz hervor, wenn die Globalisierung eine positive Kraft für eine gerechte Entwicklung sein soll. Der Bericht fordert:

- Eine Konzentration auf die Menschen, um ihre Forderungen nach Achtung ihrer Rechte, kultureller Identität und Autonomie, menschenwürdiger Arbeit, Gleichstellung der Geschlechter und Befähigung ihrer lokalen Gemeinwesen zur Selbstbestimmung zu erfüllen.
- Eine gute Staatsführung, die sich auf Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gründet, mit wirksamer Beteiligung und Vertretung der wesentlichen Richtungen und Interessengruppen, also auch der Organisationen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Zivilgesellschaft. Die Steigerung der Produktivität der informellen Wirtschaft und ihre allmähliche Formalisierung werden als eine wesentliche Aufgabe der Staatsführung ermittelt, die unbedingt angegangen werden muß, wenn alle die gleichen Chancen haben sollen.
- Verbesserung der Fähigkeiten des Staates (vor allem bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und in der Wirtschaftspolitik), der Menschen (Bildung und Fertigkeiten), des Produktionssystems (Unternehmensentwicklung und Technologie) und der Gesellschaft (Einrichtungen für den Dialog, die Mitwirkung und den Schutz).

¹ Siehe Teil III.1 des Kommissionsberichts: „Ausgangspunkt: Die nationale Ebene“ (Abs. 233-334).

² Die Erklärung ist nachlesbar unter <http://mirror/public/english/wcsdg/docs/mkapa3.pdf>

- Die Kommission weist ferner darauf hin, daß der mangelnde Zusammenhang zwischen sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Maßnahmen und die mangelnde Einheitlichkeit der Politik einzelner Ministerien ein geringeres und weniger stabiles Wachstum mit nachteiligen Auswirkungen für die Beschäftigung und die Armut zur Folge haben. Das Ziel menschenwürdige Arbeit stellt einen wichtigen integrierenden Faktor bei Wirtschafts-, Sozial- und Umweltmaßnahmen auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene dar.

Große Teile des aktuellen Programms der IAO zur Förderung menschenwürdiger Arbeit entsprechend dieser Agenda. Die gemeinsame Arbeit mit den Mitgliedsgruppen gilt einigen wesentlichen Aspekten der Staatsführung, vor allem die Bemühungen zur Verstärkung der Mitsprache und der Fähigkeiten von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und zur Förderung des sozialen Dialogs und der nationalen demokratischen Rahmenbedingungen. Maßnahmen zur Förderung der Durchführung von Arbeitsnormen und insbesondere der grundlegenden Normen (in bezug auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Diskriminierung, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen) sind ebenso entscheidende Aspekte der Staatsführung wie Bemühungen, Rechte und Schutz auf die informelle Wirtschaft zu erweitern und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.

Die IAO unterstützt Bemühungen um die Verbesserung nationaler Fähigkeiten auf vielfältige Weise, beispielsweise durch Strategien zur Förderung der Beschäftigung und zur Entwicklung von Fertigkeiten, die Unterstützung für Mikrokreditprogramme, Genossenschaften und die Entwicklung von Kleinunternehmen sowie die Förderung von indigenen, jugendlichen und weiblichen Unternehmern und die Entwicklung von Systemen der sozialen Sicherheit. Im Hinblick auf einen Aspekt der Staatsführung, der von der Kommission hervorgehoben wurde, erweitert die IAO ihre Dienste für Gemeinwesen mit Hilfe ihrer Programme für Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung und Sozialschutz auf lokaler Ebene. In mehreren Regionen der Welt hat die IAO Sozial- und Arbeitsziele im Rahmen des Prozesses der regionalen Integration gefördert. Somit gibt es eine beträchtliche Wissensbasis, von der deutliche Impulse in bezug auf die von der Kommission ermittelten Prioritäten ausgehen können.

Die wichtigste Aufgabe, die die Kommission in ihrem Bericht ermittelt hat, besteht darin, Einzelinitiativen zu integrierten nationalen Strategien für Armutsbekämpfung und menschenwürdige Arbeit zusammenzufassen. Die mangelnde Kohärenz zwischen Maßnahmen im Wirtschafts- und im Sozialbereich, deren Korrektur im Bericht als wesentliche Aufgabe der globalen Politik bezeichnet wird, stellt auch auf nationaler Ebene ein heikles Problem dar³. Angesichts der Bedeutung dieses Problems werden die Staats- und Regierungschefs in dem Bericht ausdrücklich aufgefordert, „eine kohärente Integration der Wirtschafts- und Sozialpolitik [zu] fördern, die das Wohlergehen und die Lebensqualität der Menschen in den Mittelpunkt rückt“⁴. Dieses ist die einzige ausdrücklich an sie gerichtete Empfehlung. Kohärenz zu erzielen ist unerlässlich, wenn die Möglichkeiten der Globalisierung wirksam zu einer nachhaltigen nationalen Entwicklung beitragen sollen, von der alle Menschen, und nicht nur einige wenige, profitieren. Multilaterale Institutionen können die Bemühungen der Regierungen durch wirksamere Verfahren der Koordinierung von Politik und Programmen verstärken.

³ Siehe Abs. 254, 511 und 512.

⁴ Abs. 539.

IAO-Unterstützung kohärenter nationaler Maßnahmen zur Förderung einer fairen Globalisierung

Eine Reihe bereits eingeleiteter Initiativen und Pilotprogramme der IAO unterstützen die Agenda der Kohärenz grundsatzpolitischer Maßnahmen auf nationaler und regionaler Ebene, insbesondere:

- Initiativen für menschenwürdige Arbeit und Beschäftigung;
- Strategien zur Verringerung der Armut;
- Initiativen auf Regionalebene zur Kopplung von Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit und offene Märkte.

In den letzten Jahren hat die IAO ein Pilotprogramm integrierter Initiativen für menschenwürdige Arbeit in einer Reihe von Ländern entwickelt. Ziel dieser Initiativen ist es, Methoden und Strategien zu entwickeln, die systematischer im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit angewandt werden können. Sie kombinieren Maßnahmen zu jedem einzelnen der vier strategischen Ziele in einem den nationalen Erfordernissen angepaßten integrierten Rahmen. In einigen Ländern, wie z.B. in Dänemark und auf den Philippinen, war das Ergebnis eine integrierte Analyse menschenwürdiger Arbeit innerhalb eines breiten Spektrums nationaler wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen. In anderen Ländern, wie etwa in Marokko, zielte eine sektorspezifische Vorgehensweise insbesondere auf menschenwürdige Arbeit im Rahmen der Reform des wichtigen Textil- und Bekleidungssektors ab. In Ghana sind die Schwerpunktbereiche Ausweitung der sozialen Sicherheit auf die Ausgegliederten, Unterstützung der informellen Wirtschaft und Klein- und Mikrounternehmen⁵. In Bangladesch geht es in erster Linie um die Klärung entwicklungspolitischer Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit im Rahmen einer globalisierten Wirtschaft.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer integrierter nationaler Tätigkeiten zur Förderung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten. Hierzu gehören nationale Beschäftigungsforen wie in China, Beschäftigungsgipfel in Ghana und Nigeria im Rahmen des Programms Arbeitsplätze für Afrika sowie Maßnahmen für den Wiederaufbau nach Krisen in mehreren Ländern⁶. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen und der Weltbank wirkt die IAO ferner im Netzwerk für Jugendbeschäftigung mit, das der Generalsekretär der Vereinten Nationen ursprünglich auf dem Millenniumsgipfel vorgeschlagen hat. Besondere Anstrengungen gelten der Einbeziehung geschlechtsspezifischer Aspekte in all diese Tätigkeiten. Senegal, Namibia, Ägypten, Sri Lanka, Indonesien, Ungarn, Aserbeidschan, Brasilien und die Islamische Republik Iran sind diesem Netzwerk beigetreten und entwickeln gemeinsam mit der IAO umfassende Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit. Als weitere Beispiele für Tätigkeiten der IAO zur Förderung der Integration von wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen können die Analysen von Sozialhaushalten und Arbeitsrechtsreformen bezeichnet werden.

⁵ IAA: *A review of the ILO Decent Work Programme*, Verwaltungsratsdok. GB.288/ESP/5, 288. Tagung, Nov. 2003.

⁶ Siehe IAA: Verwaltungsratsdok. GB.288/ESP/5 a.a.O.; *United Nations initiative on youth employment*, Verwaltungsratsdok. GB.286/ESP/5, 286. Tagung, März 2003; Programm und Haushalt für 2004-05.

Für die Zukunft ist vorgesehen, daß die IAO gemeinsam mit ihren Mitgliedsgruppen Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit entwickelt, die auf den Erfahrungen mit der Förderung der Integration grundsatzpolitischer Maßnahmen aufbauen und den nationalen Prioritäten entsprechen. Dabei müssen jedoch systematische Bemühungen unternommen werden, um zu gewährleisten, daß die Ziele des Konzepts menschenwürdige Arbeit zum unauflöslichen Bestandteil einer umfassenden Entwicklungspolitik werden.

Strategien zur Verringerung der Armut

Das Vorgehen der IAO zur Verringerung der Armut ist in meinem Bericht an die 91. Tagung der Internationale Arbeitskonferenz 2003, *Arbeit als Weg aus der Armut* behandelt worden⁷. Es dient nunmehr auch als Rahmen für die Zusammenarbeit der IAO mit Partnerinstitutionen bei einer Reihe von Verfahren, mit deren Hilfe die Beiträge multilateraler und bilateraler Geberstellen koordiniert und auf nationale Entwicklungsprioritäten ausgerichtet werden sollen. Hierzu gehören der vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und von der Weltbank eingeleitete Prozeß der Strategiepapiere zur Verringerung der Armut und die von den Vereinten Nationen geleitete Gemeinsame Landesbeurteilung (CCA), der Entwicklungshilferahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und die Landesberichte zu den Millenniums-Entwicklungszielen. CCA und UNDAF bieten einen Rahmen für die Koordinierung der technischen Hilfsprogramme der Vereinten Nationen. PRSPs sind als nationale Programme mit wesentlichen Beiträgen multilateraler Institutionen angelegt. Solche Mechanismen der Geberkoordinierung können die nationalen Planungsbemühungen fördern und ihre Kohärenz und Reichweite verbessern. Die Berichte zu den Millenniums-Entwicklungszielen lassen die erzielten Fortschritte auf einen Blick erkennen und tragen dazu bei, die nationale Diskussion auf einzelne Entwicklungsprioritäten zu konzentrieren, was wiederum Aktionen auslöst – in Gestalt von grundsatzpolitischen Reformen, institutionellen Veränderungen und Ressourcenzuweisungen.

Die Arbeit der IAO dient häufig der Förderung dieser Mechanismen. Die ursprünglich auf fünf Länder beschränkten Tätigkeiten zu PRSPs sind auf elf erweitert worden⁸. Eine Mitwirkung der IAO im PRSP-Prozeß kann gewährleisten, daß Ziele und grundsatzpolitische Maßnahmen im Rahmen des Konzepts menschenwürdige Arbeit in nationale Entwicklungsstrategien eingebaut werden. In einigen Fällen wurde dadurch die Mitwirkung der Sozialpartner erleichtert oder verstärkt. Der Einsatz der IAO hat auch die Beziehungen zur Gebergemeinschaft und zu Ministerien gefestigt, die für Fragen der Wirtschaft, des Finanzwesens, des Handels und der sozialen Sicherheit zuständig sind, und beträchtliche Fortschritte bei der Einbeziehung von Zielen und grundsatzpolitischen Maßnahmen im Rahmen des Konzepts menschenwürdige Arbeit sowie von geschlechtsspezifischen Aspekten in PRSPs bewirkt. In anderen Fällen jedoch war die Wirkung des IAO-Engagements ausgesprochen mager. Viel hängt von den Beziehungen zwischen den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO und den maßgebenden Wirtschaftsministerien, der Aufgeschlossenheit der lokalen Beauftragten der Weltbank gegenüber der auf men-

⁷ IAA: *Arbeit als Weg aus der Armut*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, 2003.

⁸ Siehe IAA: *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): An assessment of the ILO's experience*, Verwaltungsratsdok. GB.285/ESP/2, 285. Tagung, Nov. 2002. Siehe ferner *An update of the implementation of the Global Employment Agenda and related aspects of policy integration*, Verwaltungsratsdok. GB.289/ESP/3, 289. Tagung, Abs.16-28, März 2004.

schenwürdige Arbeit abzielenden Strategie zur Verringerung der Armut und der Stärkung der IAO-Präsenz ab.

Das Haupthindernis für eine Verbesserung des Beitrags der IAO dürfte darin bestehen, daß die den ursprünglichen PRSPs zugrunde liegenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen traditionellen Vorgehensweisen der Anpassungs-, Haushalts- und Steuerpolitik entsprachen. Dies hatte zur Folge, daß viele Aspekte, die die Mitgliedsgruppen der IAO behandelt sehen möchten, unberücksichtigt blieben. Es bewirkte auch in vielen gesellschaftlichen Bewegungen Reaktionen gegen den PRSP-Prozeß selbst.

Die „regionale Stufe“

Die „regionale Stufe“ wird im Kommissionsbericht hervorgehoben, weil sie durch koordinierte Aktionen einzelner Länder Möglichkeiten zur Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit bietet⁹. Hier wirken die regionalen Strukturen der IAO dabei mit, regionale und subregionale Initiativen in bezug auf menschenwürdige Arbeit und Vollbeschäftigung zu unterstützen – wofür ihre Arbeiten mit der Afrikanischen Union für den Außerordentlichen Gipfel über Beschäftigung und Armutsverringerung, der im September 2004 in Ougadougou stattfinden und sich mit Fragen der menschenwürdigen Arbeit und der Armutsbekämpfung befassen soll, und mit Mercosur für die Regionaltagung über Beschäftigungsstrategie im April 2004 als Beispiele dienen können. Die IAO wird ferner um Beratung zu Möglichkeiten gebeten, wie Institutionen und Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit eine Grundlage für regionale Integrationsprozesse bilden könnten. Im Mittelpunkt steht dabei die Rolle von Verfahren und Einrichtungen für den Dialog mit IAO-Mitgliedsgruppen als Beitrag zu einer sozialen Dimension einer regionalen Integration. Die Regionalarbeit der IAO mit der wachsenden Zahl der Integrationsinitiativen zu koppeln, ist für die Mitgliedsgruppen eine wichtige neue Aufgabe. Sie erfordert die verstärkte Zusammenarbeit mit bestehenden Einrichtungen wie der Entwicklungsgemeinschaft im südlichen Afrika (SADC) und anderen regionalen Gemeinschaften in Afrika, der Europäischen Union, ASEAN, Mercosur und CARICOM bei der Entwicklung von grundsatzpolitischen Instrumenten und Institutionen, der regionalweiten Verbreitung von Wissen und Kenntnissen, dem Ausbau von Kapazitäten und der Forschung im Zusammenhang mit der sozialen Dimension der Globalisierung.

Vom Bericht der Kommission vorgeschlagene neue Initiativen

Der Bericht der Kommission stützt große Teile des aktuellen Programms der IAO, schlägt aber gleichzeitig vier neue Aufgaben vor:

- Nationale Dialoge als Folgemaßnahmen zur Arbeit der Kommission¹⁰.
- Nationale Überprüfungen der sozialen Auswirkungen internationaler wirtschafts-, finanz- und handelspolitischer Maßnahmen¹¹.
- Gestaltung grundsatzpolitischer Maßnahmen zur wirtschaftlichen Umstrukturierung und zur Arbeitsmarktreform¹².

⁹ Abs. 313-319.

¹⁰ Abs. 595 und 596.

¹¹ Abs. 606.

- Investitionen in integrierte Vorgehensweisen zur lokalen Entwicklung¹³.

Nationale grundsatzpolitische Dialoge über Globalisierung

Die im Verlauf der Arbeiten der Kommission veranstalteten nationalen und regionalen Dialoge boten ein wichtiges Forum für die Formulierung eines breiten Spektrums von Ansichten und Standpunkten. Sie ermöglichten sowohl einen dreigliedrigen Dialog zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungen als auch ein Zusammenwirken zwischen IAO-Mitgliedsgruppen und anderen gesellschaftlichen Akteuren.

Mehrere Länder haben bereits ihr Interesse bekundet, diese Dialoge im Anschluß an den Bericht der Kommission mit neuen nationalen Dialogen über seine Zielsetzungen und Empfehlungen fortzusetzen. Ziele und Form dieser Dialoge würden von jedem interessierten Land selbst festgelegt werden und könnten von einer sehr umfassenden Agenda mit großer Beteiligung bis zu einer Reihe von Tagungen über einzelne Aspekte der sozialen Dimension der Globalisierung reichen. Sie könnten die IAO-Mitgliedschaft der politischen Entscheidungsträger und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände mit Parlamentariern, der Zivilgesellschaft, akademischen Gruppen, Frauenverbänden, den Medien und anderen zusammenbringen.

Das Ziel wäre die Ermittlung der vorrangigen Probleme und der entsprechenden Maßnahmen, um allmählich eine nationale Übereinstimmung über die besten Möglichkeiten zur Behandlung der sozialen Dimension der Globalisierung zu entwickeln. Besondere Aufmerksamkeit soll Mechanismen gewidmet werden, die die Kohärenz der Maßnahmen und Programme verschiedener Ministerien sowie der Gebergemeinschaft und multilateraler Institutionen in bezug auf nachhaltiges Wachstum, Investitionen und Arbeitsplätze verstärken. Die Schlußfolgerungen solcher nationalen Dialoge würden Richtlinien für die Grundsatzentscheidungen nationaler und internationaler Behörden liefern und könnten in die PRSPs, die nationalen Millenniums-Entwicklungsziele und nationale Prozesse der Entwicklungsplanung eingehen. Ihr Beitrag wäre besonders nützlich in Ländern, in denen es keinen PRSP-Prozeß gibt oder in denen dieser Prozeß nicht zu einer dreigliedrigen und umfassenden Mitwirkung oder zu einer wirksamen Integration wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Maßnahmen geführt hat. Schließlich sollten sie zu einem Konsens über eine umfassende Reihe von Maßnahmen zur Beschleunigung des Wachstums sowie zur Förderung menschenwürdiger Arbeit, der Gleichstellung der Geschlechter und der sozialen Entwicklung in einer globalisierten Wirtschaft beitragen.

Nationale Einrichtungen sollten solche Dialoge in Übereinstimmung mit den nationalen Prioritäten organisieren. Die IAO und andere Institutionen könnten, sofern es gewünscht wird, diesen Prozeß unterstützen und erleichtern. Dort, wo sie erfolgreich sind, können diese Dialoge zur Bildung nationaler Beiräte oder Beratungsausschüsse zur sozialen Dimension der Globalisierung führen, die ihrerseits entscheidende Beiträge zu globalen Initiativen zur Entwicklung und Kohärenz grundsatzpolitischer Maßnahmen leisten könnten.

¹² Teil III.1 „Ausgangspunkt: Die nationale Ebene“ und Abs. 616.

¹³ Abs. 293-334.

Nationale Überprüfungen der sozialen Auswirkungen internationaler wirtschafts-, finanz- und handelspolitischer Maßnahmen

Der Bericht der Kommission empfiehlt, „auf nationaler Ebene“ regelmäßig die Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik auf ihre sozialen Auswirkungen zu überprüfen¹⁴. Solche Überprüfungen würden es den nationalen Behörden ermöglichen, gemeinsam mit den zuständigen multilateralen Stellen und den Sozialpartnern die sozialen Auswirkungen vielfältiger nationaler und internationaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu untersuchen und damit zur Kohärenz der Grundsatzpolitik in sowie zwischen einzelnen Ländern beitragen.

Um die Möglichkeiten einer solchen Vorgehensweise zu erkunden, könnte die IAO in Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Stellen und auf Ersuchen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen das Angebot machen, solche Überprüfungen in einer kleinen Zahl von Ländern einzuleiten, die dieses Instrument zur Beurteilung von grundsatzpolitischen Maßnahmen versuchsweise erproben möchten. Zweck dieser Überprüfungen wäre es, die Auswirkungen makroökonomischer Grundsatzmaßnahmen in den Bereichen Finanzwesen, Handel, Auslandsinvestitionen und Umwelt auf die Ziele des Konzepts menschenwürdige Arbeit und andere wesentliche soziale Ziele zu beurteilen. Sie könnten sich u.a. auf die Auswirkungen bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf den Lebensstandard, die Beschäftigung, die Soziale Sicherheit, das Gesundheits- und Bildungswesen, menschliche Siedlungen, den sozialen Dialog, grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie die Gleichstellung der Geschlechter erstrecken. Der Bericht der Kommission verweist auf die Bedeutung der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten als Indikator der sozialen Auswirkungen und auf den Wert des IAO-Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, als Bezugsrahmen.

Die Überprüfungen, die die Mitgliedsgruppen der IAO und möglicherweise auch andere wichtige Institutionen und Gruppierungen einbeziehen könnten, würden einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung nationaler Strategien in bezug auf die soziale Dimension der Globalisierung darstellen. Sie könnten auch dazu beitragen, die von Regierungen in internationalen Foren vertretenen Standpunkte zu klären. Ferner könnten sie Grundsatzanalysen für nationale Diskussionen liefern und auch in die Tagesordnung der Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats für die soziale Dimension der Globalisierung aufgenommen werden. Erwogen werden könnten schließlich auch regionale oder internationale Diskussionen zwischen Gruppierungen Gleichrangiger, in die einschlägige Erfahrungen anderer Länder und multilateraler Stellen eingebracht werden könnten, um die Prüfung grundsatzpolitischer Alternativen zu erleichtern. Die Ergebnisse solcher Diskussionen könnten ihrerseits Initiativen zur Förderung der Kohärenz nationaler und internationaler grundsatzpolitischer Maßnahmen verstärken.

Wirtschaftliche Umstrukturierung der Unternehmen und Arbeitsmarktpolitik

Die wesentlichen Merkmale der Globalisierung, die die Kommission in ihrem Bericht hervorgehoben hat – Beschleunigung des technologischen Fortschritts, Schwankungen der Außennachfrage, veränderte Handelsmuster, verstärkter Wettbewerb auf in- und ausländischen Märkten, Veränderungen des Zustroms ausländischer Investitionen und

¹⁴ Abs. 606.

der Wanderungsbewegungen – verstärken sämtlich die Notwendigkeit der Anpassung der Unternehmen und der Reaktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts. Förderliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Unternehmen, gut funktionierende Arbeitsmärkte und geeignete Umstrukturierungs- und Anpassungsmaßnahmen sind für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit und die Erzielung eines starken und stabilen Wachstums unerlässlich¹⁵. Die ausdrückliche Kompetenz der IAO für diesen grundsatzpolitischen Bereich, auf den die Globale Beschäftigungsagenda in erster Linie abzielt, ist weitgehend anerkannt.

Bedingt durch unterschiedliche Wachstumsraten einzelner Sektoren, technologischen Wandel und Veränderungen des Handels und der Inlandsnachfrage sind in allen Volkswirtschaften ständige Produktionsanpassungen notwendig. Gleichzeitig finden Veränderungen der Erwerbsbevölkerung statt, wie der Anstieg des Anteils weiblicher Arbeitnehmer und die Zunahme der informellen Beschäftigung. Um auf diese Veränderungen zu reagieren, bedarf es einer Reihe sich gegenseitig verstärkender Grundsatzmaßnahmen. Zu diesen gehören technologische Innovationen, Umstrukturierungen der Unternehmen, die Gewinnung und Verbreitung von Arbeitsinformationen, Fortbildungsmaßnahmen, eine wirksame Politik der sozialen Sicherheit und die Entwicklung eines tragfähigen Systems des sozialen Dialogs. Dem Staat kommt dabei eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung förderlicher institutioneller Rahmenbedingungen zu, um eine Ausgewogenheit zwischen der für Unternehmen erforderlichen Flexibilität und der Sicherheit für Arbeitnehmer zu erzielen, wenn es darum geht, den wechselnden Erfordernissen einer globalen Wirtschaft gerecht zu werden. Eine dynamische Arbeitsmarktpolitik verstärkt die Fähigkeiten eines Landes, sich technologisch weiterzuentwickeln, seinen Anteil an dem innerhalb der globalen Produktionskette erzielten Mehrwert zu steigern und neue wettbewerbsfähige Unternehmen und mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen.

Eine integrierte Vorgehensweise in bezug auf die Modernisierung der Arbeitsmärkte erfordert Maßnahmen in vier Bereichen. Der erste sind aktuelle Informationen über den Bedarf der Arbeitgeber aller Kategorien – von multinationalen Konzernen bis zu Kleinstunternehmen – an verschiedenen Arten von Fertigkeiten sowie die Arbeitsbedürfnisse und Fertigungsprofile der Erwerbsbevölkerung. Diese Informationen müssen sodann Arbeitgebern und Arbeitssuchenden direkt sowie über ein leistungsfähiges Netz von Vermittlungsstellen verfügbar gemacht werden.

Ein zweiter wichtiger Bereich dynamischer Arbeitsmärkte ist ein flexibles und wirksames System der beruflichen, fachlichen und akademischen Ausbildung, das den institutionellen Unterricht mit praktischen Erfahrungen am Arbeitsplatz kombiniert und den Veränderungen des Bedarfs an Fertigkeiten und Fähigkeiten entspricht. Ein solches System sollte nicht nur auf Neuankömmlinge am Arbeitsmarkt abstellen, sondern auch die Umschulung entsprechend neuen Fertigungsanforderungen ermöglichen und informell erworbene Befähigungen anerkennen. In diesem Zusammenhang sind Verfahren und Einrichtungen zur Bekämpfung von Vorurteilen und Benachteiligungen, insbesondere in bezug auf Frauen, Wanderarbeitnehmer und ethnische Minderheiten, bei der Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten unerlässlich. Mit ihrer Hilfe können geschlechtsstereotype Berufsvorstellungen am wirksamsten überwunden werden.

Ein drittes Element einer wirksamen Arbeitsmarktpolitik sind tragfähige Systeme zur Gestaltung der Arbeitsbeziehungen auf der Grundlage einer Partnerschaft zwischen dem

¹⁵ Abs. 278-289.

Staat einerseits und demokratischen und repräsentativen Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber andererseits. Es ist Aufgabe des Staates, Rahmenbedingungen und Regeln für Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Beschäftigungsnormen in bezug auf Löhne, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und andere Aspekte, die das Wohl der Arbeitnehmer und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen betreffen, zu schaffen. Im Zusammenhang hiermit sind auch institutionelle Vorkehrungen für Beratungen und Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern oder auf dreigliedriger Grundlage über die Gesamtheit der Volkswirtschaft, des Wirtschaftszweigs oder des Unternehmens sowie für die Vertretung und Mitwirkung der Arbeitnehmer in Organen zu treffen, die sich mit Arbeitsplatzfragen befassen.

Schließlich erhöht die globalisierungsbedingte verstärkte wirtschaftliche Volatilität die Bedeutung von Systemen der sozialen Sicherheit, insbesondere in Zeiten rascher struktureller Veränderungen der Produktionssysteme und sich wandelnder Fertigkeitserfordernisse. Es bedarf guter Unterstützungssysteme, um die soziale Ausgrenzung zu verringern, strukturelle Veränderungen zu erleichtern und die Fertigkeiten und die Produktivität der Arbeitnehmer sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu steigern.

Kern nationaler grundsatzpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf die sozialen Herausforderungen der Globalisierung ist eine dynamische Strategie in bezug auf die Veränderungen am Arbeitsmarkt. Tatsächlich kann ein komparativer Vorteil im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Arbeitsmarktinstitutionen die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Es besteht jedoch auch ein umfassenderes globales Interesse an der gerechten und leistungsfähigen Behandlung von Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen, da alle Länder von der sozialen Stabilität und dem wirtschaftlichen Wachstum profitieren, die wirksame arbeitsmarktpolitische Maßnahmen fördern können. Deshalb sollten Möglichkeiten geprüft werden, die internationale Unterstützung von Ländern zu verstärken, die integrierte grundsatzpolitische Maßnahmen in bezug auf sozialverträgliche Unternehmensumstrukturierungen, technologische Neuerungen und Anpassungen mit dem Schwerpunkt auf Arbeitsmarktinformationen, Aus- und Fortbildung, Arbeitsmarktreformen und sozialen Dialog sowie sozialen Schutz entwickeln. Dies ist ganz eindeutig ein neuer und wichtiger Bereich für die internationale Entwicklungszusammenarbeit.

Die IAO könnte dabei eine Führungsrolle übernehmen, indem sie erfolgreiche Umstrukturierungs- und Arbeitsmarktstrategien in verschiedenen Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländern analysiert. Solche Fallstudien sollten auch andere in diesem grundsatzpolitischen Bereich tätige Institutionen einbeziehen, wie etwa die Weltbank und den IWF sowie regionale Organe wie die Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Europäische Kommission und die Asiatischen, Afrikanischen, Europäischen und Interamerikanischen Entwicklungsbanken. Nach einer Überprüfung durch den Verwaltungsrat könnten die Ergebnisse dieser Analysen die Grundlage für ein Programm der technischen Zusammenarbeit bilden, das sich auf die gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen der IAO stützt.

Menschenwürdige Arbeit im Rahmen der lokalen Entwicklung

Der Bericht der Kommission zeigt auf, daß die Auswirkungen der Globalisierung tatsächlich das Leben und Streben der Menschen in den Gemeinwesen, in denen sie leben und arbeiten, berühren. Er fordert deshalb die Befähigung zur Selbstbestimmung auf lokaler Ebene, Investitionen in partizipatorische und demokratische Institutionen, die Entwicklung lokaler Wirtschafts- und Verwaltungsfähigkeiten und die verstärkte

Berücksichtigung der Rechte und Anliegen indigener Völker und ethnischer und konfessioneller Minderheiten¹⁶.

Die grundsatzpolitische Agenda muß deshalb der dualen Entwicklung der Globalisierung und Lokalisierung Rechnung tragen. Einerseits bewirken Globalisierung, Marktliberalisierung, globale Produktionssysteme und veränderte Austauschverhältnisse Druck auf viele lokale und traditionelle Wirtschaftszweige, auch wenn sie gleichzeitig neue Möglichkeiten in jungen Wachstumssektoren und Dienstleistungsbereichen eröffnen. Andererseits beweist die positive Entwicklung konzentrierter Gruppierungen von Klein- und Mikrounternehmen und lokaler Industriezonen das Potential, das auf einzelne Bereiche konzentrierte Entwicklungsstrategien auch in einer globalisierten Wirtschaft haben. Außerdem ist parallel zu den Veränderungen wirtschaftlicher Strukturen ein Trend zur Rückübertragung von Entscheidungen und Ressourcen auf Provinz- und Kommunalbehörden zu verzeichnen. Dieser Trend entspricht den verbreiteten Forderungen nach einer aufgeschlosseneren Regierung, der die Bedürfnisse der Bürger vertrauter sind und die deshalb in höherem Maß rechenschaftspflichtig und transparent ist. Gleichzeitig mit dieser Dezentralisierung wuchsen die organisierte Zivilgesellschaft und Gemeindeorganisationen, vor allem seit den 1980er Jahren, und ihre Bedeutung auf der Agenda lokaler politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsträger. Genossenschaften haben sich bei diesem Prozeß als ein wichtiges Instrument erwiesen.

Um nachhaltige Quellen des Lebensunterhalts und Möglichkeiten menschenwürdiger Arbeit für alle zu schaffen, müssen die betreffenden Aktionen auf der lokalen Ebene verankert, aber an die globalen Möglichkeiten gekoppelt sein. Wie kann dies in der Praxis geschehen? Ebenso wie die Natur eine reiche biologische Vielfalt benötigt, um sich Änderungen anzupassen, zu wachsen und zu blühen, erfordern lokale Wirtschaftsräume ein breites Spektrum ineinandergreifender Ressourcen, freiwilliger Verbände und unterstützender Maßnahmen, um ein lebendiges, wohlstands- und beschäftigungsschaffendes Gemeinwesen zu errichten.

Eine beachtenswerte Entwicklung im Rahmen der technischen Zusammenarbeit der IAO in den letzten Jahren stellten die Mitwirkung auf Gemeindeebene an konkreten Projekten, beispielsweise in den Bereichen Ausbildung, Mikroversicherung oder beschäftigungsintensive Infrastruktur, sowie das wachsende Interesse an umfassenderen Lokalinitiativen zur Wirtschaftsentwicklung dar. Die IAO kann sich darüber hinaus auf ein beträchtliches und wachsendes Volumen an Wissen und Fachkenntnissen aus aller Welt im Bereich der lokalen Entwicklung stützen. Diese Erfahrungen könnten im Rahmen einer Gesamtstrategie in bezug auf menschenwürdige Arbeit und lokale Entwicklung gebündelt werden, mit deren Hilfe ermittelt werden könnte, wie lokale Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Kommunalbehörden und gemeinwesengestützte Vereinigungen gemeinsam konzentrierte Beschäftigungs- und Produktionsgruppierungen mit einer wirksameren Bindung an die nationalen und globalen Märkte fördern können.

Eine lokale „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ könnte dem doppelten Ziel dienen, Wissen, Netzwerke und tätige Gemeinwesen zu entwickeln und den IAO-Mitgliedsgruppen mehr systematische fachliche Unterstützung bei ihren Maßnahmen und Strategien auf lokaler Ebene zu leisten. Diese Unterstützung könnte sich auf die Organisation von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die Förderung des sozialen Dialogs und der gemeinwesengestützten Zusammenarbeit bei der Verteidigung von Arbeitsnormen, beim

¹⁶ Abs. 290-312.

Sozialschutz und bei der Schaffung lokaler Beschäftigungsmöglichkeiten und der unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erstrecken. Ein Arbeitsprogramm für menschenwürdige Arbeit und lokale Entwicklung könnte in einer ausgewählten Gruppe von Ländern in Angriff genommen werden, die Interesse an einer Zusammenarbeit hierbei bekunden. Dabei würden gute Praktiken in verschiedenen Teilen der Welt analysiert, Partnerschaften begründet, die gewonnenen Lehren aufbereitet und der Austausch und die Diskussion mit Entscheidungsträgern, Lokalbehörden und Praktikern innerhalb eines globalen Netzwerkes gefördert werden.

Ein wesentliches Ergebnis wäre ein strategisches grundsatzpolitisches Rahmenwerk zur Förderung menschenwürdiger Arbeit auf der lokalen Ebene, das lokale und nationale Akteure und Institutionen im Hinblick auf das Ziel einer gerechten lokalen Entwicklung einbezieht und stärkt und zu einer faireren Globalisierung für alle beiträgt.

Kapitel III

Menschenwürdige Arbeit in globalen Produktionssystemen

Der Kommissionsbericht lenkt die Aufmerksamkeit auf die globalen Produktionssysteme, die ein bezeichnendes Merkmal der Globalisierung sind¹. Neue Technologien im allgemeinen und die Informations- und Kommunikationstechnologien im besonderen haben es möglich gemacht, daß Produktionsprozesse aufgespalten und die einzelnen Produktionssegmente an verschiedenen Produktionsstätten in aller Welt angesiedelt werden, um Vorteile zu nutzen, die sich durch unterschiedliche Kosten, die Verfügbarkeit der einzelnen Produktionsfaktoren und Investitionsanreize ergeben. Die wichtigsten Akteure hinter diesen globalen Produktionssystemen sind multinationale Unternehmen. In den sechziger und siebziger Jahren stützten sie sich weitgehend auf vertikal integrierte Organisationsstrukturen, um die internationale Produktion durch Tochterfirmen zu steuern. Heute koordinieren sie globale Lieferketten, die Firmen aller Arten in den verschiedensten Ländern verbinden, wobei sich diese Verbindungen von der globalen bis zur lokalen Ebene und von der regulierten formellen Wirtschaft bis zu lokalen Subunternehmen in der informellen Wirtschaft erstrecken. In einigen Fällen beherrschen sehr große Einzelhandelsunternehmen ihre in der Herstellung tätigen Lieferanten. In anderen sind globale Marken die treibenden Kräfte, die die technischen Einzelheiten, die Preise und die Gewinnspannen von der Verarbeitung der Rohstoffe bis zum Verbraucher bestimmen.

Diese globalen Produktionssysteme sind überwiegend in den Grenzen einzelner Sektoren entstanden, wobei jeder globale Sektor seine Besonderheiten in Gestalt der globalen Produktion und der Kontrolle über die globalen Lieferketten entwickelt hat. Am ausgeprägtesten sind sie in den Hightechbranchen (Elektronik, Halbleiter) sowie in den Branchen, die arbeitsintensive Konsumgüter erzeugen (Textilien, Bekleidung und Schuhwaren), aber es gibt sie auch in den meisten anderen Fertigungsbereichen. Zunehmende Bedeutung gewinnen sie ferner im Dienstleistungssektor, in dem es zuverlässige und billige globale Kommunikationsmethoden möglich gemacht haben, daß Softwareentwicklungen, Finanzdienstleistungen und Telefonzentralen in den unterschiedlichsten Ländern in aller Welt angesiedelt werden. Bessere Kommunikationsmöglichkeiten haben darüber hinaus noch andere Folgen, indem sie Verbrauchern, Arbeitnehmern und Unternehmen immer mehr Informationen über die Bedingungen vermitteln, unter denen Güter an verschiedenen Standorten produziert werden und damit neue Nachfragen und Reaktionen auslösen.

¹ IAA: Abs. 159-162.

Diese Entwicklungen verändern die Funktionsweise der globalen Wirtschaft. Sie haben zu Veränderungen der globalen Unternehmensorganisation und in einigen Sektoren zu einer verstärkten Konzentration innerhalb der globalen Märkte geführt. Sie erfassen einen rasch wachsenden Teil der Weltbevölkerung, und von ihnen erfaßt zu werden oder nicht, wird zunehmend zum entscheidenden Faktor für Entwicklung und Wachstum. Sie haben Folgen für die globale Wirtschaftsführung, für multilaterale Aktionen in zahlreichen Bereichen und vor allem für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die Dreigliedrigkeit. Der Kommissionsbericht verweist ausführlich auf diese Entwicklungen und macht eine Reihe von Empfehlungen unter verschiedenen Rubriken – nationale grundsatzpolitische Prioritäten, Investitionsregeln, Wettbewerbspolitik, Kernarbeitsnormen, menschenwürdige Arbeit in Ausfuhr-Freizonen, soziale Verantwortung der Unternehmen und globaler sozialer Dialog. Viele dieser Empfehlungen müssen von der IAO in Erwägung gezogen werden².

Auswirkungen im Sozial- und Arbeitsbereich

Die Auswirkungen globaler Produktionssysteme entsprechen den Auswirkungen der Globalisierung selbst. Ihre Entwicklung und Ausweitung haben zahlreiche Vorteile bewirkt. Durch Erweiterung der Möglichkeiten für die Unternehmensentwicklung haben sie eine höhere Produktionsleistung und Verbesserungen der Produktqualität, höhere Gewinne, eine Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten in Entwicklungsländern – besonders für Frauen – und den Transfer von Technologien und Fertigkeiten ermöglicht. Das Potential für positive Auswirkungen ist beträchtlich. So sind die Löhne und Arbeitsbedingungen in ausländischen Tochterfirmen multinationaler Unternehmen häufig besser als bei Firmen im Direktbesitz von Inländern. Auch Verbraucher profitieren weltweit vom Angebot eines breiten Spektrums von Produkten, die zum Teil früher nicht zu erschwinglichen Preisen verfügbar waren.

Doch der Kommissionsbericht verweist auch auf eine Reihe von Kritiken und Besorgnissen. Die Vorteile sind ungleich verteilt, und zwar sowohl zwischen den Ursprungs- und den Bestimmungsländern ausländischer Investitionen als auch zwischen den multinationalen Unternehmen und den lokalen Lieferanten und Subunternehmern sowie zwischen diesen und den Arbeitnehmern, die zu einem großen Teil Frauen sind. Vor allem in einigen Ausfuhr-Freizonen gibt es genügend Hinweise auf eine laxe Einhaltung der Kernarbeitsnormen, insbesondere des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Die Bedürfnisse der sehr zahlreichen Arbeitnehmerinnen in bezug auf Mutterschaftsurlaub, verträgliche Arbeitszeiten oder Kinderbetreuungseinrichtungen werden vernachlässigt³.

Der heftige Wettbewerb zwischen Entwicklungsländern um ausländische Investitionen hat häufig beträchtliche Zugeständnisse in Gestalt der Lockerung von Vorschriften sowie von Subventionen und Steuervorteilen zur Folge. Diese bedeuten manchmal für arme Länder, die die Entwicklung zu spät erreicht hat und die mit ihren knappen Ressourcen behutsam umgehen müssen, zu hohe Forderungen. Das Eindringen von Firmen aus Entwicklungsländern in die Segmente der globalen Lieferkette, in denen ein hoher Mehrwert erzeugt wird, ist aufgrund von Faktoren wie Produktnormen, steigenden Zöllen auf

² IAA: Abs. 255-259, 387-399, 417-427, 498-501, 550-558 und 563-566.

³ Siehe IAA: *Employment and social policy in respect of export processing zones (EPZs)*, Verwaltungsratsdok. GB./286/ESP/3, 286. Tagung, März 2003.

Erzeugnisse mit hoher Wertsteigerung und quantitativen Beschränkungen oder der beherrschenden Stellung multinationaler Unternehmen schwierig. Hinzu kommen allgemeine Besorgnisse über die Beschäftigungskonsequenzen der neuen globalen Produktionssysteme, und zwar sowohl in Ländern, die Segmente des Produktionsprozesses verlieren, als auch in jenen, in denen die durch Produktionsverlagerungen geschaffenen neuen Arbeitsplätze als prekär bezeichnet werden müssen.

Internationale Reaktionen

Ebenso wie bei anderen Aspekten der Globalisierungsdebatte richtet sich diese Kritik überwiegend gegen die Art und Weise, wie die globalen Produktionssysteme funktionieren, und nicht gegen ihre bloße Existenz und Ausweitung. Die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Unternehmen, die globale Produktionssysteme bilden, ist weiterhin rein nationaler Natur, wobei es zu einer gewissen Harmonisierung kommen kann, wie beispielsweise zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Multinationale Unternehmen können sich in einem gewissen Umfang frei entscheiden, welches Rechtssystem für den Standort verschiedener Tätigkeiten am geeignetsten ist. So kann beispielsweise ein Büro in einer Steueroase ein geeigneter Ort sein, um Gewinne auszuweisen, die in einem anderen Land steuerpflichtig wären. Schwächen der internationalen Rechnungsführungssysteme machen es möglich, daß korrupte Praktiken nicht erkannt werden. Trotz seit Jahrzehnten andauernder Diskussionen in verschiedenen Foren gibt es nach wie vor keine konkreten Vereinbarungen über umfassende globale rechtliche Bestimmungen zu ausländischen Investitionen oder zur Wettbewerbspolitik. Einen Konsens über konkrete Aspekte zu erzielen, ist auch deshalb äußerst schwierig, weil verschiedene Länder verschiedene Prioritäten in bezug auf die Bestimmung der Aspekte haben, denen Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Die zahlreichen globalen Unternehmen, die sich freiwillig für die Anwendung hoher ethischer Normen entscheiden, müssen mit anderen konkurrieren, die weniger Skrupel haben. Die grenzüberschreitende Organisierung von Arbeitnehmern und der grenzüberschreitende soziale Dialog nehmen zwar zu und können bereits einige Erfolge in bezug auf die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten verzeichnen, doch sind ihr Umfang und ihre Bekanntheit nach wie vor beschränkt. Für die Durchführung internationaler Arbeitsnormen sind in erster Linie die nationalen Regierungen verantwortlich. Multinationale Unternehmen können sich dafür entscheiden, diese Normen bei ihren Praktiken innerhalb der globalen Lieferketten freiwillig zu fördern, doch können sie nur schwer Zulieferer überwachen, vor allem wenn diese in der informellen Wirtschaft in Ländern tätig sind, in denen die Gesetze und Praktiken nicht den internationalen Normen entsprechen. Die Verbraucher lehnen es in zunehmendem Maß ab, Waren zu kaufen, die unter ausbeuterischen Bedingungen – vor allem mit Hilfe von Kinderarbeit – erzeugt werden. Die Vorkehrungen, die erforderlich sind, um zu gewährleisten, daß eine Beteiligung an globalen Märkten eine Entwicklungsdividende abwirft, werden von Investoren, die nur die niedrigsten Produktionskosten, das Mindestmaß an Regulierung und die Möglichkeit zur raschen Verlagerung von Produktionsstätten suchen, gelegentlich als Hindernisse betrachtet. Internationale Urkunden, wie die IAO-Erklärung über multinationale Unternehmen und die OECD-Richtlinien⁴, bieten wertvolle Bezugsmarken für internationale

⁴ Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, ursprüngliche 1977 vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes angenommen und im November 2000 abgeändert, und Richtlinien für multinationale Unternehmen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), ursprünglich 1976 angenommen und im Juni 2000 abgeändert.

Investitionen, haben jedoch eher politische und moralische statt rechtliche Bedeutung. Auch die seit etwa zehn Jahren immer häufiger von einzelnen Unternehmen angenommenen Verhaltensordnungen sind nur freiwillige Absichtserklärungen bestimmter Firmen.

Es gibt somit eine umfangreiche und komplexe Reihe von Fragen, die für verschiedene Gruppen von Interesse sind. Zu diesen Gruppen gehören multinationale Unternehmen, lokale Lieferanten, Arbeitnehmer in Industrie- und Entwicklungsländern, Regierungen von Ursprungs- und Empfängerländern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, internationale Organisationen, Aktivisten und Gruppen der Zivilgesellschaft, Frauenverbände, Verbrauchergruppen sowie Initiativen für ethischen Handel und ethische Investitionen.

Die soziale Dimension der globalen Produktionssysteme: Die Rolle der IAO

Die Ausweitung globaler Produktionssysteme und die Forderung der Kommission nach einem transparenten, kohärenten und ausgewogenen Rahmen für ausländische Investitionen werfen Fragen mit bedeutenden sozial- und beschäftigungspolitischen Konsequenzen auf. Darüber hinaus gehören zu den Mitgliedsgruppen der IAO Unternehmen, Regierungen und Gewerkschaften, die in der Lage sind, unmittelbare Erfahrungen mit der Förderung von Investitionen und Beschäftigung durch ausländische Direktinvestitionen in die Diskussion über neue Strategien einzubringen. Zu den IAO-Programmen, die sich bereits mit Fragen im Zusammenhang mit globalen Produktionssystemen befassen, gehören die Programme in den Bereichen grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutzmaßnahmen, Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung von Ausfuhr-Freizonen, Kleinunternehmen innerhalb globaler Lieferketten, sozialer Dialog sowie Unternehmens- und freiwillige Initiativen⁵.

Globale Produktionssysteme sind ein wichtiger Aktionsbereich, wenn menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel gemacht werden soll. Systematischere und besser koordinierte Bemühungen sind notwendig, um das gewaltige technologische und wirtschaftliche Potential, das diese neuen Produktionssysteme Menschen bieten können, in vollem Umfang zu nutzen. Mit Hilfe der Eingliederung ihrer dreigliedrigen Mitgliedschaft ist die Organisation in der Lage, Grundsatzmaßnahmen und Strategien zu entwickeln, die gewährleisten, daß dieses Potential genutzt wird und menschenwürdige Arbeit ermöglicht.

Stärkung der Wissensbasis

Die erste Aufgabe besteht für die IAO darin, ihre Kenntnisse über die Entwicklung und Funktionsweise globaler Produktionssysteme unter dem Blickpunkt unserer eigentlichen Ziele weiter zu verbessern. Es gibt bereits eine Wissensbasis, die im Zuge der IAO-Arbeiten zu multinationalen Unternehmen, Ausfuhr-Freizonen, Unternehmensentwicklung und Beschäftigungswachstum und der vom Internationalen Institut für Arbeitsfragen durchgeführten Forschungsarbeiten über globale Wertschöpfungsketten aufgebaut worden ist. Aber es bedarf systematischerer Qualitätsanalysen in bezug auf die sektorspezifischen Besonderheiten dieser globalen Produktionssysteme und der damit verbun-

⁵ IAA: GB.286/ESP/3 a.a.O.; *Information note on corporate social responsibility and international labour standards*, Verwaltungsratsdok. GB./288/WP/SDG/3, 288. Tagung.

denen Lohn- und Beschäftigungssysteme, die Kollektivverhandlungen, die Arbeitsbedingungen, die Stellung der weiblichen Arbeitnehmer, die Soziale Sicherheit, den Vertrieb der Erzeugnisse und vor allem die Aufteilung der mit solchen Produktionssystemen erzielten Gewinne zwischen den Parteien. Wie hat sich die Entwicklung globaler Produktionssysteme beispielsweise im Dienstleistungssektor auf die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten der Arbeitnehmer in verschiedenen Ländern der Welt ausgewirkt? Wie können globale Produktionssysteme zweckmäßigerweise verwaltet und reguliert werden, um die Möglichkeiten zu maximieren, menschenwürdige Arbeit und Produktivität zu fördern? Welche Art von Ordnungsrahmen und/oder institutionellen Vorkehrungen ist notwendig, um menschenwürdige Arbeit in den verschiedenen globalen Sektoren zu unterstützen? Es bedarf umfassenderer Kenntnisse darüber, wie neue Technologien sowohl die Produktionsmuster als auch die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Ländern mit hohen und niedrigen Einkommen verändern. Wir müssen auch mehr darüber wissen, wie sich eine verstärkte vertikale Spezialisierung im Welthandel auf die potentiellen Handelsgewinne ausgewirkt hat und welche grundsatzpolitischen Konsequenzen sich ergeben. Vor allem ist es notwendig, Situationen, die allen Beteiligten Vorteile bringen, und die ihrer Förderung dienenden grundsatzpolitischen Maßnahmen zu ermitteln. Eine genaue Untersuchung dieser Aspekte kann die nützlichsten und aussichtsreichsten Interventions- und Aktionsansätze für die IAO aufzeigen.

Unternehmenswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen

Wenn die globale Wirtschaft Beschäftigung schaffen soll, müssen auch die globalen Produktionssysteme diesem Ziel entsprechen. Die meisten Arbeitsplätze werden in kleinen Unternehmen geschaffen, so daß die Aufmerksamkeit auf dieses Glied der Produktionskette konzentriert werden muß, indem diesen Unternehmen dabei geholfen wird, auf globale Chancen zu reagieren⁶. Darüber hinaus muß auch dem Beschäftigungspotential des globalen Dienstleistungssektors mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Investitionsmuster sind dabei ein entscheidendes Element. Investitionen richten sich nach den Vorstellungen der Wirtschaft darüber, wo Märkte und Gewinne winken, wobei die Schaffung von Arbeitsplätzen bestenfalls ein zweitrangiger Faktor ist. Beiträge der IAO zu einem internationalen grundsatzpolitischen Rahmen für Investitionen könnten sich darauf konzentrieren, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen verstärkt zu einem Bestandteil von Investitionsentscheidungen gemacht werden kann. Dabei könnte es auch vor allem um Kopplungen zwischen internationalen Investitionen und der übrigen Binnenwirtschaft gehen, die ein ganz entscheidender Faktor sind, wenn relativ kapitalintensive internationale Investitionen einen Multiplikatoreffekt haben sollen, indem sie lokal in großem Umfang Arbeitsplätze schaffen.

Dabei ist es wichtig, daß nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze beurteilt werden kann. Globale Produktionssysteme können ein Medium zur Förderung menschenwürdiger Arbeit nicht nur innerhalb der Wertschöpfungskette, sondern auch in jedem Land, in dem sie operieren, sein, indem sie aufzeigen, wie die Verbesserung von Rechten bei der Arbeit und Arbeitsbedingungen zur Erfüllung von Unternehmenszielen beiträgt.

⁶ Siehe UNDP: *Unleashing Entrepreneurship: Making business work for the poor*, Bericht der Kommission für den privaten Sektor und Entwicklung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, 1. März 2004.

Dies macht eine Intensivierung der IAO-Arbeit in den Bereichen Unternehmertum, Unternehmenswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen breit gestützter amtsweiter Bemühungen erforderlich. Eine wichtige Komponente dieser Bemühungen werden dabei die Empfehlungen im Kommissionsbericht in bezug auf die informelle Wirtschaft bilden, die darin bestehen, einen angemessenen Rahmen für Eigentums- und soziale Rechte zu schaffen sowie auf Vereinigungen abzielende Strategien, Genossenschaften und andere Maßnahmen zur Überwindung der Informalität zu unterstützen.

Parallel zu den Arbeiten in den Bereichen Unternehmertum und Unternehmensentwicklung muß ein kohärenter internationaler grundsatzpolitischer Rahmen entwickelt werden, der verstärkte Investitionsströme in Entwicklungsländer, die gegenwärtig nur sehr wenige Investitionsmittel erhalten, fördern und die Möglichkeiten für Entwicklung, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit maximieren kann. Als Beitrag zur Förderung der Überlegungen über einen ausgewogenen Entwicklungsrahmen für ausländische Direktinvestitionen (ADI) hat der Kommissionsbericht einen grundsatzpolitischen Entwicklungsdialog vorgeschlagen. Ziel dieses Dialogs wäre es, ein Forum für einen offenen Austausch zu schaffen, in dem die anstehenden Fragen geklärt werden, und eine Einigung über grundsatzpolitische Reaktionen zu erleichtern, damit ein integrierter internationaler grundsatzpolitischer Vorschlag zu einem ausgewogenen Entwicklungsrahmen für ADI ausgearbeitet werden kann. Die IAO könnte gemeinsam mit anderen interessierten Organisationen Vorarbeiten zu den Fragen durchführen, mit denen sich dieser Dialog befassen würde, und sich an seiner Organisation beteiligen. Zu diesen Organisationen könnten die UNCTAD, die Weltbank, der IWF, die WTO, die OECD, die Abteilung der Vereinten Nationen für Wirtschafts- und Sozialangelegenheiten (UNDESA) und andere gehören.

Förderung eines globalen sozialen Dialogs

Der Kommissionsbericht verweist auf die Erwartungen, die im Zusammenhang mit globalen Produktionssystemen in bezug auf neue Institutionen des sozialen Dialogs zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern entstehen dürften. Dies ist ein Bereich, in dem die IAO dazu beitragen kann, die Entwicklung von Institutionen zu unterstützen, die den Dialog über das Ziel menschenwürdige Arbeit intensivieren.

Die IAO hat im Lauf der Jahre über ihre Industrieausschüsse ein einzigartiges und Zeit erprobtes System dreigliedriger Beratungen über einzelne Sektoren entwickelt. Diese für 22 Sektoren zuständigen Ausschüsse befassen sich vornehmlich mit internationalen Arbeitsfragen, die die wichtigsten Industrie- und Dienstleistungssektoren der Weltwirtschaft betreffen. Sie bieten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern aus einzelnen Sektoren und Regierungen die Möglichkeit, einen Dialog über Fragen von gemeinsamem Interesse zu führen und Einigung über Schlußfolgerungen und Empfehlungen zur Verbesserung sozialer und wirtschaftlicher Bedingungen zu erzielen. Obwohl die von ihnen ausgearbeiteten Schlußfolgerungen freiwilliger Natur sind, haben diese Ausschüsse in den letzten 50 Jahren wesentlich dazu beigetragen, die Praktiken und Politiken in einzelnen Sektoren zu gestalten⁷. Sie bilden durchaus ein geeignetes und etabliertes Forum für eine Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit globalen Produktionssystemen. Das Programm Sektortätigkeiten sieht in jeder Zweijahresperiode die Veranstaltung von vier Sektortagungen sowie sieben Aktionsprogramme in sechs Sektoren auf nationaler

⁷ E. Weisband: *ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History*, Arbeitspapier, Programm Sektortätigkeiten, (Genf, IAA, 1996).

und regionaler Ebene vor. Diese Tätigkeiten könnten eine gute Gelegenheit bieten, für ausgewählte globale Produktionssektoren gemeinsam vereinbarte Richtlinien zu Arbeits- und Sozialfragen auszuarbeiten, die den Besonderheiten jedes einzelnen Sektors in äußerst praxisnaher Weise Rechnung tragen.

Globale Produktionssysteme eröffnen neue Möglichkeiten für die Organisierung und Vertretung sowie für den sozialen Dialog. Die Zahl der Rahmenvereinbarungen zwischen Globalen Gewerkschaftsbünden und multinationalen Unternehmen wächst ständig. Diese freiwilligen Vereinbarungen weisen sehr unterschiedliche Geltungsbereiche und Besonderheiten auf, behandeln aber in den meisten Fällen die Kernarbeitsnormen. Sie liefern im allgemeinen Richtlinien für die Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Unternehmensleitung und stellen aufgrund ihres globalen Geltungsbereichs eine wichtige Neuerung in den Arbeitsbeziehungen dar. Sie haben durchaus das Potential, eine konstruktive Rolle bei der weltweiten Förderung von Arbeitsnormen und bei der Stärkung der sozialen Verantwortung der Unternehmen zu spielen. Die IAO sollte diese Entwicklungen sorgfältig beobachten und den beteiligten Parteien, soweit dies gewünscht wird, Rat und Unterstützung bieten.

Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Initiativen von Interessentengruppen stärken

Unternehmen beeinflussen in hohem Maß sowohl soziale als auch wirtschaftliche Ziele. In der globalen Wirtschaft sind die ethischen Anliegen und Vorgehensweisen der Unternehmen besonders wichtig. In den letzten Jahren ist mit einer Lawine von Initiativen nicht-staatlicher Akteure versucht worden, Arbeitsnormen, Menschenrechte, Umweltschutz und andere soziale Werte in die globale Wirtschaft einzubeziehen. Durch die Maßnahmen einzelner Unternehmen liefert dieser Tätigkeitsbereich, wie die Kommission feststellte, eine Ergänzung, nicht aber einen Ersatz staatlicher Aktionen. Dennoch muß die Wirkung dieser freiwilligen Unternehmensinitiativen gefördert werden, wenn sie einen Beitrag zu dem globalen Ziel menschenwürdige Arbeit für alle leisten sollen.

An den Bemühungen um eine verstärkte Berücksichtigung ethischer und sozialer Ziele im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit hat sich ein breites Spektrum von Unternehmen, Sektoren und Gruppen der Zivilgesellschaft beteiligt⁸. Einige Unternehmen bemühen sich, über ihre eigenen Grenzen hinaus in ihrer gesamten globalen Lieferkette und/oder in den Ländern und Gemeinwesen, in denen sie tätig sind, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und andere Human- und Sozialziele zu fördern. Sie tun dies auf unterschiedliche Weise, etwa mit Hilfe von eigenen Verhaltensordnungen, Richtlinien für ethischen Einkauf und Sozial- oder Nachhaltigkeitsberichten, durch die Mitwirkung an Zertifizierungsprogrammen sowie in Gestalt von Partnerschaften mehrerer Interessentengruppen, mit denen eine Überwachung und Verifizierung sichergestellt werden soll, sowie durch ihre Beteiligung an Entwicklungspartnerschaften mit lokalen Gemeinwesen und/oder Unternehmen.

Die IAO hat eine Reihe wichtiger globaler Bezugstexte zu bieten, darunter die *Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen* und die *Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik*. Der Globale Pakt der Vereinten Nationen vereinigt die IAO und andere Organisationen der Vereinten Nationen mit Unternehmen und ihren Interessenten bei der Förderung universaler Menschenrechte und Arbeits- und Umwelt-

⁸ Siehe Verwaltungsratsdokumente GB.288/WP/SDL/3 a.a.O. und GB.273/WP/SDL/1, 273. Tagung, Nov. 1998.

werte im Rahmen von Geschäftstätigkeiten in aller Welt. Die Kommission selbst schloß sich der in einigen Sektoren geäußerten Ansicht an, daß die Glaubwürdigkeit freiwilliger Initiativen, wie sie etwa vom Globalen Pakt inspiriert wurden, von der Transparenz und den Systemen der Rechenschaftslegung abhängt, nach denen jede Messung, Berichterstattung und Überwachung erfolgt⁹.

Die IAO bietet einen einzigartigen Ort für Analysen, den sozialen Dialog und die Entwicklung grundsatzpolitischer Maßnahmen in bezug auf diese Fragen. Ihre dreigliedrige Struktur verleiht den von der Organisation entwickelten Politiken und Arbeitsnormen eine besondere Legitimität in der Welt der Arbeit. Es gibt innerhalb des Amtes bereits eine Reihe von Programmen, die private, von mehreren Interessentengruppen getragene Initiativen unter dem einen oder anderen Gesichtspunkt unterstützen. Zu solchen Initiativen gehören Partnerschaften innerhalb des Exportsektors einzelner Wirtschaftszweige¹⁰ und Dialoge zur Ermittlung von Möglichkeiten, die Beiträge von multinationalen Unternehmen an ihren Tätigkeitsorten zu verstärken. Die betreffenden Informationsmöglichkeiten umfassen eine Online-Datenbank über freiwillige Initiativen¹¹ sowie eine Vielfalt an Ausbildungsmaterial, Benutzerleitfäden und Betriebshandbüchern über die Einbeziehung von Arbeitsnormen und -prinzipien in freiwillige Initiativen. Die IAO ist in der Lage, diese Möglichkeiten durch die Vermittlung von Kenntnissen, gemeinschaftliche Aktionen und sozialen Dialog weiter auszubauen.

Im Kommissionsbericht wird angeregt, daß die Internationale Arbeitgeberorganisation „einen Beitrag dazu leisten [könnte], die Partizipation der Wirtschaft an der Steuerung der Globalisierung durch die Verbreitung von Informationen, Bildungsmaßnahmen und Diskussionen“ über Fragen der Unternehmensführung und der sozialen Verantwortung „zu verbessern“¹². Die IAO kann zur Stärkung von Arbeitgeberverbänden und anderen Akteuren dadurch beitragen, daß sie die verschiedenen Initiativen fachlich unterstützt und Informations- und Ausbildungsprogramme zum Aufbau von Kapazitäten entwickelt. Auf globaler Ebene bietet die operative Rolle der IAO innerhalb des Globalen Paktes und ähnlicher Partnerschaften eine Möglichkeit, die unverzichtbaren Beiträge internationaler Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie strengere gemeinsam vereinbarte Rahmenbedingungen für Transparenz, Rechenschaftspflicht und Kohärenz zu fördern.

Es bedarf weiterer Kenntnisse darüber, wie diese freiwilligen Initiativen zu menschenwürdiger Arbeit beitragen, damit Richtlinien für beste Praktiken ausgearbeitet werden können. Hierzu gehören Kenntnisse über Entwicklungspartnerschaften mit lokalen Gemeinwesen und/oder Unternehmen, den Beitrag, den die Verpflichtung der Unternehmen zu sozialer Verantwortung und ethischem Handel zur menschenwürdigen Arbeit leistet, sowie die Gestaltung der Lieferkette nach ethischen Gesichtspunkten. Im Bericht der Kommission wird auf die große Zahl unterschiedlicher Akteure hingewiesen, die im Rahmen solcher Initiativen engagiert sind, und von denen viele von der IAO Anleitungen erwarten, wie ihre Arbeitsnormen, auf die diese Initiativen häufig Bezug nehmen, in Managementsysteme einbezogen und überwacht werden können und wie darüber

⁹ IAA: Abs. 554

¹⁰ Ein Beispiel für eine entwicklungsorientierte Vorgehensweise ist die Internationale Kakaoinitiative, die darauf abzielt, Kinderarbeit abzuschaffen und gleichzeitig lokale Kapazitäten zur Überwachung von Kinderarbeit aufzubauen, sozialen Schutz, Bildung und Ausbildung zu bieten, rechtliche Strukturen zu verbessern und die Kapazitäten lokaler Erzeuger zu stärken.

¹¹ Siehe www.ilo.org/basi

¹² IAA: Abs. 556.

berichtet werden kann¹³. Es ist notwendig, Prinzipien für partizipatorische und zur Rechenschaftslegung verpflichtende Prozesse auszuarbeiten, die den Erfordernissen der Unternehmen und anderer Interessentengruppen entsprechen. Es müssen Kenntnisse über Systeme und Methodiken der Berichterstattung, Überprüfung und Überwachung entwickelt werden. Ferner ist es erforderlich, die Fähigkeiten der betroffenen Akteure, seien es Regierungen von Entwicklungsländern oder Sozialprüfer, sich im Rahmen dieser Initiativen zu engagieren, weiter auszubauen.

Ein breit abgestützter Dialog ist entscheidend, um Prinzipien, Grundsatzmaßnahmen und beste Praktiken in bezug auf diese freiwilligen Initiativen zu entwickeln, damit diese wirksam zur sozialen Dimension der Globalisierung beitragen können. Der Kommissionsbericht schlägt vor, daß die IAO die Entwicklung einer Grundsatzpolitik zu dieser Frage weiter betreibt. Insbesondere wird sie aufgefordert, ein Forum der internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände über den Beitrag der Sozialverantwortung der Unternehmen und anderer freiwilliger Initiativen zu einer faireren Globalisierung einzuberufen. Dieses könnte nach Anregung des Berichts die Form eines Dialogs über die Entwicklung einer Grundsatzpolitik annehmen, um „eine Stätte der Kommunikation und des Austauschs zwischen allen beteiligten Akteuren zu bilden“ und „diejenigen, die über wesentliche Fachkenntnisse in einschlägigen Bereichen verfügen, diejenigen, um deren Interessen es geht, und jene mit Verantwortung bei der Durchführung des Wandels einzubeziehen“¹⁴. Um dieser Empfehlung zu folgen, wird vorgeschlagen, daß das Amt in Abstimmung mit den Mitgliedsgruppen eine vorläufige Agenda für einen solchen grundsatzpolitischen Entwicklungsdialo g und eine Reihe von grundsätzlichen Informationsunterlagen zu wesentlichen Fragen ausarbeitet. Auf dieser Basis könnten die IAO-Mitgliedsgruppen die Form und den Gehalt des vorgeschlagenen Forums prüfen. Dies ist ohne Frage ein Bereich, in dem die IAO eine nützliche Rolle spielen kann.

¹³ IAA: Abs. 427.

¹⁴ IAA: Abs. 614 und 616.

Kapitel IV

Wachstum, Investitionen und Beschäftigung: Ein Plädoyer für Dialog und globale grundsatzpolitische Kohärenz

Eine entscheidende Aussage des Kommissionsberichts lautet in Anlehnung an die Erklärung von Philadelphia, daß sozialer Fortschritt nicht nur mit sozialpolitischen Maßnahmen allein erreicht werden kann¹. Er hängt vielmehr weitgehend von Entwicklungen der Wirtschaft, des Finanzwesens, des Handels, der Technologie, der Investitionen, der Umwelt und anderer hiermit zusammenhängender Bereiche ab. Aber sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene werden grundsatzpolitische Maßnahmen in diesen verschiedenen Bereichen häufig nebeneinander getroffen, ohne daß ihre Wechselwirkungen ausreichend berücksichtigt werden. Die Gliederung der Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Ministerien sowie zwischen einzelnen internationalen Organisationen trägt hierzu ganz wesentlich bei.

Angesichts dieser Situation gelangt der Kommissionsbericht zu der Feststellung, daß eine größere internationale grundsatzpolitische Kohärenz bei der Verfolgung des Ziels einer fairen und auf soziale Inklusion ausgerichteten Globalisierung eine wichtige Gesamtstrategie für das multilaterale System sein muß. Er vertritt die Ansicht, daß die mangelnde grundsatzpolitische Kohärenz zwischen den Handels-, Investitions-, Finanz- und Sozialpolitiken der verschiedenen Organisationen eine entscheidende Ursache dafür ist, daß die Globalisierung die grundlegenden Ziele Fairneß, Chancen und Beschäftigung in so unzulänglicher Weise erfüllt.

Die Notwendigkeit integrierter sozial- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist mit der Beschleunigung der Globalisierung immer dringender geworden. Entwicklungen in einem Bereich greifen immer rascher auch auf andere Bereiche über. So kann sich beispielsweise eine Finanzkrise rasch zu einer Beschäftigungs- und Armutskrise entwickeln. Auch die verstärkte gegenseitige Abhängigkeit der Länder hat zur Folge, daß grundsatzpolitische Veränderungen in einem Land, wie z.B. Änderungen der Wechselkurse oder Zinssätze, ihren Niederschlag in Ausfuhr- und Beschäftigungsveränderungen in anderen Ländern finden.

Deshalb schlägt der Kommissionsbericht eine Reihe von ‚Initiativen für grundsatzpolitische Kohärenz‘ zwischen den Organisationen des multilateralen Systems als ein Mittel vor, diesen gravierenden Mangel zu beheben. Das Ziel solcher Initiativen besteht darin, „die grundsatzpolitische Koordination zwischen den internationalen Organisationen in

¹ Abs. 502-514.

bezug auf jene Fragen zu verbessern, bei denen eine Überschneidung ihrer Aufgabengebiete vorliegt und es zu einer Interaktion von Politiken kommt²“.

Diese Initiativen werden als flexibles und operatives Instrument betrachtet, mit dessen Hilfe die Sekretariate der zuständigen Organisationen gemeinsam integrierte grundsatzpolitische Vorschläge zu wesentlichen Fragen ausarbeiten könnten, mit denen sie sich befassen möchten. Jede Organisation würde dabei innerhalb ihres Mandats und mit Hilfe ihres eigenen grundsatzpolitischen Instrumentariums agieren. Im Fall jeder einzelnen Initiative würden sodann etwaige vereinbarte Schlußfolgerungen den Leitungsorganen der beteiligten Organisationen unterbreitet werden, damit diese sie erörtern und weitere Richtlinien erarbeiten. Der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) und der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) würden über die erzielten Fortschritte umfassend informiert werden³.

Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz im Hinblick auf Wachstum, Investitionen und Beschäftigung

Die Kommission empfiehlt, daß die erste dieser Initiativen der Frage ‚Wachstum, Investitionen und Beschäftigung‘ gelten sollte. Sie regt an, daß sich an dieser Initiative die zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen, die Weltbank, der IWF, die WTO und die IAO beteiligen sollten. Das Thema wurde gewählt, weil im Verlauf der Konsultationen der Kommission deutlich wurde, daß in allen Ländern die Meinungen der Menschen über die Globalisierung unmittelbar davon abhängen, welche Auswirkungen die Globalisierung auf ihre Arbeitsleben hatte. Menschenwürdige Arbeit ist ein elementarer Wunsch der Menschen in der ganzen Welt, und diesen Wunsch zu erfüllen, ist ein strategisches Mittel, die Vorteile der Globalisierung auf alle auszuweiten. Wachstum, Investitionen und Beschäftigung sind ein Hauptanliegen der Regierungen, der Unternehmen, der Arbeitnehmer, der Zivilgesellschaft und generell der Menschen in aller Welt. Hier Fortschritte zu erzielen, würde deshalb einer wesentlichen politischen Forderung in allen Ländern entsprechen. Gleichzeitig ist dies auch ein Bereich, in dem grundsatzpolitische Kohärenz von ausschlaggebender Bedeutung ist⁴.

Die Gründe für die Initiative

Die nachhaltige Schaffung von mehr und allmählich besseren Beschäftigungsmöglichkeiten läßt sich nur im Rahmen eines starken und stabilen Wachstums in der globalen Wirtschaft erreichen. Dieses wiederum bedingt einen hohen Stand produktiver Investitionen. Darüber hinaus sind ‚Wachstum‘ und ‚Investitionen‘ variable strategische Wirtschaftsgrößen, die von einem breiten Spektrum grundsatzpolitischer und institutioneller Regelungen abhängen. Von größter Bedeutung sind dabei ganz offensichtlich die Regelungen, die den Handel, die ausländischen Direktinvestitionen, die Kapitalbewegungen und die Technologie steuern. Wegen der immer größeren Reichweite der Globalisierung werden auch die Zusammenhänge zwischen diesen einzelnen Bereichen immer stärker.

² Abs. 607.

³ Abs. 610.

⁴ Abs. 611.

Das Geflecht der Zusammenhänge ist aber noch weit umfassender. Die Erfahrung hat gezeigt, daß ‚Beschäftigung‘ nicht ein bloßes Nebenprodukt dieser variablen Wirtschaftsfaktoren ist. Auch die Arbeitsmarktpolitik und soziale Institutionen üben durch ihre Auswirkungen auf Fertigkeitentwicklung und Unternehmertum die Motivation und Produktivität der Arbeitnehmer, den Umfang der Lohn- und Einkommensungleichheit und die Beilegung von Verteilungskonflikten einen Einfluß auf Wachstum und Investitionen aus. Bildungs- und Gesundheitsausgaben werden häufig als Investitionen in Humankapital betrachtet. Hinzu kommt, daß sich auch Förderungsmaßnahmen für die Gründung von Unternehmen und die technologische Innovation auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung auswirken. Ebenso ist die Nutzung des vollen Potentials der informellen Wirtschaft ein wichtiger Faktor, der alle drei variablen Größen beeinflußt.

Idealerweise sollte dieses gesamte Instrumentarium miteinander zusammenhängender grundsatzpolitischer Maßnahmen auf die Verwirklichung des Ziels ausgerichtet werden, produktive Beschäftigung zu schaffen. Die gegenwärtige Situation entspricht dieser Idealvorstellung aber in keiner Weise. Die Zuständigkeit für diese miteinander zusammenhängenden grundsatzpolitischen Maßnahmen ist auf verschiedene Organisationen aufgeteilt, obgleich die Verfassungen des IWF und der WTO eine allgemeine Verpflichtung zur Vollbeschäftigung enthalten und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Mittelpunkt der Maßnahmen der IAO und der Weltbank steht. Der Weltgipfel für soziale Entwicklung hat die Vollbeschäftigung zu einem Ziel der Vereinten Nationen in allen Regionen erklärt. Es wäre jedoch fair zuzugeben, daß die einzelnen Organisationen unterschiedliche operative Prioritäten und unterschiedliche konzeptionelle Rahmen haben, an denen sie ihre einschlägigen Arbeiten ausrichten. Soweit es um Beschäftigung geht, wird gerne davon ausgegangen, daß die Erreichung von Zielen wie niedrige Inflationsrate oder größere Handelsliberalisierung auch am besten und automatisch dazu beitragen wird, das Ziel Beschäftigung zu erreichen. Zweifellos sind dies zwei wichtige grundsatzpolitische Ziele, doch kann ihre Erfüllung nur eine Teillösung sein.

Die offene Arbeitslosigkeit ist nach wie vor in vielen Teilen der Welt hoch, Unterbeschäftigung ist in vielen Entwicklungsländern weiterhin endemisch, und die durch Informalisierung und strukturelle Anpassungen hervorgerufenen Probleme der Beschäftigungsunsicherheit sind größer geworden. Über die Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung, zu denen auch Migrationen und das *Outsourcing* gehören, ist es zu Spannungen gekommen.

Die Kommission plädiert überzeugend für ernsthafte Bemühungen aller mit der Frage befaßten Organisationen, den *status quo* vorurteilslos und mit dem festen Vorsatz, Möglichkeiten für bessere Wachstums-, Investitions- und Beschäftigungsergebnisse zu erproben, kritisch zu überprüfen. Die IAO als internationale Organisation mit der vorrangigen Aufgabe, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen zu fördern, die soziale Gerechtigkeit mit leistungsfähiger Produktion kombinieren, ist verpflichtet, Anstöße zu einer aktiven Beschäftigung mit den Vorstellungen der Kommission über eine grundsatzpolitische Kohärenz in bezug auf menschenwürdige Arbeit zu geben.

Es geht voran

Nach der Aussprache über die Kommissionsvorschläge auf der Tagung der IAO-Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung im März 2004 wurde im April 2004 eine erste Runde von Konsultationen mit Partnerorganisationen eingeleitet. Obwohl die meisten Organisationen Zeit zum Nachdenken wünschten, gab es bereits erste ermutigende Reaktionen. Der Konferenz und dem Verwaltungsrat wird ein Situationsbericht

über die technischen Vorprüfungen in bezug auf die Initiative unterbreitet werden. Unter anderem wird daran gedacht, eine multidisziplinäre Arbeitsgruppe einzuberufen, deren Mitarbeiter den beteiligten Organisationen angehören und die mit führenden Ökonomen und anderen Fachleuten aus Wirtschafts-, Gewerkschafts-, Regierungs- und Hochschulkreisen zusammenarbeitet.

Der Vorschlag geht vor allem dahin, daß die beteiligten Institutionen Einigung darüber erzielen, daß das Ziel der Übung der Beitrag zu einer faireren Globalisierung ist, die Chancen für alle bietet. Deshalb wäre vor allem zu ermitteln, wie eine bessere grundsatzpolitische Steuerung der Zusammenhänge zwischen nachhaltigem Wachstum, Investitionen und der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten am besten zur Erreichung dieses Ziels beitragen könnte.

Als erster Schritt könnte eine Liste grundsatzpolitischer Maßnahmen vereinbart werden, die ganz eindeutig miteinander zusammenhängen und dennoch in den Aufgabenbereich verschiedener Institutionen fallen. Auf ihrer Grundlage würde eine technische Integration und Koordinierung grundsatzpolitischer Maßnahmen vorgenommen werden, um die richtige Ausgewogenheit und die Abfolge der einzelnen wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu bestimmen. Dabei würden u.a. makroökonomische sowie finanz-, handels-, investitions-, arbeitsmarkt- und hiermit zusammenhängende sozialpolitische Maßnahmen untersucht werden, die ein stärkeres und stabileres Wachstum und mehr Beschäftigung ermöglichen.

Die Ergebnisse der Diskussionen einer solchen Arbeitsgruppe würden den Vorstandsorganen der beteiligten Institutionen unterbreitet werden, damit diese weitere Leithilfe geben können. ECOSOC und CEB würden über die Entwicklung dieser Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz laufend unterrichtet werden.

Forum für Globalisierungspolitik

Eine zweite Möglichkeit zur Förderung des Dialogs und einer späteren Konvergenz der Vorstellungen darüber, wie die soziale Dimension der Globalisierung erweitert werden kann, bieten die Vorschläge der Kommission zu einem regelmäßigen Dialog und regelmäßigen Konsultationen im Rahmen eines Forums für Globalisierungspolitik über die soziale Dimension der Globalisierung, das alle wichtigen Akteure und Institutionen in der globalen Wirtschaft vereint⁵. Ein solches Forum wäre „eine Stätte des Zusammenkommens der Organisationen des multilateralen Systems ... mit anderen Organisationen, Gruppen oder Einzelpersonen, deren Anliegen die soziale Dimension der Globalisierung ist. Regelmäßig könnten hier die sozialen Folgen von Entwicklungen und Politiken der globalen Wirtschaft untersucht werden“⁶.

Das Forum würde nicht nur eine Plattform für Dialoge zwischen den vielfältigen Interessentengruppen bieten, sondern auch die Kenntnisse, Ressourcen und Perspektiven aller beteiligten Organisationen zur Beobachtung der Entwicklungen der sozialen Auswirkungen der Globalisierung und zur Analyse grundsatzpolitischer Fragen heranziehen. Aufbauend auf den Erfahrungen mit der Kommission könnte das Forum eine Begegnungsstätte für Organisationen und Gruppen mit unterschiedlichen Ansichten sein, um hier miteinander zu wirken und neu auftretende soziale Probleme und alternative Mög-

⁵ Abs. 619-622.

⁶ Abs. 620.

lichkeiten ihrer Behandlung zu erörtern. Die Kommission hat die IAO ausdrücklich aufgefordert, die Initiative zu ergreifen, diese Empfehlung in Zusammenarbeit mit interessierten Organisationen umzusetzen⁷.

Es ist eine Empfehlung, die geprüft zu werden verdient, und es gibt viele Gründe, warum die IAO eine nützliche Rolle dabei spielen könnte, die Einleitung dieser Initiative zu ermöglichen. Die lange Geschichte und die Erfahrungen der IAO als Ort des Dialogs und der Vereinbarungen zwischen gelegentlich völlig unterschiedlichen Standpunkten sind bestens bekannt. Hinzu kommt, daß die zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Belange auf der Agenda der IAO bewirkt haben, daß die Organisation über Fachwissen auf einem breiten Feld verfügt. Ein weiterer Faktor, der bei der Diskussion über Sinn und Wert des Vorschlags für die IAO selbst ins Gewicht fällt, ist die Tatsache, daß der Organisation damit die Möglichkeit geboten würde, ihre Wertvorstellungen und Arbeitsmethoden einem großen und einflußreichen Kreis zu vermitteln und gleichzeitig Informationen und Ideen von zahlreichen Akteuren einzuholen, die mit verschiedenen Aspekten des Globalisierungsprozesses befaßt sind. Dabei würde auch unsere praktische Zusammenarbeit mit anderen Organisationen verstärkt werden. Das Ergebnis der Diskussionen in einem solchen Forum könnte nicht nur darin bestehen, daß unterschiedliche Ansichten, vor allem solche, denen in internationalen Foren nur selten Gehör geschenkt wird, vorgetragen werden, sondern auch in einer allmählichen Übereinstimmung darüber, was getan werden muß, um die Globalisierung zu einer Kraft des positiven Wandels zu machen. Es könnte ein konstruktiver Beitrag zu einer fairen Globalisierung werden.

⁷ Abs. 621.

Kapitel V

Die Errichtung eines sozioökonomischen Sockels

Ein Aspekt der Kohärenz grundsatzpolitischer Maßnahmen, dem die Kommission besondere Aufmerksamkeit gewidmet hat, ist die Verankerung von sozialem Schutz und elementarer Sicherheit im Prozeß der Globalisierung als Teil umfassenderer Bemühungen, menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen. Die Kommission empfiehlt, daß die Länder energischere Maßnahmen gegen die sozialen Belastungen der Globalisierung entwickeln¹ und vertritt den Standpunkt: „Ein gewisses Mindestmaß an sozialem Schutz muß als unbestrittener Teil eines sozioökonomischen Sockels der Weltwirtschaft akzeptiert werden²“.

Die Kommission erläutert zwar nicht im einzelnen, was sie unter einem sozioökonomischen Sockel versteht, nennt aber drei wesentliche Komponenten:

- grundlegende Rechte bei der Arbeit und andere zivile und politische Freiheiten, die gewährleisten, daß die Stimmen der Marginalisierten und Benachteiligten kollektiv formuliert und deshalb bei der Entwicklung wirtschafts- und sozialpolitischer Grundsatzmaßnahmen gehört werden können³;
- beschäftigungspolitische Maßnahmen für Frauen und Männer im arbeitsfähigen Alter, die die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bekämpfen, die Einkommen der erwerbstätigen Armen erhöhen und durch globalisierungsbedingte strukturelle Änderungen freigesetzten Arbeitnehmern die Möglichkeit bieten, neue Arbeitsplätze zu finden, an denen sie ihre Fähigkeiten in vollem Umfang nutzen können; und
- Sozialschutzpolitiken, die gewährleisten, daß alle Mitglieder der Gesellschaft ein elementares Maß an Sicherheit in bezug auf Einkommen, Gesundheit und andere Aspekte ihres Wohlergehens genießen.

Der Umfang eines solchen sozioökonomischen Sockels müßte den nationalen Verhältnissen und Möglichkeiten entsprechen und dürfte nicht einheitlich gestaltet sein. Dennoch weist der Bericht darauf hin, daß im Hinblick auf die Bedeutung einer Verringerung des Gefälles von Einkommen und Sicherheit zwischen den Ländern für die Gestaltung einer fairen Globalisierung und angesichts der schwachen Ressourcenbasis vieler weniger entwickelter Länder die internationale Unterstützung für nationale Bemühungen um den Aufbau von Sozialschutzsystemen verstärkt werden muß.

¹ IAA: Abs. 287.

² IAA: Abs. 491.

³ IAA: Abs. 288-289.

Eine einzige einfache Definition dessen, was einen sozioökonomischen Sockel bilden würde, kann nicht über Nacht gefunden werden. Die Idee hat jedoch eine gewaltige moralische Kraft. Die Kommission weist darauf hin, daß elementare Sicherheit ein anerkanntes Menschenrecht ist. Doch auch heute noch können acht von zehn Menschen in der Welt dieses Recht nicht in Anspruch nehmen. Dieser Mangel an sozialem Schutz ist eine wesentliche Ursache großer Härten für Arbeitnehmer und ihre Familien, die Risiken und Gefahren wehrlos ausgeliefert sind. Er ist auch wirtschaftlich kontraproduktiv. Die hohe Zahl an Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen, die verhütet werden könnten, bedeutet Verluste an Arbeitstagen und Einkommen. Produktivität und Wirtschaftswachstum leiden. Die Liberalisierung der Märkte, die wirtschaftlichen Umstrukturierungen und die Verstärkung des Wettbewerbs, die die Globalisierung begleiten, haben die Unsicherheit in bezug auf Beschäftigung und Einkommen weiter verstärkt und damit die Notwendigkeit eines sozialen Schutzes weiter erhöht. Die anhaltende Ausbreitung der Pandemie HIV/Aids macht die Bemühungen um den Aufbau eines sozioökonomischen Sockels besonders dringend und den Wert der Richtlinienensammlung der IAO für HIV/Aids und die Welt der Arbeit deutlich⁴. Maßnahmen zur Verhütung der Ausbreitung des Syndroms sowie die Unterstützung und Betreuung jener, die mit HIV/Aids und ihren Folgen leben müssen, vor allem Waisen und Großeltern, sind nur auf der Grundlage internationaler sozialer Solidarität möglich.

Vielen Elementen eines globalen sozioökonomischen Sockels widmet die IAO bereits ihre Aufmerksamkeit. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang alle Tätigkeiten der IAO in bezug auf grundlegende Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung, Grundeinkommen und die verschiedenen Aspekte der Sozialen Sicherheit. Die Fragen, die es zu stellen gilt, lauten erstens, wie diese verschiedenen Elemente zusammen den Bedürfnissen einer großen Vielfalt von Gruppen entsprechen können, die heute noch nicht über angemessene Mittel für eine elementare Sicherheit verfügen, und zweitens, wie diese Elemente sich gegenseitig verstärken können, so daß beispielsweise Aktionen zum Thema grundlegende Rechte gleichzeitig Aktionen in bezug auf Soziale Sicherheit oder Beschäftigung fördern. Mit anderen Worten, wie ergänzen diese verschiedenen Aktionsbereiche einander so, daß sie alle Betroffenen erreichen, und wie können sie in ein kohärentes Maßnahmenpaket eingebaut werden?

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Der Kommissionsbericht unterstreicht, wie wichtig es ist, die Fortschritte in Richtung auf eine Verwirklichung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für alle Arbeitnehmer – Frauen und Männer – zu beschleunigen. Freiheit von Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit, die Beseitigung aller Arten von Diskriminierung sowie die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind unerlässlich, um Menschenwürde, Gleichheit und Sicherheit zu gewährleisten. Sie sind darüber hinaus Stufen auf dem Weg zur Verwirklichung anderer Menschen- und Arbeitsrechte. Hierauf kommen wir im Kapitel VII über Arbeitsnormen zurück, weswegen wir auf diese Frage hier nicht näher eingehen, doch sollten diese grundlegenden Rechte als unauflöslicher Bestandteil jeder Gruppe von Mindestbedingungen in der globalen Wirtschaft betrachtet werden.

⁴ IAA: Consensus Statement from the Tripartite Regional Meeting on Best Practices in HIV/AIDS Workplace Policies and Programmes, Genf, 15.-17. Dez. 2003.

Beschäftigungspolitiken für ein sicheres Einkommen durch menschenwürdige Arbeit

Ein Arbeitseinkommen, das ausreicht, um die wesentlichen Bedürfnisse von Familien zu decken, ist ein Hauptelement jeder sozioökonomischen Sicherheit. In allen Gesellschaften stellt Arbeit die Hauptquelle für Einkommen dar. Darüber hinaus ist Arbeit für den einzelnen eine Quelle der Anerkennung und Erfüllung. Reichliche und lohnende Beschäftigungsmöglichkeiten für Männer und Frauen sind deshalb das Kernstück eines sozioökonomischen Sockels. Darum muß die volle, produktive und freigewählte Beschäftigung ein vorrangiges Ziel globaler und nationaler grundsatzpolitischer Maßnahmen werden.

Davon sind wir noch weit entfernt. Die offene Arbeitslosigkeit in vielen Industrie-, Transformations- und Mitteleinkommensländern ist unannehmbar hoch. In den meisten Entwicklungsländern führt der Mangel an Möglichkeiten in der formellen Wirtschaft zu verschiedenen Formen der Unterbeschäftigung, typischerweise der unproduktiven Arbeit oder der Gelegenheitsbeschäftigung in der informellen Wirtschaft. Viele Frauen und Männer arbeiten viele Stunden für erbärmliche Einkommen. Die meisten Frauen sind doppelt benachteiligt: Sie arbeiten innerhalb und außerhalb ihres Heims viel länger als Männer und gewöhnlich für viel geringere Löhne oder ohne jegliche Vergütung. Auch ihre Arbeitsunsicherheit ist größer.

Eine Methode, Fortschritte in Richtung auf das Ziel Vollbeschäftigung im Sinn des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964⁵, zu messen, besteht darin, Zielgrößen für die Erwerbsquote als Prozentsatz der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter oder verschiedener Arbeitnehmerkategorien festzulegen. So hat sich die Europäische Union für 2010 eine Gesamterwerbsquote von 70 Prozent zum Ziel gesetzt, die ihrerseits eine Zielgröße von über 60 Prozent für die Beschäftigung der Frauen und 50 Prozent für ältere Arbeitnehmer (55 bis 64 Jahre) umfaßt. Bis Ende 2002 hatte die EU für diese Kategorien die Quoten 64,3 Prozent, 55,6 Prozent bzw. 40,1 Prozent erreicht⁶. Eine Erwerbsquote als Referenzgröße anzuwenden, macht es den Ländern möglich, Fortschritte zu messen und die Auswirkungen von Maßnahmen zur Bekämpfung einer Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt zu beurteilen. Obwohl dies in Ländern schwieriger ist, in denen Beschäftigungsdaten nur schwer zu erheben sind, vor allem also in Ländern mit einer großen informellen Wirtschaft, hilft die Ausrichtung auf das Verhältnis zwischen Arbeitsfähigen und Beschäftigung bei der Ausarbeitung von Maßnah-

⁵ Artikel 1 des Übereinkommens lautet:

1. Um das wirtschaftliche Wachstum und die wirtschaftliche Entwicklung anzuregen, den Lebensstandard zu heben, den Arbeitskräftebedarf zu decken sowie die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung zu beseitigen, hat jedes Mitglied als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und freigewählte Beschäftigung zu fördern.

2. Diese Politik muß zu gewährleisten suchen,

- a) daß für alle Personen, die für eine Arbeit zur Verfügung stehen und Arbeit suchen, eine solche vorhanden ist;
- b) daß diese Arbeit so produktiv wie möglich ist;
- c) daß die Wahl der Beschäftigung frei ist und jeder Arbeitnehmer alle Möglichkeiten hat, die notwendige Befähigung für eine ihm zusagende Beschäftigung zu erwerben und seine Fertigkeiten und Anlagen bei dieser Beschäftigung zu verwenden, und zwar ohne Rücksicht auf Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Glaubensbekenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung oder soziale Herkunft.

⁶ Europäische Kommission: *Beschäftigung in Europa 2003: Beschäftigungsanalyse* (Luxemburg, 2003).

men für Gruppen, die infolge ihrer Randstellung in bezug auf menschenwürdige Arbeit durch Armut gefährdet sind.

Wie in Kapitel II ausgeführt, verfügt die IAO über ein breites Spektrum von Programmen zur Unterstützung von Ländern bei der Entwicklung und Durchführung beschäftigungsorientierter Strategien und Politiken. Verfolgt man konsequent das Konzept eines sozioökonomischen Sockels, sind beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, zur Entwicklung von Kleinunternehmen und zur Einbeziehung der informellen Wirtschaft in den rechtlichen Rahmen für Investitionen, Handel und Beschäftigung von ganz entscheidender Bedeutung. Erneute Aufmerksamkeit sollte ferner Verfahren zur Festlegung von Mindestlöhnen⁷ und Beschäftigungsbedingungen und zur Förderung der Einhaltung von Arbeitsschutznormen gewidmet werden. Auch Vorschläge zu einer gerechteren Funktionsweise globaler Produktionssysteme sollten so gestaltet werden, daß sie positive Auswirkungen auf Einkommen und Beschäftigung haben.

Die Globalisierung hat das Tempo der wirtschaftlichen Umstrukturierung in den meisten Volkswirtschaften beschleunigt. Sofern es keine wirksamen Gegenmaßnahmen gibt, vergrößern solche Veränderungen die Härten und die Unsicherheit für verdrängte Personen, verletzte Unternehmen und die Gemeinwesen, in denen sie leben und arbeiten. Wir brauchen eine Strategie, die über die Idee eines sozialen Sicherheitsnetzes hinausgeht und Frauen und Männern, die ihre Arbeitsplätze infolge struktureller Anpassungsprogramme verlieren, ein Existenzminimum sichert. Eine wirksame Politik in bezug auf soziale und wirtschaftliche Umstrukturierungen erstreckt sich auf eine Vielfalt von Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit, wie technologische Verbesserungen, die Vermittlung von Fertigkeiten, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die Bereitstellung besserer Arbeitsmarktinformationen und Hilfe bei der Gründung eines neuen Unternehmens. Erwogen werden könnten auch Möglichkeiten, Mittel zu mobilisieren, die in Orte in ärmeren Ländern geleitet werden können, die von Verlagerungen des Handels oder der Technologie besonders betroffen wurden. Länder, in denen es grundsatzpolitische Maßnahmen für ein wirksames Vorgehen gegen die durch die Globalisierung verursachten Beschäftigungsveränderungen und weniger Spannungen gibt, sind besser in der Lage, die potentiellen Vorteile der Globalisierung zu nutzen und die Kosten zu vermeiden, als jene, in denen dies nicht der Fall ist. Die Nachfrage nach Fachberatungsdiensten der IAO in diesen Bereichen wächst, und unsere Kapazitäten könnten im Rahmen der Bemühungen um eine Durchführung der Vorschläge der Kommission zu einem sozioökonomischen Sockel verstärkt werden.

Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf die Ausgegrenzten

Die Kommission hebt hervor, daß „gute Systeme des sozialen Schutzes ... unerlässlich [sind], wenn die aus der Globalisierung entstehenden Gewinne unter den Ländern gerecht verteilt werden sollen⁸. Damit bestätigt sie den Tenor der EntschlieÙung über Soziale Sicherheit, die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer Tagung im Jahr 2001 angenommen hat und in der die Ausweitung der sozialen Sicherheit auf alle, die

⁷ Siehe C. Saget: *Can minimum wage policy reduce poverty?*, Labour Education 2004/1-2, Nr. 134, Sonderausgabe über den ProzeÙ der Strategiepapiere zur Armutsverringering, IAA, Genf, 2004.

⁸ Abs. 287.

von bestehenden Systemen nicht erfaßt werden, als vorrangige Aufgabe ermittelt wird⁹. 2003 ist eine Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Schutz für alle gestartet worden, um diese EntschlieÙung umzusetzen¹⁰. Die Strategie der Kampagne geht dahin, die Länder aufzufordern, eine umfassende Diagnose der Erfordernisse der Menschen an sozialer Sicherheit, der zur Erfüllung dieser Erfordernisse verfügbaren Ressourcen und der verschiedenen Akteure und Institutionen, die zu einer Ausweitung des Erfassungsbereichs der sozialen Sicherheit beitragen können, vorzunehmen. In Entwicklungsländern wären dabei vorrangig Mittel und Wege zu suchen, um Arbeitnehmern im informellen Sektor und ihren Familien einen sachgerechten und wirksamen Schutz zu bieten. Die grundlegenden Möglichkeiten wären die Einführung oder Erweiterung einer gesetzlichen Sozialversicherung, gemeindeverwalteter Krankenversicherungskassen auf Gegenseitigkeit und steuerfinanzierter sozialer Leistungen. In den meisten Ländern wäre die wirksamste Methode eine Kombination dieser Möglichkeiten im Rahmen einer nationalen Strategie. In einigen Fällen kann auch die private Vorsorge eine Rolle spielen, ist aber nur von begrenzter Wirkung bei der Errichtung eines sozioökonomischen Sockels, da sie kaum Möglichkeiten bietet, soziale Risiken gemeinsam zu tragen und die Kosten der Finanzierung des sozialen Schutzes gerecht zu verteilen¹¹.

Gezielte nationale Bemühungen können durchaus dazu beitragen, die Soziale Sicherheit für die Ausgeschlossenen zu verbessern, müssen aber durch internationale Hilfe ergänzt werden, wenn das Ziel eines universalen Schutzes innerhalb einer angemessenen Frist erreicht werden soll. Die IAO erkundet die Möglichkeit, den sozialen Schutz durch den Globalen Sozialfonds auf Gemeinwesen und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft zu erweitern¹². Diesem Fonds liegt die Idee zugrunde, ein Mindestmaß an unerläÙlichem Gesundheits- und Einkommensschutz zu bieten, indem Beiträge von Familien und Behörden in Entwicklungsländern durch freiwillige Beiträge von Einzelpersonen und Organisationen in reichen Ländern aufgestockt werden.

Vier Bereiche, in denen die IAO positive Erfahrungen gesammelt hat, könnten wesentlich dazu beitragen, das Konzept eines sozioökonomischen Sockels weiterzuentwickeln.

Erstens *gemeinwesengestützte Krankenversicherung*: Der Bedarf an einer Krankenversicherung ist vor allem bei jenen, die keinerlei Form von Schutz in Anspruch nehmen können, sehr ausgeprägt. Eine Möglichkeit für Arbeitnehmer und Familien in Niedrigeinkommensländern wären gemeinwesengestützte Systeme der sozialen Sicherheit. Die IAO hat Erfahrungen und Kenntnisse über die Stärken und Schwächen solcher Fonds gesammelt. Ihre finanzielle Tragfähigkeit wird häufig in Frage gestellt, wenn man sie isoliert betrachtet. Es sind jedoch in einigen Fällen innovative Mechanismen eingeführt worden, die lokale Beiträge, Aufwendungen der öffentlichen Hand und internationale Hilfe kombinieren. Lokale Initiativen mit nationalen Versicherungssystemen zu koppeln, ist eine weitere Methode, die weiter geprüft werden sollte¹³.

⁹ IAA: *EntschlieÙung und Schlußfolgerungen über Soziale Sicherheit*, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, Abs. 5.

¹⁰ IAA: *Global Campaign on Social Security and Coverage for All: A progress report*, Verwaltungsratsdok. GB.289/ESP/5, 289. Tagung, Genf, März 2004.

¹¹ W. van Ginneken: *Extending social security: policies for developing countries*, ESS-Papier Nr. 13 (Genf, IAA, Abteilung Politik und Entwicklung der Sozialen Sicherheit).

¹² IAA: *A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future* (Genf, 2003).

¹³ L. Steinwachs: *Extending health protection in Tanzania: Networking between health financing mechanisms*, ESS-Papier Nr. 7 (Genf, IAA, Abteilung Politik und Entwicklung der Sozialen Sicherheit, 2002).

Zweitens *Systeme für Mindestrenten*. Eine Reihe von Ländern hat gezeigt, daß steuerfinanzierte Mindestrentensysteme für Ältere, Behinderte, alleinerziehende Mütter und Familien, deren Eltern das Opfer von HIV/Aids wurden, eine durchaus tragbare Belastung bedeuten. Die vielfältigen Vorteile solcher Systeme – von der Gleichstellung der Geschlechter über den Familienzusammenhalt bis zum Schulbesuch – sind überzeugend dokumentiert worden¹⁴. Die IAO könnte eine Ausweitung der betreffenden Hilfe erwägen, um die Tragfähigkeit dieser Programme auch in anderen Ländern aufzuzeigen, und entsprechende Richtlinien entwickeln. Wo fiskalische Zwänge eine solche Lösung zur Zeit noch verhindern, sollten Vorschläge für eine internationale finanzielle Hilfe ausgearbeitet werden.

Drittens *Barbeihilfen für eine Grundschulbildung*. Dutzende Millionen Kinder sind wegen der Armut ihrer Familien nicht in der Lage, eine Schule zu besuchen oder eine Grundschulbildung abzuschließen. Die meisten von ihnen werden zu irgendeiner Form der Kinderarbeit gezwungen. Einige Länder, vor allem Brasilien und Südafrika, prüfen oder erproben deshalb bereits Systeme, in deren Rahmen arme Familien Barbeihilfen erhalten, deren Zahlung an den Schulbesuch ihrer Kinder gekoppelt ist¹⁵. Das Internationale Programm der IAO für die Abschaffung der Kinderarbeit hat umfangreiche Erfahrungen mit Systemen gewonnen, die die Kinderarbeit dadurch bekämpfen, daß Familien Unterstützung für die Schulbildung ihrer Kinder und zur Deckung anderer lebenswichtiger Bedürfnisse erhalten¹⁶. Es wäre durchaus sinnvoll, diese erfolgreichen Initiativen auf landesweiter Ebene durchzuführen und sie auch auf andere Länder mit ähnlichen Problemen zu erweitern. Benötigt wird dazu eine Kombination nationaler Anstrengungen und großzügiger internationaler Hilfe.

Viertens *Neuausrichtung der öffentlichen Ausgaben zur Erweiterung eines elementaren Schutzes*. Gesetzliche Systeme der sozialen Sicherheit leiden auch dann, wenn sie nur einen bescheidenen Schutz bieten, unter beträchtlichen Unzulänglichkeiten ihrer Führungsstrukturen, Fach- und Verwaltungskapazitäten und Finanzmittel. Obgleich höhere Sozialaufwendungen durch rascheres Wirtschaftswachstum finanziert werden können, wird häufig davon ausgegangen, daß die Kosten kurzfristig die fiskalischen Möglichkeiten übersteigen. In vielen Ländern ist das oberste Ziel nicht die Erhöhung der Ausgaben, sondern die Neuausrichtung der Ausgaben auf einen elementaren Schutz. Es gibt weltweit genügend Erkenntnisse und Erfahrungen, um es Systemen der Sozialen Sicherheit zu ermöglichen, langfristig finanziell und verwaltungstechnisch tragfähig zu werden¹⁷. Die IAO kann dabei helfen, das entsprechende Fachwissen zur Verfügung zu stellen, wann und wo dies gewünscht wird. Erwogen werden könnte auch eine Sammlung guter Praktiken oder grundlegender Prinzipien der Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit.

¹⁴ E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS-Papier Nr. 6 (Genf, IAA, Abteilung Politik und Entwicklung der Sozialen Sicherheit, 2002).

¹⁵ L. Lavinias, O. Tourinho und M. Ligia Barbosa: *Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil*, (Genf, IAA, Programm Sozioökonomische Sicherheit, Juni 2001); G. Standing und M. Samson: *A Basic Income Grant for South Africa*, (Genf, IAA, Programm Sozioökonomische Sicherheit, Dez. 2003).

¹⁶ IAA: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour*, (Genf, IPEC, 2004).

¹⁷ A. Reynaud: *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS-Papier Nr. 3 (Genf, IAA, Abteilung Politik und Entwicklung der Sozialen Sicherheit, 2002).

Der Weg vorwärts

Eine faire Globalisierung wird Mechanismen benötigen, um die Wachstumsgewinne auch an die Benachteiligten weiterzugeben und sicherzustellen, daß die Kosten des Wandels nicht in unverhältnismäßigem Umfang von einer Gruppe getragen werden müssen, vor allem nicht von jenen, die am wenigsten in der Lage sind, sich anzupassen. Ein sozioökonomischer Sockel für jedes Land, der sich in einen Rahmen internationaler Unterstützung einfügt, dürfte ein wesentliches Element einer sozialen Dimension der Globalisierung sein. Die vorstehend beschriebenen Initiativen und Aktionen bieten eine Ausgangsbasis, die erweitert und konsolidiert werden muß. Einen Sockel zu schaffen, erfordert ein gut geplantes, kohärentes und integriertes Maßnahmenpaket, das Rechte, weitgehenden Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und angemessenen Schutz gegen soziale und wirtschaftliche Risiken ermöglicht.

Der erste Schritt zu einem solchen Programm wäre die vollständige Ausarbeitung des Konzepts eines sozioökonomischen Sockels für die globale Wirtschaft. Dieses Konzept sollte Antworten auf grundlegende Fragen liefern, wie z.B. was der Sockel umfassen sollte, welche Ziele über welchen Zeitraum aufgestellt werden könnten, welches der Umfang und die ungefähren Ursachen der aktuellen Mängel sind, was die wirksamsten Maßnahmen wären und welche Kosten zu erwarten sind. Zum letzten Punkt hat eine in jüngster Zeit durchgeführte vorläufige Schätzung der IAO ergeben, daß etwa 2,0 Prozent des globalen Bruttovolkseinkommens notwendig wären, um allen Armen der Welt ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit, Zugangsmöglichkeiten zu einer Elementarbildung und Zugang zu elementarer Gesundheitsbetreuung zu bieten¹⁸.

Der nächste Schritt wäre die Ausarbeitung eines operativen Aktionsplans zur Unterstützung einer fairen und ausgewogenen Beteiligung von Menschen und Gemeinwesen an der globalen Wirtschaft. Dazu müßten die Anlage und die Durchführung ergänzender Maßnahmen geprüft werden, um die große Zahl von Menschen zu erreichen, die gegenwärtig keinerlei elementaren Sozialschutz genießen. Angesichts der globalen Ziele eines solchen Programms sollte die IAO andere interessierte internationale Organisationen auffordern, bei der Entwicklung des Konzepts und eines Aktionsplans Hilfe zu leisten. Wichtige Punkte, die geklärt werden müßten, wären u.a. die Definition und die Kostenberechnung der auf internationaler bzw. nationalen Ebene erforderlichen Maßnahmen, die Möglichkeiten für eine Ausweitung bestehender Initiativen der IAO und anderer Institutionen und die Entwicklung eines stufenweisen Vorgehens zur Bildung eines sozioökonomischen Sockels für die globale Wirtschaft.

Die IAO ist mit ihrer dreigliedrigen Mitgliederschaft und ihrer Ausrichtung auf die drei Elemente des sozioökonomischen Sockels durchaus in der Lage, die Untersuchungen und Diskussionen zu beginnen, die für eine konstruktive Reaktion auf den Vorschlag der Kommission notwendig sind. Die Idee einer sich über nationale Grenzen erstreckenden sozialen Solidarität braucht möglicherweise Zeit, um sich festzusetzen, und muß diskutiert und propagiert werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß Ziele, die heute ehrgeizig erscheinen, morgen als ganz natürlich betrachtet werden können, wenn sie auf Dialog und Konsens aufbauen.

¹⁸ M. Cichon: *Reaching out to 100 million poor? Designing resource mobilization strategies to combat old-age poverty through universal pensions*, Ein Konzeptpapier (Genf, 2004, erscheint demnächst).

Kapitel VI

Die globale Wirtschaft und die grenzüberschreitenden Migrationen

Die Weltkommission hat sich eingehend mit den zunehmenden internationalen Wanderungsbewegungen befaßt und ist zu dem Schluß gekommen, daß diese Beschleunigung grenzüberschreitender Migrationen, die trotz der von den Industrieländern durchgeführten schärferen Kontrollen stattfindet, mit der Globalisierung zusammenhängt. Sie verwies dabei auf die bedeutenden Migrationen zwischen Entwicklungsländern sowie vom Süden nach dem Norden. Der Bericht der Kommission vertritt die Ansicht, daß es eine umfassende und ergiebige Agenda für multilaterale Maßnahmen gibt, und nennt drei Themen, die diskutiert werden sollten¹.

- Reaktivierung bestehender internationaler Abkommen
- Entwicklung eines Dialogs zwischen Herkunfts- und Zielländern über Fragen von gemeinsamem Interesse auf bilateraler, multilateraler, regionaler oder globaler Grundlage. Die betreffende Agenda könnte Informationen über und grundsatzpolitische Reaktionen auf Überschüsse und Defizite an Arbeitskräften, die Pflichten der Wanderarbeitnehmer beschäftigenden Vertragsunternehmen, Maßnahmen zur Bekämpfung des Handels mit Arbeitskräften und die Probleme illegaler Einwanderer umfassen.
- Einleitung eines Prozesses für die Entwicklung eines multilateralen Rahmenwerks.

Grenzüberschreitende Wanderungen sind zu einem der wichtigsten Diskussionsthemen auf der internationalen Agenda geworden, u.a. auch auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2004². Jedes Land hat Gesetze und Vorschriften über die Zulassung von Ausländern, und die Kontrolle der Einreisen in sein Territorium ist auch heute noch ein charakteristisches Merkmal des Nationalstaates. Viele Länder sind zwar daran interessiert, ausländische Arbeitnehmer zu gewinnen, doch behalten sich die nationalen Regierungen im allgemeinen die letzte Kontrolle über die Zahl der Personen vor, die in ihr Land einreisen, um hier eine Beschäftigung und ihren Wohnsitz aufzunehmen. Dennoch deuten die wachsende Zahl der Probleme im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Migrationen und insbesondere der Umfang irregulärer Wanderungen darauf hin, daß die nationalen Regelungen und die geltenden internationalen Abkommen und regionalen Vereinbarungen bisher noch kein zufriedenstellendes System für eine gerechte Behandlung des Phänomens Migrationen geschaffen haben. Im Bericht der Kommission heißt es hierzu:

¹ Abs. 428-446.

² Siehe IAA: *Ein Weg zur fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

„Eine wichtige Lücke in der heutigen institutionellen Struktur der Weltwirtschaft ist das Fehlen eines multilateralen Rahmens für die Verwaltung der grenzüberschreitenden Mobilität von Menschen³.“

Der Sachverständigenausschuß der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat in seiner Allgemeinen Erhebung über die Wanderarbeitnehmernormen und -tätigkeiten der IAO im Jahr 1999 darauf hingewiesen, daß neue Vorgehensweisen geprüft werden müßten. Dies hatte den Beschluß des Verwaltungsrats zur Folge, eine allgemeine Aussprache über Wanderarbeitnehmer auf der Konferenztagung 2004 einzuleiten. Die Bildung einer Weltkommission für internationale Migration im Januar 2004 ist ein weiterer Hinweis darauf, daß der eigene Reflexionsprozeß der IAO Teil der immer umfassenderen internationalen Überlegungen ist, ob ein Rahmen benötigt wird, um die potentiellen Vorteile grenzüberschreitender Migrationen sowohl für die Migranten und ihre Angehörigen als auch für die Herkunfts- und Zielländer zu maximieren und dabei gleichzeitig ihre Mängel und Kosten auf ein Minimum zu beschränken.

Arbeitssuche in einer globalen Wirtschaft

Internationale Migrationen umfassen zahlreiche unterschiedliche Formen landesgrenzenüberschreitender Wanderungen. Die betroffenen Personen sind dabei in erster Linie Menschen, die vor Unterdrückung, Krieg und Hunger flüchten; Angehörige auf dem Wege zur Familienzusammenführung; Dienstleister mit kurzfristigen Einsatzverträgen; Arbeitnehmer mit einer Genehmigung für bestimmte Sektoren und begrenzte Zeiten, wie z.B. für die Tätigkeit auf Farmen und Baustellen; hochqualifizierte Arbeitnehmer, die von multinationalen Unternehmen eingestellt oder aufgrund nationaler Quoten zugelassen werden, um einem Mangel an Fachkenntnissen zu begegnen; sowie ganz gewöhnliche Männer und Frauen, die bessere wirtschaftliche Chancen suchen, wie sie das seit Jahrhunderten getan haben. Da alle Länder den Zuzug von Ausländern beschränken, hat der übermäßige Migrationsdruck durch Arbeit- und Asylsuchende zur Folge gehabt, daß es in vielen Industrie- und Entwicklungsländern riesige Zahlen sogenannter irregulärer Migranten gibt. Der verzweifelte Wunsch, der Armut zu entkommen, hat Frauen, Männer und Kinder in die Klauen von Kriminellen getrieben, deren Metier der Menschenschmuggel, der Menschenhandel und die sexuelle Sklaverei sind, die häufig unter äußerst gefährlichen Bedingungen für das Leben und die Gesundheit dieser Frauen, Männer und Kinder betrieben werden.

Durch kürzere Reisezeiten und sinkende Transportkosten, bessere Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten und den höheren Lebensstandard in reicheren Ländern und generell durch Kontakte mit Freunden und Angehörigen unter den Migranten hat die Intensivierung der Globalisierung internationale Wanderungen weiter erleichtert. Gleichzeitig, und im krassen Gegensatz zu den historischen Geschehnissen und zu der zunehmenden Liberalisierung der Märkte für Güter, Dienstleistungen, Kapital, Technologie und Fremdenverkehr haben potentielle Zielländer die Schranken für Migranten aus ärmeren Ländern erhöht. Dies ist jedoch kein reines Nord-Süd-Problem, obwohl sich die internationale Aufmerksamkeit sehr stark auf diesen Aspekt konzentriert. Westeuropa, Nordamerika, Japan und Australien haben zwar Dutzende Millionen von Migranten aufgenommen, aber auch in vielen Entwicklungsländern und -regionen gibt es Millionen – legale und papierlose – Migranten aus den Nachbarländern. Die Republik Korea,

³ Abs. 428.

Hongkong (China), Singapur, Malaysia und Thailand haben Arbeitsmöglichkeiten für große Zahlen von Migranten geschaffen, ebenso wie die Russische Föderation, Südafrika, Mexiko und Argentinien. Auch die Golfstaaten sind Gastländer für Millionen Wanderarbeitnehmer. Der Strom von Migranten zwischen einzelnen Ländern Afrikas ist so gewaltig, daß er innerhalb der Afrikanischen Union eine umfangreiche Diskussion über geeignete regionale Maßnahmen ausgelöst hat. Heute sind grenzüberschreitende Wanderungen wirklich ein globales Phänomen.

Bestehende Urkunden und Initiativen zu Migrationen

Die internationale Gemeinschaft hat eine Reihe grundsatzpolitischer Initiativen zur Behandlung der sich aus grenzüberschreitenden Wanderungen ergebenden Probleme unternommen. Auf globaler Ebene umfaßten diese ein Übereinkommen über den Status der Flüchtlinge (1951) und ein Protokoll (1967), die beiden IAO-Übereinkommen (Nr. 97 und 143) über Wanderarbeitnehmer sowie die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien, die 2003 in Kraft trat, und das als Ergänzung zu der (im November 2000 angenommenen) Konvention der Vereinten Nationen gegen das Transnationale Verbrechen verabschiedete Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern. Diese Urkunden sind durch zahlreiche bilaterale und regionale Wanderungsabkommen mit unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Zielrichtung ergänzt worden, die zwischen Ländern in allen Teilen der Welt geschlossen wurden. Vor allem die Europäische Union und die Vereinigten Staaten haben aktiv bilaterale und regionale Abkommen über Arbeitsfragen getroffen, häufig im Rahmen von Systemen der regionalen Handels- und Wirtschaftsintegration⁴.

Es gibt bereits eine Reihe von Initiativen, die auf internationale Bemühungen abzielen, sich den Problemen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Wanderungen zu widmen. Die Kommission für menschliche Sicherheit hat die Notwendigkeit hervorgehoben, Migrationsgesetze und -vorschriften zu verbessern und zu einem auf international vereinbarten Regeln beruhenden System überzugehen⁵. Mit Unterstützung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen hat eine von Schweden und der Schweiz angeführte Gruppe von Regierungen eine Weltkommission für internationale Migration gebildet, die ihre Tätigkeit im Januar 2004 aufgenommen hat. In Genf haben mehrere mit Wanderungsfragen befaßte Organisationen – das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, die Menschenrechtskommission, die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), das Büro der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Drogen und Verbrechen (UNODC), die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die IAO – die Genfer Gruppe für Fragen der Migration gebildet, um sich regelmäßig gegenseitig zu wichtigen Fragen und Entwicklungen in den Bereichen Asyl und Migration beraten zu können.

⁴ Zu Einzelheiten siehe Bericht VI, a.a.O.

⁵ *Human Security Now*, Bericht der Kommission für menschliche Sicherheit, Mai 2003.

Das Plädoyer der Weltkommission für ein multilaterales Rahmenwerk für internationale Migrationen

Die Weltkommission vertritt die Ansicht, daß es zweckmäßig wäre, die grundsatzpolitischen Maßnahmen in bezug auf internationale Migrationen so zu verbessern, daß sie sowohl für die Herkunfts- und Zielländer als auch für die Migranten und ihre Familien vorteilhaft sein könnten⁶. Hierzu gehören die Ausweitung von Systemen, nach denen Wanderarbeitnehmer für bestimmte Zeiträume einreisen könnten, und Maßnahmen zur Förderung von Überweisungen in Gestalt einer Verminderung der Überweisungskosten und -risiken, Steuervorteile für Migranten im Zusammenhang mit Reinvestitionen in ihren Heimatländern sowie weitere Maßnahmen in den Gastländern, um Migranten die Rückführung ihrer Sozialversicherungsbeiträge zu ermöglichen. Daneben sind verschiedene andere Vorschläge gemacht worden, um die Rückkehr von Migranten zu erleichtern, damit sie ihr Kapital und ihre Fertigkeiten zur Gründung und Förderung neuer Unternehmen in ihren Herkunftsländern investieren können.

Zusätzlich zu den Bemühungen, die Ratifizierung und Einhaltung geltender internationaler Urkunden über Flüchtlinge, Migranten und Menschenhandel zu verstärken, schlägt die Kommission Dialoge zwischen Herkunfts- und Zielländern über wesentliche grundsatzpolitische Fragen von gemeinsamem Interesse vor⁷. Sie regt ferner die Einleitung eines Vorbereitungsprozesses für ein allgemeineres institutionelles Rahmenwerk für grenzüberschreitende Wanderungen an⁸. Endziel wäre die Schaffung eines multilateralen Rahmens für Einwanderungsgesetze zum Thema grenzüberschreitende Wanderungen, analog zu den Gesetzen über den Verkehr und Transfer von Gütern, Dienstleistungen und Technologie. Ein solcher Rahmen sollte die Einhaltung der Menschenrechte verbessern, die allen Parteien dienende Beschäftigung fördern und zur Entwicklung beitragen. Diese Aufgabe erfordert die Zusammenarbeit an mehreren Fronten in und zwischen Ländern sowie internationale institutionelle Rahmenwerke. Eines der Hauptprobleme bei der Entwicklung einer multilateralen Ausrichtung der Migrationspolitik besteht darin, einen Konsens über gemeinsame Werte und Prioritäten zu erzielen, der einen Rahmen für ein gemeinsames Vorgehen bilden kann und den Interessen der Entsende- und Aufnahmeländer sowie der Migranten selbst entspricht.

IAO-Maßnahmen im Bereich Migrationen

Die allgemeine Aussprache über Migrationen auf der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2004 bietet den Mitgliedsgruppen eine zeitgerechte Möglichkeit, Empfehlungen zu künftigen Tätigkeiten der IAO in diesem Bereich zu unterbreiten, wozu möglicherweise auch ein Aktionsplan gehören könnte, den die IAO und ihre Mitgliedsgruppen verfolgen können, um schließlich zur Entwicklung eines für alle annehmbaren Rahmens für die Behandlung internationaler Migrationen beizutragen. Der Bericht des Amtes für die allgemeine Aussprache verweist deshalb auch auf die Vorschläge der Weltkommission zu grenzüberschreitenden Wanderungen.

Die Diskussionen im Juni 2004 werden auch weitere Richtlinien für die Arbeit der IAO innerhalb der Genfer Gruppe für Fragen der Migration liefern. In Zusammenarbeit mit

⁶ Abs. 435-439.

⁷ Abs. 441 und 442.

⁸ Abs. 444-446.

den anderen multilateralen Institutionen und Organisationen, die auf dem Gebiet der Migrationen tätig sind, könnte die IAO prüfen, welche Elemente ein globaler Rahmen für Migrationen erfassen könnte. Und ein offenes Forum, das Fragen klärt, Probleme und Möglichkeiten erörtert und die Elemente geordneter internationaler Wanderungen zum Zwecke der Arbeitsaufnahme ermittelt, wäre an sich bereits ein Schritt in Richtung auf ein besseres Verständnis der zahlreichen Aspekte des Migrationsprozesses. Die Stellung der IAO innerhalb des Systems der Vereinten Nationen und ihre Erfahrungen mit Arbeitsmarktfragen und internationalen Dialogen über Sozial- und Wirtschaftsangelegenheiten könnten dazu beitragen, daß Probleme konstruktiv erörtert werden und sich allmählich ein Konsens darüber entwickelt, wie gute Praktiken der Migrationspolitik weltweit gefördert werden können.

Damit wird von uns verlangt, auf einem zunehmend wichtigen und angesichts der unterschiedlichen Interessen der Entsende- und Aufnahmeländer sowie der Migranten selbst mit Sicherheit äußerst komplexen und heiklen Gebiet aktiv zu werden. Es bedeutet für unsere dreigliedrige Mitgliedschaft eine Herausforderung, mit beteiligten multilateralen Institutionen und anderen zuständigen Organisationen zusammenzuarbeiten. Diese Arbeit muß in Übereinstimmung mit ähnlichen laufenden Bemühungen in diesem Bereich, vor allem innerhalb der Weltkommission für Internationale Migration, koordiniert werden. Die politischen Schwierigkeiten sind zweifellos gewaltig. In dieser Richtung aktiv zu werden, erfordert ein schrittweises Vorgehen, um unter Einbeziehung aller Beteiligten den „Mehrwert“ einiger allgemein akzeptierter internationaler Grundsätze zu ermitteln, die zur Entwicklung grundsatzpolitischer Maßnahmen auf nationaler Ebene beitragen können, auf der auch künftig die wesentlichen Entscheidungen getroffen werden müssen. Es gibt jedoch Bereiche wie die Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern, den Vollzug von Gesetzen, den Menschenhandel, den Terrorismus und die Bekämpfung von Verbrechen und Drogen, in denen jedes Vorgehen dringend unterstützt und verstärkt werden muß.

Kapitel VII

Stärkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen

Die Einhaltung internationaler Arbeitsnormen, insbesondere grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, ist ein wichtiger Bestandteil der Kommissionsvorschläge zur Entwicklung einer sozialen Dimension der Globalisierung¹. Der Bericht beginnt mit der nachdrücklichen Feststellung, daß „die Steuerung der Globalisierung ... auf universal anerkannten Werten und der Achtung der Menschenrechte beruhen [muß]“. Er verweist auf Werte wie Menschenwürde, Freiheit, Fairneß, Solidarität und Gleichheit, die den internationalen Arbeitsnormen der IAO zugrunde liegen, als wesentliche Elemente in sich geschlossener Gesellschaften und des infolge der Globalisierung verstärkten Zusammenwirkens von Menschen und Ländern². Eine Stärkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen wird als Element der umfassenderen internationalen Entwicklungsagenda empfohlen.

Die Kommission hebt die Bedeutung internationaler Arbeitsnormen, die auf den von der IAO-Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit geförderten Rechten beruhen, als Instrumente eines Ordnungsrahmens für eine ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung hervor³. Eine Reihe von Untersuchungen zeigt, daß die Einhaltung von Arbeitsnormen positive Auswirkungen auf die Motivation, die Sicherheit und das Niveau der Fertigkeiten der Erwerbsbevölkerung und damit auch das Wirtschaftswachstum, die Leistungsfähigkeit und die Verteilung der Einkommen zwischen den Arbeitnehmern sowie zwischen Arbeitnehmern und Firmen hat⁴.

Die IAO ist nicht zuletzt aufgrund ihrer dreigliedrigen Zusammensetzung und ihrer Erfahrungen aus 85 Jahren der anerkannte Führer bei der Ausarbeitung und Förderung von Arbeitsnormen. Es besteht ein weltweiter Konsens darüber, daß die IAO die führende Organisation bei den Bestrebungen nach weiteren Rechten am Arbeitsplatz in einer globalisierten Wirtschaft ist. Aber wie auch in anderen Bereichen der Sozial- und Wirtschaftspolitik hängt die Einhaltung der Rechte aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Welt zunehmend davon ab, daß zahlreiche globale Akteure und Institutionen sich für diese Rechte einsetzen und unterstützende Maßnahmen ergreifen.

¹ Abs. 414-427.

² Abs. 37-51.

³ Abs. 288.

⁴ IAA: *Policies and social partnerships for good governance*, Verwaltungsratsdok. GB.288/WP/SDG/2, 288. Tagung, Nov. 2003.

Es besteht ein ausgeprägter internationaler Konsens zugunsten nachhaltiger Aktionen zur Gewährleistung der weltweiten Umsetzung der Rechte bei der Arbeit. Der Kopenhagener Gipfel 1995 hat die Menschenrechte bei der Arbeit einstimmig als die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit und den Ausschluß von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf definiert. Dieser erste internationale Konsens wurde mit der Erklärung der IAO von 1998, in der festgestellt wurde, daß alle Mitglieder der IAO verpflichtet sind, diese Rechte einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen⁵, weiter gestärkt. Darüber hinaus haben die verschiedenen von den Weltkonferenzen in den letzten 15 Jahren angenommenen Aktionsprogramme, vor allem in bezug auf Kinder, soziale Entwicklung und Frauen, diese Rechte als Fundament einer gerechten Entwicklung bekräftigt.

Die eindrucksvolle Zahl der Ratifikationen von Übereinkommen, die Kernarbeitsnormen betreffen, ist ein konkreter Beweis für die wachsende Unterstützung grundlegender Rechte bei der Arbeit. Im Kommissionsbericht wird die Überzeugung formuliert, „daß die Achtung der Kernarbeitsnormen unbedingt Teil einer umfassenderen internationalen Agenda der Entwicklung sein und die Fähigkeit der IAO bestärkt werden sollte, diese Normen zu fördern⁶. Im Bericht werden vier Aktionsbereiche aufgezeigt:

- Verstärkte Programme der technischen Hilfe sind erforderlich, um den Mangel an Durchführungskapazitäten zu überwinden.
- Die Kapazitäten der IAO in bezug auf ihre Aufsichts-, Überwachungs- und Förderungsarbeit sollten gestärkt werden.
- Gegen ständige Verletzungen, ungeachtet der Empfehlungen der Aufsichtsmechanismen der IAO, sollte, als letztes Mittel, Artikel 33 der IAO-Verfassung angewendet werden.
- Alle zuständigen internationalen Institutionen sollten Kernnormen fördern und sicherstellen, daß die Verwirklichung dieser Rechte durch keinen Aspekt ihrer Politiken oder Programme behindert wird.

Diese umfassenden Leitgedanken für die Entwicklung der IAO-Aktionsmittel zur verstärkten Einhaltung internationaler Arbeitsnormen werden innerhalb der IAO bereits diskutiert. Dennoch verleiht der Kommissionsbericht der Behandlung einer Reihe miteinander verbundener Initiativen, mit denen die Führungsrolle der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen bei der Gewährleistung der weltweiten Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Besonderen und internationaler Arbeitsnormen im Allgemeinen gestärkt werden soll, erhöhte Dringlichkeit. In dieser Hinsicht enthalten die nach der Erklärung von 1998 vorgelegten Gesamtberichte, einschließlich des Berichts 2004 *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit*⁷, eine Reihe maßgeblicher Überlegungen und Vorschläge.

⁵ Erklärung, Abs. 2.

⁶ Abs. 426.

⁷ IAA: *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit*, Bericht I B, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

Unterstützung der Länder bei der Durchführung von Arbeitsnormen

Die Diskussion im Bericht der Kommission über Themen wie globale Produktionssysteme, Migration, wirtschaftliche Umstrukturierung, Arbeitsmärkte und sozioökonomischer Sockel zeigt, in welchem Maß Arbeitsnormen wesentliche Bestandteile der Aktionen zu einem breiten Spektrum globaler Fragen sind. Die IAO wird deshalb ihre Arbeit auf Landes- und Regionalebene verstärken müssen, um aufzuzeigen, welche Bedeutung die Einhaltung grundlegender Rechte bei der Arbeit in der nationalen Entwicklung im Rahmen einer zunehmend integrierten globalen Wirtschaft hat.

Der Schlüssel zu wirksamen nationalen Aktionen sind starke, repräsentative und demokratische Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Die Unterstützung der IAO für Gewerkschaften und Arbeitgeber bei der Entwicklung ihrer Strukturen und der Erbringung einschlägiger Dienstleistungen für ihre Mitglieder ist eine wesentliche Grundlage ihrer normensetzenden Tätigkeiten. Die Unterstützung, die öffentliche Einrichtungen den Sozialpartnern leisten, trägt ebenso dazu bei, die Kapazitäten der Länder zur Durchführung internationaler Arbeitsnormen zu stärken. Die Entwicklung von Arbeitsaufsichtsdiensten, Arbeitsgerichten und Beratungs-, Vermittlungs- und Schlichtungsdiensten ist häufig eine unerläßliche Hilfe für lokale Aktivisten, die in vorderster Linie für die Verteidigung der Menschenrechte am Arbeitsplatz eintreten.

Was den Aspekt Gesetzgebung im Bereich der Kernnormen betrifft, so haben insgesamt 144 Mitgliedstaaten mindestens ein Übereinkommen in jeder der vier Gruppen der grundlegenden Übereinkommen und 100 Mitgliedstaaten alle acht dieser Übereinkommen ratifiziert. Dies hat drei wichtige Konsequenzen für die künftigen Bemühungen zur Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit:

Erstens können Kampagnen für weitere Ratifizierungen zunehmend gezielter ausgerichtet werden, da die weltweite Ratifizierung aller acht grundlegenden Übereinkommen allmählich immer näher rückt. So haben beispielsweise mehr als 90 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten die vier Übereinkommen über Zwangsarbeit und Nicht-Diskriminierung ratifiziert. Je mehr Länder alle acht Übereinkommen ratifizieren und je mehr wir uns der hundertprozentigen Ratifizierung dieser Übereinkommen nähern, desto stärker wird ihre Wirkungskraft. Es sollte möglich sein, bis 2015 die universelle Ratifizierung der Übereinkommen über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit als wesentliches Element der Folgemaßnahmen zur Millenniumserklärung zu erreichen.

Zweitens haben sich viele Länder mit der Ratifizierung verpflichtet, daß die grundlegenden Prinzipien und Rechte ihren Niederschlag in nationalen Gesetzen und Praktiken finden, müssen aber diese internationalen Verpflichtungen noch umsetzen. Die IAO könnte dabei helfen, eine verstärkte Konzentration auf die Qualität nationaler Umsetzungsmechanismen mit Hilfe von Landesanalysen der Gesetzgebung und Praxis in bezug auf die grundlegenden Übereinkommen zu fördern, indem sie dreigliedrige Diskussionen über solche Überprüfungen veranlaßt und Programme der technischen Hilfe entwickelt, mit deren Hilfe einige der wichtigsten im Zusammenhang mit Problemen der Durchführung ratifizierter Übereinkommen üblicherweise auftretenden Fragen der Kapazitätsentwicklung angegangen werden. Darüber hinaus wird die IAO auch künftig Rechte in die wichtigsten Programme und Projekte im Bereich menschenwürdige Arbeit einbeziehen. Dadurch werden auch objektive Informationen über Fortschritte der IAO-Mitgliedstaaten bei der umfassenden Verwirklichung internationaler Arbeitsnormen gewonnen werden.

Drittens wird die IAO immer häufiger um Unterstützung bei der Ausarbeitung von Arbeitsgesetzen und bei der Entwicklung institutioneller Strukturen ersucht, die auf grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit aufbauen. Das größte IAO-Programm der technischen Hilfe betrifft die Abschaffung der Kinderarbeit. Unsere operationellen Kapazitäten sind aufgrund der zunehmenden Ersuchen um Hilfe bei der Durchführung der nunmehr weitgehend ratifizierten Übereinkommen über Kinderarbeit bereits bis zum Äußersten in Anspruch genommen. Dennoch können ähnliche Unterstützungsprogramme für alle in der Erklärung von 1998 genannten Kernrechte notwendig werden.

In einigen Fällen haben Länder die IAO darum gebeten, Programme zur Förderung von Kernnormen im Zusammenhang mit bilateralen und regionalen Handels- und Hilfsabkommen zu unterstützen. Das Problem für die IAO bei diesen Ersuchen besteht darin, wie die Unterstützung für die dreigliedrigen Partner in nachhaltiger Weise geleistet werden kann und zur Entwicklung nationaler Einrichtungen beiträgt, die die Einhaltung von Arbeitsnormen und die Entwicklung entsprechender Meßgrößen, Methodiken und Systeme fördern. Dies bedingt die Ermittlung der Parameter und Methodiken für die Messung und Erfassung; den Ausbau der Kapazitäten nationaler Institutionen und Akteure; die Unterstützung nationaler Arbeitsaufsichtsbehörden, um den übermäßigen Einsatz privater oder externer Überwachungsstellen zu verhindern; sowie die Beilegung von Konflikten, damit ‚schlechte Praktiken‘ nachhaltig korrigiert werden, so daß das Ergebnis eine Verbesserung und nicht der Entzug von Privilegien ist.

Stärkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen

Es laufen Bemühungen, die Auswirkungen, die Kohärenz und die Bedeutung des Korpus der Arbeitsnormen zu steigern und das Aufsichtsverfahren zu verbessern. Die vom Verwaltungsrat vorgenommene eingehende Überprüfung der Arbeitsnormen hat 71 Übereinkommen und 73 Empfehlungen als uneingeschränkt aktuelle und geeignete Förderungsziele ermittelt, was es der IAO ermöglicht, ihre Bemühungen auf diese Urkunden zu konzentrieren.

Der Arbeitsschutz wurde als einer der Normenbereiche ausgewählt, der in integrierter Weise unter Mobilisierung aller Aktionsmittel der IAO gefördert werden soll. Die Internationale Arbeitskonferenz hat 2003 eine globale Arbeitsschutzstrategie verabschiedet. Der Verwaltungsrat hat beschlossen, die Ausarbeitung einer neuen Urkunde, mit der ein Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes geschaffen werden soll, auf die Tagesordnung der Konferenztagung im nächsten Jahr zu setzen. Die Themen Migration und Beschäftigung der Jugendlichen sind bereits für ähnliche Konferenzaussprachen ausgewählt worden. Eine weitere Strategie geht dahin, die Normen im Bereich der Seeschifffahrt zu konsolidieren. Der Prozeß der Überprüfung und Konsolidierung aller geltender Normen für die Arbeit in der Seeschifffahrt sollte zu einer neuen Gesamtnorm führen, die auf einer kommenden Seeschiffahrtstagung der Konferenz zu behandeln sein wird.

Aufgrund dieser Entwicklungen läßt sich ohne weiteres erkennen, daß es möglich ist, eine stärker integrierte Reihe internationaler Arbeitsnormen zu entwickeln, die die wesentlichen Elemente des Konzepts menschenwürdige Arbeit abdecken.

Eine solche Vorgehensweise wird die Leistungsfähigkeit der traditionellen Aufsichtseinrichtungen verbessern. In Verbindung mit der vermehrten Hilfe für Mitgliedsgruppen

auf Landesebene bei den Folgemaßnahmen zur Überwachung der IAO-Normen wird sie verstärkt dazu beitragen, den Prozeß der Ermittlung von Mängeln und Problemen mit Aktionen zu ihrer Überwindung zu koppeln, wie dies in der anhaltenden Diskussion im Verwaltungsrat vorgesehen worden ist.

Die Kopplung der Überwachungsaufgaben der IAO mit ihren Förderungstätigkeiten auf Landesebene wird sicherzustellen helfen, daß Arbeitsnormen zu Programmen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beitragen. Auch die Erfassung und der Austausch von Landeserfahrungen bei den zur vollen Umsetzung internationaler Arbeitsnormen erforderlichen Prozessen der institutionellen Entwicklung können die Aktionsmittel der IAO weiter stärken. In dieser Hinsicht wird die Entwicklung geeigneter Strategien gegen die Probleme der Staatsführung, die der Ausbreitung der informellen Wirtschaft in vielen Ländern zugrunde liegen, ein wichtiger Schwerpunktbereich für die Arbeit der IAO sein. Sie wird u.a. die Unterstützung in der informellen Wirtschaft und im Landwirtschaftssektor tätiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie die Förderung produktiver Tätigkeiten im Rahmen der Sicherheiten anerkannter und anwendbarer Gesetze umfassen. Die Zusammenarbeit mit der IAO mit der internationalen Genossenschaftsbewegung ist eine weitere vielversprechende Möglichkeit, Produktivität und Unternehmen sowie die Einhaltung von Arbeitsnormen zu fördern.

Längerfristig werfen die Modernisierung der IAO-Normen und ihre verbesserte Integration in einem kohärenten Ganzen zur Steigerung der Wirksamkeit die Frage auf, ob Rahmenurkunden zweckmäßig wären, die zur normativen Dimension des Konzepts menschenwürdige Arbeit beitragen würden. Der Überprüfungsprozeß könnte durchaus zu der Erkenntnis führen, daß neue Urkunden oder aber Urkunden, die zu einer sinnvollen Kopplung bestehender Übereinkommen und Empfehlungen beitragen, notwendig sind.

Nachdrückliches Vorgehen im Fall ernster und anhaltender Verstöße

Wie die Kommission empfiehlt, muß die IAO in bezug auf Fälle ernster und nachhaltiger Verstöße gegen grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wachsam bleiben⁸. Dies ist zweifellos ein Bereich, in dem die IAO auch künftig mit Nachdruck vorgehen muß, wann immer die Umstände dies erfordern. IAO-Mitglieder haben nach der Verfassung der IAO die Möglichkeit, beträchtlichen Druck auf Regierungen auszuüben, die es systematisch unterlassen, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen, oder die die Überwachungseinrichtungen der Organisation mißachten⁹. Dies war in der Vergangenheit bereits in bezug auf Spanien, Chile, Polen, Südafrika, Indonesien und andere Länder der Fall. Ein weiteres Aktionsmittel wurde erstmals im Jahr 2000 in Anspruch genommen, als die Internationale Arbeitskonferenz im Fall Myanmar beschloß, daß

⁸ Abs. 426.

⁹ Artikel 33 der Verfassung lautet: „Befolgt ein Mitglied binnen der vorgeschriebenen Frist die in dem Bericht des Untersuchungsausschusses oder in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes etwa enthaltenen Empfehlungen nicht, so kann der Verwaltungsrat der Konferenz die Maßnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmäßig erscheinen.“

Artikel 33 der Verfassung angewendet werden müsse¹⁰. In jüngster Zeit hat der Verwaltungsrat beschlossen, einen Untersuchungsausschuß für Belarus einzusetzen¹¹.

Förderungsmaßnahmen internationaler Organisationen

Der Kommissionsbericht weist nachdrücklich darauf hin, daß internationale Organisationen ihre Mandate in einer Weise erfüllen müssen, die der Einhaltung der Menschenrechte gemäß ihren Verpflichtungen nach internationalem Recht entspricht. Er fordert alle Organisationen des multilateralen Systems auf, „ihre bestehenden Verfahren und Systeme für die Förderung und den Schutz allgemein anerkannter Grundsätze und Menschenrechte zu überprüfen, um diese in der Praxis besser umzusetzen, und den internationalen Dialog über gemeinsame Werte zu vertiefen¹².“ Obgleich die multilateralen Organisationen auf vielfältige Weise bei der Förderung grundlegender Menschenrechte und internationaler Arbeitsnormen zusammenarbeiten, müssen sie noch einen Weg finden, ihre Erfahrungen zu evaluieren, erfolgreiche Strategien zu überprüfen, anhaltende Hindernisse zu untersuchen, Lehren für künftige Maßnahmen zu ziehen und wirksamere Möglichkeiten einer förderlichen Zusammenarbeit in diesen Fragen zu erkunden. Als Organisation, die mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auf der Grundlage der Förderung von Menschen- und Arbeitsrechten als Entwicklungsfundament beruht, sollte die IAO die Diskussion über eine solche Agenda mit den Partnerorganisationen fortsetzen.

Die zunehmende Anerkennung der Bedeutung von Arbeitsnormen für den Entwicklungsprozeß hat mehrere internationale und regionale Entwicklungsbanken veranlaßt, grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in ihre Grundsatzmaßnahmen einzubeziehen. So hat beispielsweise die Asiatische Entwicklungsbank eine „Sozialschutzstrategie“ verabschiedet, die die Einhaltung der Kernnormen der IAO fordert, und arbeitet mit der IAO gemeinsam an der Umsetzung dieser Strategie. Ähnliche Bemühungen unternehmen zur Zeit die International Finance Corporation, die Interamerikanische Entwicklungsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Die Weltbank hat Material zu Kernarbeitsnormen erstellt und bemüht sich verstärkt, Kernarbeitsnormen in ihre Arbeit einzubeziehen. Viel bleibt aber noch zu tun, um den Verdacht auszuräumen, daß nicht alle Kernnormen mit gleicher Energie gefördert werden. Es ist deshalb beabsichtigt, diese Zusammenarbeit mit regionalen und globalen Organisationen durch gemeinsame Forschungen, Ausbildung und Informations-Arbeitsseminare und vor allem im Rahmen gemeinsamer Aktionsprogramme auf Landes- und Regionalebene zu intensivieren. Auch internationale und bilaterale Entwicklungsstellen sollten zusammenarbeiten, um Länder zu unterstützen, die die Einhaltung der Kernarbeitsnormen fördern möchten, indem sie beispielsweise diese Normen in grundlegende Dokumente wie jene der UNDAF, PRSPs und Millenniums-Entwicklungsziele einbeziehen.

Ein gutes Beispiel für die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit bietet das Internationale Programm der IAO zur Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC). Dieses Programm hat wesentlich dazu beigetragen, das mögliche positive Zusammenwirken von technischer

¹⁰ EntschlieÙung über die vom Verwaltungsrat nach Artikel 33 der IAO-Verfassung zum Thema Myanmar empfohlenen Maßnahmen, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, Juni 2000.

¹¹ IAA: *Record of decisions*, Verwaltungsratsdok. GB.288/205, 288. Tagung, November 2003, Abs. 19.

¹² Abs. 602.

Zusammenarbeit und normensetzender Tätigkeit zu erkennen. Seit seinem Start vor mehr als zehn Jahren ist das IPEC von Einzelprojekten zu umfassenderen Aktionen übergegangen, an denen die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen mitwirken und die die Beseitigung der Kinderarbeit in nationale Entwicklungsziele einbeziehen, häufig in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wie UNICEF, Weltbank, Interparlamentarische Union und UNESCO. Wie der jüngste Bericht der IAO *Investing in every child*¹³ aufzeigt, werden Länder, die heute Ressourcen für die Beseitigung der Kinderarbeit einsetzen, morgen die Früchte in Gestalt von höherer Arbeitsproduktivität, weniger Armut, Gleichstellung der Geschlechter und schnellerem Wirtschaftswachstum ernten. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend, sollte die IAO ihre Zusammenarbeit mit anderen Organisationen intensivieren, um zu gewährleisten, daß nationale Programme zur Beseitigung der Kinderarbeit und zur Förderung der Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Allgemeinen voll in die Bemühungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele eingebunden werden.

¹³ IAA: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour*, (Genf, 2004).

Kapitel VIII

Aktionen für den Wandel mobilisieren: Die Rolle der IAO

In Kapitel I wird dargelegt, daß die Vorschläge der Kommission, die Aufgabe der Gestaltung der Globalisierung in Angriff zu nehmen, für die IAO bedeutet, die Förderungsarbeit für die Agenda für menschenwürdige Arbeit national und international verstärken zu müssen. Die Stärke der IAO liegt in der Energie und im Engagement der Sozialpartner, der Ministerien für Beschäftigung, Arbeit und Sozialangelegenheiten, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften. Indem das Amt vergleichende Informationen und Analysen liefert, kann es sowohl die Prozesse der Gestaltung grundsatzpolitischer Maßnahmen auf nationaler Ebene als auch die Entwicklung der internationalen sozialen und wirtschaftlichen Agenda erleichtern.

Die Aufgabe, der sich die Mitgliedsgruppen der IAO gegenübersehen, besteht darin, unsere Arbeitsweise zu modernisieren, damit die Dreigliedrigkeit mit den durch die Globalisierung verursachten Veränderungen Schritt hält, und gleichzeitig unsere Fähigkeit zu erhalten, zur Gestaltung eines Weges zu einer gerechteren Globalisierung beizutragen. Sowohl die Mitwirkung der Mitgliedsgruppen an der Ausarbeitung internationaler grundsatzpolitischer Maßnahmen als auch die Unterstützung des Amtes für ihre Beteiligung an nationalen Diskussionen zu verstärken, wird dazu beitragen, daß die Organisation als Ganzes die Entwicklung einer sozialen Dimension in den Vordergrund der Diskussion über die Lenkung der Globalisierung rückt.

Immer wieder hebt die Kommission in ihrem Bericht hervor, wie wichtig gute Führungsstrukturen von der lokalen bis zur globalen Ebene sind, damit ihre Vision einer fairen Globalisierung verwirklicht werden kann. Sie macht weitreichende Vorschläge zur Stärkung des repräsentativen und partizipatorischen Charakters globaler multilaterale Institutionen und zur Verbesserung ihrer Transparenz, Rechenschaftslegung und Wirksamkeit. In diesem Kapitel wird zunächst untersucht, wie unsere Organisation die durch die Mitgliedsgruppen der IAO vertretene globale Gemeinschaft der Arbeit mobilisieren könnte, um die Globalisierung fair zu gestalten und die Methoden der Dreigliedrigkeit zu modernisieren. Sodann werden die Lenkungsstrukturen der IAO vor dem Hintergrund der von der Kommission aufgestellten Ziele Transparenz und Rechenschaftslegung überprüft. Schließlich werden einige Überlegungen darüber angestellt, wie die Kapazitäten der Organisation, der Mitgliedsgruppen und des Amtes verstärkt werden könnten, um den Erwartungen und Empfehlungen der Kommission zu entsprechen.

Sozialpartnerschaft im einundzwanzigsten Jahrhundert

Gegenüber den wachsenden sozialen Herausforderungen der Globalisierung wird sich die Organisation mehr als je zuvor auf die einzigartigen Ressourcen stützen müssen, die ihre dreigliedrige Struktur, ihre Werte und ihre Traditionen darstellen. Der Kommissionsbericht bedeutet für die Sozialpartner sowohl Chancen als auch Herausforderungen im Zusammenhang mit der Gestaltung der Globalisierung. Die aktive Mitwirkung der Sozialpartner bei der Ausarbeitung der Vorgehensweisen und Strategien der IAO und ihrer Durchführung an der Basis wird ein wesentliches Element der globalen Umgestaltung der Dreigliedrigkeit sein. Die Kräfte der Globalisierung und die raschen Veränderungen von Technologien, Produktionsstrukturen und Arbeitsmustern in Ländern der ganzen Welt stellen die Sozialpartner vor schwierige und komplexe Aufgaben. Die IAO wird deshalb bestrebt sein, Mittel und Wege zu finden, ihre Unterstützung für die Organisierungsbemühungen der Sozialpartner und die Ausbildung von Mitarbeitern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, um diesen die heute benötigten Analyse- und Vertretungsfähigkeiten zu vermitteln, deutlich zu verstärken.

Bemühungen der Gewerkschaften um neue Mitglieder

Der Anteil der einer Gewerkschaft angehörenden Arbeitnehmer ist in den meisten Ländern rückläufig. Dagegen ist der relative Anteil der Erwerbstätigen, die eine selbständige Beschäftigung in informellen Sektoren ausüben, gestiegen. Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor hat zugenommen, während die Größe der Betriebe zurückgegangen ist. Die Arbeitnehmerorganisationen bei der IAO haben im Rahmen ihrer globalen und auf die einzelnen Sektoren ausgerichteten Sekretariate sowie auf nationaler Ebene ihre Organisierungstätigkeiten verstärkt und zahlreiche ermutigende Erfolge beispielsweise bei ihren Bemühungen um Frauen im Dienstleistungssektor und Arbeitnehmer außerhalb der formellen Wirtschaft erzielt. Diese Bemühungen werden fortgesetzt und erweitert werden müssen. Es liegt im Interesse der organisierten Arbeitnehmerschaft und der IAO als dreigliedriger Organisation, daß die Arbeitnehmergruppe ihre Fähigkeit verbessert, Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft zu vertreten. Die historische Rolle etablierter Gewerkschaften besteht darin, Arbeitnehmern dabei zu helfen, ihre eigenen repräsentativen Organisationen zu gründen oder ihnen beizutreten, um ihre Interessen zu verteidigen und solidarisch mit der organisierten Gewerkschaftsbewegung zusammenzuarbeiten. In der Zeit der Globalisierung ist die Organisationsarbeit zu einer internationalen Aufgabe der Gewerkschaften geworden.

Erweiterung der Mitgliederbasis der Arbeitgeberverbände

Ähnliche Bemühungen unternehmen Arbeitgeberverbände, um neue Arten von Unternehmen zu vertreten. Im Lauf der Jahrzehnte haben neue Formen der Unternehmensorganisation ständig an Bedeutung gewonnen, wobei insbesondere Multinationale und die Netzwerke von Unternehmen innerhalb ihrer Lieferketten eine immer größere Rolle spielen. Die wichtige Rolle von Kleinunternehmen, auch von Mikrounternehmen, sowohl für die lokale Produktion als auch für die Beschäftigung wird heute zunehmend anerkannt. Die IAO und die Arbeitgeberverbände haben sich aktiv um die Entwicklung von Programmen bemüht, die diesen Unternehmensarten entsprechen. Hierzu gehören Normen und Verhaltensordnungen für Multinationale ebenso wie ein ehrgeiziges Paket technischer, organisatorischer und finanzieller Hilfe für Mikro- und Kleinunternehmen. Diese Bemühungen müssen weiter verstärkt werden. Für das Vorgehen der IAO in bezug auf die Globalisierung ist es von größter Wichtigkeit, daß die Stimme der maßgebenden

Unternehmen in der globalen Wirtschaft – kleiner ebenso wie großer Unternehmen und ausschließlich auf ihren nationalen Märkten tätiger ebenso wie multinationaler Unternehmen – in ihren Diskussionen uneingeschränkt Gehör findet.

Verstärkte Vertretung der Frauen

Sowohl in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden als auch in Regierungsbehörden sind aktive Maßnahmen, mit denen Frauen veranlaßt werden sollen, mitzuarbeiten und Funktionen mit Verantwortung zu übernehmen, für die Repräsentativität der Sozialpartner von entscheidender Bedeutung. Die gleichberechtigte Einbeziehung beider Geschlechter ist ein wichtiger Maßstab für die Qualität der Führungsstrukturen einer Organisation. Noch vor wenigen Jahren lag die IAO in dieser Beziehung hinter anderen Organisationen zurück, doch in den letzten Jahren sind bedeutende Anstrengungen unternommen worden, die Gleichstellung der Geschlechter sowohl im Rahmen der Dienste für die Mitgliedsgruppen als auch in der Humanressourcenpolitik des IAA zu erreichen¹. Der Anteil der Frauen in den höheren Besoldungsgruppen und vor allem auf der Leitungsebene, ist deutlich gestiegen. Die Geschlechtergleichstellung ist zu einem übergreifenden Aspekt aller Programmtätigkeiten geworden. Verstärkt wurden Aspekte der Geschlechtergleichstellung in alle konkreten Tätigkeiten – von Beratungsdiensten bis zu operativen Projekten – einbezogen. Damit wurden zwar gewisse Erfolge erzielt, doch bleibt nach wie vor viel zu tun.

Technische Kapazitäten der Sozialpartner

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände müssen ihren Mitgliedern höchst professionelle Dienstleistungen bieten und in der Lage sein, grundsatzpolitische Vorschläge der Regierung oder ihrer Sozialpartner zu analysieren und Alternativen zu entwickeln. Vor allem in den frühen Phasen ihrer Entwicklung ist es aber schwierig, solche Dienste mit den Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen zu finanzieren. Eine Unterstützung durch die IAO kann deshalb außerordentlich wertvoll sein, um den Ruf freier Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände bei potentiellen Mitgliedern zu festigen. Die IAO kann vor allem durch die Arbeit des Internationalen Ausbildungszentrums in Turin und der Büros für Arbeitnehmertätigkeiten (ACTRAV) und Arbeitgebertätigkeiten (ACT/EMP) Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in dieser kritischen Phase ihrer Entwicklung sehr nützliche Unterstützung leisten. Auch die Unterstützung der Bemühungen von Regierungen, Beratungs-, Schlichtungs-, Vermittlungs- und Arbeitsaufsichtsdienste aufzubauen, kann eine wichtige Förderung bei der Entwicklung von Arbeitsbeziehungseinrichtungen sein.

Strategische Bündnisse mit Organisationen der Zivilgesellschaft

Die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und anderen nichtstaatlichen Akteuren und Institutionen sind in vielen Ländern und auf internationaler Ebene ein Gegenstand anhaltender Diskussionen. Die IAO arbeitet mit Gruppen von Freiwilligen und nichtstaatlichen Organisationen auf einer Vielzahl von Gebieten zusammen, die von der Beseitigung der Kinderarbeit bis zur lokalen Wirtschaftsentwicklung reichen. Meistens erfolgt diese Zusammenarbeit in Form einer Beteiligung an speziellen Entwicklungsprojekten sowie durch Einladungen an maßgebende Organisationen, bestimmte Tagesordnungspunkte für eine Diskussion auf der Internationalen Arbeitskonferenz

¹ IAA: *Gender Audit 2001-2002: Final Report*, Interner Bericht des Büros für die Gleichstellung der Geschlechter (Genf, Mai 2002).

vorzuschlagen. In vielen Ländern gibt es umfangreiche Kontakte zwischen den Sozialpartnern der IAO und Organisationen der Zivilgesellschaft. Auch Regierungen unterhalten Beziehungen zu solchen Organisationen, und zwar nicht nur auf nationaler Ebene sondern auch in internationalen Foren. Ebenso gibt es zahlreiche gemeinschaftliche Tätigkeiten zwischen Gewerkschaften und ausgewählten Organisationen der Zivilgesellschaft in bezug auf eine Vielfalt von Fragen von gemeinsamem Interesse. Auch Unternehmen und Wirtschaftsverbände arbeiten im Rahmen zahlreicher Projekte mit nichtstaatlichen Organisationen zusammen, häufig in dem expandierenden Bereich der sozialen Verantwortung der Unternehmen.

Damit die IAO ihre Rolle bei der Entwicklung einer sozialen Dimension der Globalisierung in vollem Umfang wahrnehmen kann, bedarf es einer Politik für den Aufbau strategischer Bündnisse. Zu den potentiellen Verbündeten der IAO gehören einer Reihe von Organisationen der Zivilgesellschaft. Deshalb dürfte es im Interesse der Mitgliedsgruppen der IAO sein, die Entwicklung einer solchen Politik in bezug auf Kontakte zu ausgewählten Organisationen der Zivilgesellschaft zu prüfen, soweit für sie vorrangige Fragen auch Anliegen dieser Organisationen sind. Wie bereits mehrfach festgestellt wurde, geht es dabei nicht um die Änderung gut funktionierender Lenkungsstrukturen der IAO, sondern vielmehr um die Überzeugung, daß es für die dreigliedrige Mitgliedschaft von wachsendem Nutzen sein wird, Kontakte zu demokratischen Organisationen der Zivilgesellschaft zu pflegen, die mit den Zielen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen vereinbar sind.

Ein mit der Entwicklung von Arbeitsbeziehungen zu bestimmten Organisationen der Zivilgesellschaft eng zusammenhängendes Problem ist die Notwendigkeit besserer Beziehungen der IAO zu Parlamentariern, die schließlich über die Ratifizierung von IAO-Übereinkommen abstimmen. Die internationalen Parlamentarierversammlungen werden immer aktiver und sind ein nützlicher Gesprächspartner für die IAO. Der Kommissionsbericht geht ausführlich auf die Aufsichtsrolle der Parlamente in bezug auf zwischenstaatliche Organisationen ein.

Sozialpartnerschaft und die Lenkung der Globalisierung

Die Sozialpartnerschaft zu stärken ist ein wichtiger Faktor bei der Entwicklung der Rolle freiwilliger Vereinigungen innerhalb der Führungsstrukturen auf nationaler und internationaler Ebene. Der Kommissionsbericht schließt sich einer Reihe von Ideen an, die der Generaldirektor in seinem Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz 2003 *Arbeit als Weg aus der Armut* entwickelt hat. Die sozialen Einrichtungen, die für das wirksame und gerechte Funktionieren der Arbeitsmärkte so wichtig sind, haben aber bisher nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Entwicklungshilfe erhalten. Die IAO wird deshalb ihre künftigen Strategien in bezug auf die Gestaltung der Beziehungen zu bilateralen und internationalen Geberstellen überprüfen müssen. So kann es für sie zweckmäßig sein, die Übernahme der Agenda für menschenwürdige Arbeit in die Richtlinien zur Armutsverringerung des Beratenden Entwicklungsausschusses der OECD (DAC)² zu nutzen, um die Rolle von Kollektivverbänden verschiedener Arten bei der Vertretung und Unterstützung von Arbeitnehmern, Mikrounternehmern und Kleinunternehmen deutlicher zu machen.

² OECD/DAC: *Guidelines on Poverty Reduction*, (Paris, April 2001, Abs. 16).

In den Industrieländern ändern sich die Beschäftigungsmuster immer schneller, und zwar häufig bedingt durch Kräfte, die unmittelbar durch die größere Öffnung der Volkswirtschaften ausgelöst werden. Der soziale Dialog ist ein außerordentlich wertvolles Instrument gegenüber diesen Veränderungen. Obwohl er häufig nur in Anspruch genommen wird, wenn die Gefahr von Freisetzen groß ist, hat er in vielen erfolgreichen Unternehmen seinen Wert als Mittel zur Kombination von wirtschaftlicher und sozialer Effizienz bewiesen. Der IAO kommt eine besondere Rolle dabei zu, die Sozialpartnerschaft als Instrument zur Steuerung des Wandels in einem zunehmend wettbewerbsbestimmten globalen Markt zu fördern.

Die Lenkungsmechanismen der IAO

Die Kommission fordert in ihrem Bericht ein demokratischeres, transparenteres, stärker rechenschaftspflichtiges und kohärenteres multilaterales System³. Es ist wichtig, daß alle internationalen Organisationen prüfen, wie sie einen engeren Zusammenhang zwischen den Besorgnissen und Anliegen der Menschen und den im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit getroffenen Maßnahmen gewährleisten können. Diese Aufgaben sind äußerst komplex, und der Kommissionsbericht befaßt sich deshalb auch ausführlich mit der Natur der Probleme des sogenannten „demokratischen Defizits“, wobei er auf Aspekte wie die Vertretung der Länder in den Leitungsorganen, die Bereitstellung von Informationen, die Zugänglichkeit der Entscheidungsprozesse für Vertretungen nicht-staatlicher Organisationen und die Rolle nationaler Parlamente im Zusammenhang mit der Nachprüfung der Tätigkeiten der Vertreter ihres Landes eingeht. Der Bericht behandelt ferner Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit des Systems sowie die Bereitstellung angemessener Ressourcen, um den erweiterten Aufgaben gerecht zu werden.

Wenn wir uns unter dem Blickwinkel dieser Kriterien selbst betrachten, schneidet die IAO recht gut ab. Unsere dreigliedrige Struktur sichert eine breitere Vertretungsbasis als bei Organisationen, in denen nur Regierungen mitarbeiten. Was die Vertretung von Ländern betrifft, so sichert unsere nahezu universale Mitgliedschaft allen Ländern – großen und kleinen – Stimme und Mitwirkung. Die Auswahl der Regierungsmitglieder des Verwaltungsrats erfolgt durch den demokratischen Prozeß der Geheimabstimmung, wobei durch entsprechende Vorkehrungen das geographische Gleichgewicht gewährleistet ist. Die ständige Mitgliedschaft von zehn Staaten mit größter wirtschaftlicher Bedeutung sichert die Mitwirkung ihrer größeren und wirtschaftlich bedeutenderen Mitglieder in den Leitungsorganen der Organisation und hat nie Anlaß zu Konflikten gegeben, was möglicherweise darauf zurückzuführen ist, daß diese Mitglieder weder Veto- noch besondere Stimmrechte haben. Die Vertretung der Sozialpartner im Verwaltungsrat des IAA mit den gleichen Rechten wie die Regierungsdelegierten gewährleistet, daß die Arbeit des Verwaltungsrats auf den Erfahrungen und Ansichten jener aufbaut, die unmittelbar mit dem Produktionsprozeß befaßt sind.

Verwaltungsrats tagungen sind öffentlich, und die Dokumente können auf der Website der IAO abgerufen werden. Die Mechanismen der Ressourcenplanung sehen eine strenge Aufsicht über die Festsetzung von Prioritäten und die Durchführung vor. Interne und externe Prüfer, die letzteren üblicherweise im Zusammenhang mit Projekten, die aus Sondermitteln finanziert werden, führen regelmäßige Evaluierungen der Programme

³ Teil III.2. Abs. 515-582.

durch. Dennoch könnte erwogen werden, Möglichkeiten zu prüfen, den Evaluierungsprozeß strenger und autonomer zu gestalten. Durch umfassendere unabhängige externe Evaluierungen würde die IAO sachlich profitieren und an Glaubwürdigkeit gewinnen. Auch die Idee, daß für einige Tätigkeiten Auslaufbestimmungen gelten sollten, deren Anwendung von den jeweiligen Prioritäten abhängen würde, sollte geprüft werden.

Formal scheinen die Lenkungsmechanismen der IAO durchaus den Forderungen nach einem engeren Zusammenhang zwischen internationalen Maßnahmen und den Menschen, deren Interessen diese Maßnahmen dienen, zu entsprechen. Die IAO kann es sich jedoch nicht leisten, selbstzufrieden zu sein. Ein kritischer Punkt ist die Notwendigkeit einer deutlichen Verbesserung der Vertretung der Frauen in den Entscheidungsorganen der IAO. Die Organisation selbst und ihre Tätigkeit sind nicht sehr bekannt, nicht einmal innerhalb der internationalen Netzwerke der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. IAA-Veröffentlichungen werden in der Literatur über Entwicklungsangelegenheiten, Arbeitsökonomie, Arbeitsbeziehungen oder Sozialpolitik selten zitiert und gehören nicht zur bevorzugten Lektüre von Studenten. Zwar wird die IAO in Diskussionen und Artikeln über die Globalisierung ziemlich häufig erwähnt, aber nur in wenigen Fällen lassen jene, die im Zusammenhang mit der sozialen Verantwortung der Unternehmen auf IAO-Normen verweisen, erkennen, daß sie über umfangreiche Kenntnisse der Normen selbst oder das ihnen zugrunde liegende System verfügen. Obwohl man nicht sagen kann, daß die IAO im Verborgenen arbeitet, kann man uns durchaus vorwerfen, daß wir nach innen gekehrt sind, uns vorwiegend mit Verfahrensfragen beschäftigen, verhältnismäßig langsam reagieren und einen Ausdrucksstil pflegen, der viel Enthusiasmus voraussetzt, um sich mit unseren Ideen zu beschäftigen. Es könnte daher durchaus angebracht sein, wenn die Organisation darüber nachdächte, wie sie mehr nach außen gerichtet werden, ihre Aussagen besser formulieren und vermitteln und Forderungen rascher entsprechen könnte, und zwar nicht nur wenn diese von einzelnen Mitgliedsgruppen ausgehen, sondern auch wenn sie im Zusammenhang mit dem Konzept der Dreigliedrigkeit selbst als Instrument für wirksamere Führung gestellt werden. Nicht alle diese Aufgaben können einfach dadurch in Angriff genommen werden, daß die Leistung des Amtes verbessert wird, obgleich es durchaus notwendig ist, sich ständig um eine Verbesserung der Qualität der vom Sekretariat erbrachten Dienste zu bemühen. Eine umfassende Lösung ist vielmehr unauflöslich mit der Formulierung der Rolle der Dreigliedrigkeit im einundzwanzigsten Jahrhundert und damit ihrer internationalen Stimme – der IAO – verbunden.

Fähigkeiten stärken und Einfluß vergrößern

Die Empfehlungen der Weltkommission haben wichtige neue Möglichkeiten und Räume für die Arbeit der IAO als Ganzes zur Förderung einer dynamischen und nach außen gerichteten Dreigliedrigkeit eröffnet, die der globalen Gemeinschaft dabei helfen soll, eine faire Globalisierung zu gestalten. Eine Verlagerung der Ausrichtung der Organisation hin zur Förderung menschenwürdiger Arbeit als globales Ziel hat sowohl für die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen auf nationaler und globaler Ebene als auch für das Amt bedeutende Konsequenzen in Gestalt ihrer Prioritäten und Fähigkeiten. Eine eingehende Prüfung der in ihren künftigen Programmen und Haushalten zu verankernden strategischen Ausrichtungen der Organisation wird auf der Tagung des Verwaltungsrats im November 2004 erfolgen. Dennoch dürfte es nützlich sein, bereits jetzt einige der Hauptthemen aufzuzeigen, die geprüft werden müssen.

Verbesserung der analytischen Kapazitäten durch verstärkte Netzarbeit

Die IAO muß ihre analytischen Kapazitäten verbessern, wenn sie zahlreiche Empfehlungen der Kommission und gleichzeitig unsere bestehende Agenda und die gegenüber unseren Mitgliedsgruppen im laufenden Programm und Haushalt eingegangenen Verpflichtungen umsetzen soll. Dies gilt beispielsweise für die Arbeiten zur Koordinierung globaler und nationaler makroökonomischer Wachstums- und Vollbeschäftigungspolitiken sowie zu globalen Produktionssystemen, neuen integrierten Anpassungsstrategien, Sozialschutz- und Arbeitsmarktpolitiken und internationalen Wanderungen. Verbesserte Fähigkeiten werden auch benötigt, um von der IAO eingeleitete nationale, regionale und globale grundsatzpolitische Dialoge technisch zu unterstützen. Und nach wie vor gibt es zahlreiche Lücken unserer Kenntnisse über die Sozial- und Arbeitskonsequenzen globaler Wirtschafts-, Finanz-, Handels-, Technologie- und Umweltpolitiken.

Die Aufgabe kann durch eine Kombination verschiedener Vorgehensweisen gelöst werden, deren wichtigste darin besteht, das Potential der Globalisierung selbst in Gestalt rascher Kommunikationsmöglichkeiten und der Mühelosigkeit, mit der globale Netzwerke aufgebaut werden können, zu nutzen. Das Potential der dreigliedrigen Mitgliedschaft, sich diesen Fragen auf globaler Ebene zu widmen, kann sowohl durch die Entwicklung von Kapazitäten als auch durch Netzarbeit verstärkt werden. Es ist wichtig, daß das Amt weltweit mit Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zusammenarbeitet, um ihre Fähigkeiten zu verbessern, Maßnahmen und Programme in den neuen in diesem Bericht aufgezeigten Themenbereichen zu entwickeln und durchzuführen. Durch Kopplung und Einbeziehung der Arbeiten, die Mitgliedsgruppen in verschiedenen Teilen der Welt zu diesen Fragen durchführen, lassen sich die Fähigkeiten der Organisation vervielfachen.

Globale Forschungsnetzwerke zu bestimmten Themen, die das Fachwissen führender Forschungszentren aus aller Welt vereinen, können wesentlich dazu beitragen, die technischen Fähigkeiten der Organisation zu verbessern. Sie können nicht nur einen unmittelbaren Beitrag zur Wissensbasis der IAO leisten, sondern auch das Interesse an der sozialen Dimension der Globalisierung innerhalb der weltweiten Forschungscommunity anregen, Zugang zu hochkarätigem Wissen bieten und zur Entwicklung nationaler Forschungskompetenzen in Entwicklungsländern beitragen. Durch Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen und Instituten der Vereinten Nationen könnten solche Netzwerke dabei helfen, Lücken unserer Kenntnisse darüber zu schließen, wie sich verschiedene Aspekte der Globalisierung auf die Beschäftigung, die Armut und die Einkommensverteilung in und zwischen den Ländern auswirken. Die Netzwerke könnten ferner Untersuchungen über die vorstehend genannten Themen durchführen, die für die IAO von besonderem Interesse sind, und die vorstehend behandelten Foren und Dialoge bereichern. Dem Internationalen Institut für Arbeitsfragen kommt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung solcher Forschungsnetzwerke zu, und eine von seinem Vorstand eingesetzte Arbeitsgruppe führt im Hinblick auf diese Frage bereits eine Überprüfung seiner Arbeit durch.

Förderungsarbeit, Kontakte und Bündnisse

Die Globalisierung eröffnet auch neue Möglichkeiten für umfassendere Partnerschaften und Bündnisse in bezug auf Programme von gemeinsamem Interesse. Wie die Kommission aufgezeigt hat, hat der Prozeß der Globalisierung bewirkt, daß sich zahlreiche neue Interessentengruppen gebildet haben. Gewerkschaften, Unternehmen, die globale Zivilgesellschaft, akademische Einrichtungen, Denkfabriken, Stiftungen, Konsumenten-

und Investorengruppen, Frauenverbände, Parlamentarier, Umweltschützer und multilaterale Stellen haben sämtlich ein starkes Interesse am künftigen Verlauf und an den sozialen Auswirkungen der Globalisierung. Sie alle sind potentielle Partner und Verbündete bei der Finanzierung und Durchführung von Programmen von gemeinsamem Interesse. Die institutionellen Vorschläge im Kommissionsbericht zur Entwicklung globaler Foren und grundsatzpolitischer Dialoge sehen die Mitwirkung solcher Interessentengruppen vor. Es wird angeregt, daß die IAO eine energische Politik zur Entwicklung von Bündnissen und Partnerschaften mit zahlreichen Institutionen und Einzelpersonen verfolgt, die ihre Anliegen und Ziele im Zusammenhang mit der sozialen Dimension der Globalisierung teilen.

Bessere und zeitgenauere Informationen

Zuverlässige und ausreichende Daten über wesentliche Aspekte der sozialen Dimension der Globalisierung sind unerlässlich, um grundsatzpolitische Maßnahmen auszuarbeiten, Hintergrundforschung zu betreiben und Leistungen und Fortschritte, darunter auch die Erreichung international vereinbarter Ziele wie der Millenniums-Entwicklungsziele zu überwachen. Die vom Sekretariat der Weltkommission unternommene Erhebung und Erfassung einschlägiger Daten sollte im Rahmen eines systematischeren Vorgehens zur Verbesserung des gegenwärtigen Systems der IAO zur Sammlung von Statistiken und Informationen weitergeführt werden. Dadurch wird es für die IAO auch möglich, weltweit Fortschritte bei der Erreichung der Ziele des Konzepts menschenwürdige Arbeit und die Auswirkungen veränderter globaler Regeln und Maßnahmen auf diese Ziele zu überprüfen und zu überwachen.

Eine Voraussetzung für besser und leichter verfügbare international vergleichbare Informationen ist die Stärkung nationaler Datenerhebungskapazitäten. In vielen Ländern wurden die statistischen Dienste in der Zeit der drastischen Haushaltskürzungen deutlich zurückgestutzt und müssen nunmehr mit nationalen Mitteln und internationaler Unterstützung wieder aufgebaut werden.

Neben der Erhebung und Aufbereitung von Daten muß die IAO gewährleisten, daß diese Daten für Benutzer sowohl als aufgegliederte Zahlen als auch in der Form von Analysen aktueller Tendenzen zugänglich sind.

Das Fertigungsprofil des Amtes

Das Amt muß aber nicht nur seine Verbindungen zu externen Forschungsnetzwerken festigen, sondern auch seine eigenen technischen Fähigkeiten zur Durchführung eines Programms für eine faire Globalisierung verbessern. In einigen Bereichen, wozu etwa Arbeitsnormen und die Soziale Sicherheit gehören, ist das erforderliche Fachwissen bereits vorhanden, wenn es auch erweitert werden muß. In anderen Bereichen dagegen, wozu wirtschaftliche Umstrukturierungen, globale Produktionssysteme und globale Vollbeschäftigungsmaßnahmen gehören, muß das Amt die Zahl der hochkarätigen Wirtschaftswissenschaftler, Juristen und Statistiker erhöhen. Bedarf besteht ferner an Bediensteten mit multidisziplinärer Erfahrung oder Ausbildung, die soziale, wirtschaftliche, geschlechtsspezifische sowie entwicklungs- und umweltpolitische Perspektiven bündeln können.

Kapazitätsentwicklungsdienste für Mitgliedsgruppen

Das Turiner Zentrum bietet bereits eine Vielfalt an Lehrgängen für unterschiedliche Interessenten, wobei jedoch die Entwicklung der Kapazitäten der IAO-Mitgliedsgruppen stets im Vordergrund steht. Es sollte in der Lage sein, seine Lehrgänge auf die neuen, in

den vorangehenden Kapiteln erörterten Bereiche zu erweitern. Das Internationale Institut und Hauptabteilungen des Amtes können in Zusammenarbeit mit dem Turiner Zentrum ebenfalls einen Beitrag zu diesen Bemühungen leisten. Neue Technologien bieten zahlreiche Möglichkeiten, wie ein größerer und heterogenerer Kreis diese Lehr- und Kapazitätsentwicklungsveranstaltungen nutzen kann.

Finanzielle Ressourcen

Die Vorschläge, die als Reaktion auf den Kommissionsbericht auszuarbeiten sind, werden den unterschiedlichsten Tätigkeiten gelten. Einige dieser Tätigkeiten sind bereits angelaufen oder können innerhalb des Programms und Haushalts für 2004-05 durch Schwergewichtsverlagerungen oder Programmänderungen verwirklicht werden. Zahlreiche wichtige Empfehlungen der Kommission machen jedoch neue Tätigkeiten notwendig. Dies gilt insbesondere für die Vorschläge in bezug auf internationale Migrationen, globale Produktionssysteme und globale grundsatzpolitische Maßnahmen für Wachstum, Investitionen und Arbeitsplätze sowie für die Vorschläge zu neuen Initiativen, Dialogen und Foren.

Deshalb muß über die künftigen Prioritäten nachgedacht werden. Hierzu wird der Strategische Grundsatzpolitische Rahmen für 2006-09 dienen, der zur Zeit für die Aussprache auf der Verwaltungsratsstagung im November 2004 ausgearbeitet wird. Der erste Schritt wird somit darin bestehen, dieses Dokument unter Berücksichtigung der auf der Konferenz und während der Verwaltungsratsdiskussion über den Bericht der Weltkommission im März 2004 vorgetragenen Ansichten zu erstellen. Der zweite Schritt wird die entsprechende Gestaltung des Programms und Haushalts für 2006-07 sein. Gleichzeitig wird die Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung grundsatzpolitische Fragen prüfen können, zu denen weitere Überlegungen und Diskussionen notwendig sind.

Ein Ausgangspunkt für diese Diskussionen ist eine realistische Veranlagung der Ressourcen, die der IAO zur Verfügung stehen, vor dem Hintergrund der von der Kommission aufgezeigten Rolle und der Nachfrage nach unseren Dienstleistungen. Im Vergleich zur Zeit vor fünfundzwanzig Jahren – der Zweijahresperiode 1978-79 – ist der Haushalt der IAO um real 15 Prozent gekürzt worden, obwohl seit diesem Zeitpunkt 48 Staaten der Organisation als neue Mitglieder beigetreten sind. Real stagniert der ordentliche Haushalt der IAO bedauerlicherweise seit mehr als einem Jahrzehnt.

Angesichts des seit langem andauernden Drucks auf die ordentlichen Haushaltsmittel hat sich die IAO bemüht, der Nachfrage nach ihren Dienstleistungen mit Hilfe von Sondermitteln zu entsprechen. Zahlreiche Vorschläge im Bericht der Kommission gelten dringenden und vorrangigen Themen der aktuellen Globalisierungsdiskussionen. So herrscht insbesondere bei den maßgebenden Akteuren und Institutionen wachsende Übereinstimmung darüber, daß die soziale Dimension der Globalisierung energischer angegangen werden muß, um eine gerechtere Verteilung der Früchte der Globalisierung zu gewährleisten. Es gibt erste Hinweise auf ein deutliches Interesse bei bilateralen und multilateralen Geberorganisationen, Stiftungen und anderen beihilfegewährenden Organen an der Unterstützung innovativer und aktionsorientierter Initiativen in bezug auf die notwendigen Reformen der Prozesse und Muster der Globalisierung. Das Amt arbeitet an einer Strategie zur Aufbringung von Sondermitteln, um damit einige der vorrangigen grundsatzpolitischen Vorschläge verwirklichen zu können. Die ersten Reaktionen der Gebergemeinschaft waren durchaus ermutigend.

Der Kommissionsbericht stellt die IAO an einen Kreuzweg. Er hat überzeugend gezeigt, daß nur eine auf Fairneß gegründete Globalisierung nachhaltig ist. Ferner hat er darauf hingewiesen, daß die Menschen die Auswirkungen der Globalisierung in erster Linie danach beurteilen, ob sie eine menschenwürdige Arbeit finden und behalten können. Innerhalb des sich allmählich entwickelnden globalen Ordnungsrahmens kommt der IAO eine Führungsrolle bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle zu. Wenn die Ansichten der Kommission in der von den IAO-Mitgliedsgruppen vertretenen globalen Gemeinschaft der Arbeit breite Unterstützung finden, müssen wir die finanziellen Mittel aufbringen, um den vor uns liegenden Aufgaben gerecht zu werden. Der Ernst, mit dem die Kommission die Gefahren der Instabilität beschwört, die das Weitergehen auf dem derzeitigen Weg der Globalisierung verursachen würde, zwingt uns zu der Frage, ob die IAO in der Lage sein wird, sich auf ein realistisches Volumen an Haushalts- und Sondermitteln zu stützen, um die ihr übertragenen Aufgaben durchzuführen und die von Mitgliedern geforderten Dienstleistungen zu erbringen.

Anhang

Verweise auf die IAO im Bericht der Weltkommission (jeweilige Absatznummern in Klammern)

Direkte Verweise auf die IAO (einschließlich Aufforderungen an die IAO)

Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und Kernarbeitsnormen

- Globalisierung auf der Grundlage von Regeln, einschließlich der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (40);
- Schutz und Förderung der Rechte der Arbeitnehmer durch Einhaltung der IAO-Erklärung (373);
- Stärkung der IAO-Kapazitäten zur Förderung von Kernarbeitsnormen (426);
- Stärkung der Kapazitäten und Ressourcen der IAO zur Beaufsichtigung, Überwachung und Förderung von Kernarbeitsnormen und der IAO-Erklärung (426);
- Anwendung von Artikel 33 der IAO-Verfassung zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen im Fall anhaltender Verstöße (426);
- Prüfung bestehender Verfahren zur besseren Umsetzung universal anerkannter Prinzipien und Menschenrechte und zur Verbesserung des internationalen Dialogs über gemeinsame Werte durch die IAO und die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (602).

Internationale Migrationen

- Erneuerung und Erweiterung multilateraler Verpflichtungen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer (441);
- Führungsrolle der IAO im Vorbereitungsprozeß zu einem multilateralen Rahmenwerk für Migrationen (446 und 444);
- grundsatzpolitische Dialoge über die Entwicklung eines multilateralen Rahmenwerks für grenzüberschreitende Migrationen, Beteiligung der IAO (und anderer Organisationen) (616).

Soziale Verantwortung der Unternehmen

- Einberufung eines Forums durch die IAO, um eine praktische Agenda rund um den Beitrag der Unternehmen zur sozialen Dimension der Globalisierung auszuarbeiten (557);

Grundsatzpolitische Koordinierung

- Erinnerung an das Mandat der IAO nach der Erklärung von Philadelphia (508);
- Entwicklung neuer Instrumente und Methoden zur Förderung der Kohärenz wirtschaftlicher und sozialer Ziele durch die IAO (513);

- Durchführung nationaler Überprüfungen der sozialen Auswirkungen wirtschafts-, finanz- und handelspolitischer Maßnahmen durch die IAO (und andere zuständige Organisationen) (606); Federführung der nationalen Ebene unerlässlich (606);
- Aufforderung an die Leiter der IAO (und anderer Organisationen), den Themenbereich globales Wachstum, Investitionen und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen einer Initiative für grundsatzpolitische Kohärenz anzugehen (611);
- Entwicklung eines gemeinsamen Forschungsprogramms der IAO und anderer Organisationen, um die Auswirkungen des Handels auf Quantität und Qualität der Beschäftigung sowie ihre Folgen auf die Situation der Geschlechter zu untersuchen (628).

Globaler sozialer Dialog

- Erforschung und Überwachung der Entwicklungen des globalen sozialen Dialogs und Beratung und Unterstützung durch die IAO (566).

Forum für Globalisierungspolitik

- Initiative der IAO in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen (621).

Folgemaßnahmen zum Kommissionsbericht

- Operative Unterstützung der Folgemaßnahmen durch die IAO und andere interessierte Organisationen (630).

Indirekte Verweise auf die IAO (im Zusammenhang mit Verweisen auf internationale Organisationen oder auf Zuständigkeitsbereiche der IAO)

Entwicklungsziele des Millenniums-Gipfels

- VN-Organisationen tragen Verantwortung für die Umsetzung des Aufrufs der Millenniums-Erklärung, die Globalisierung zu einer positiven Kraft zu machen – die bleibende Herausforderung des einundzwanzigsten Jahrhunderts (597);
- Rechenschaftspflicht internationaler Organisationen gegenüber den Millenniums-Entwicklungszielen (478);
- Bemühungen um eine gemeinsame Definition eines sozioökonomischen Sockels für die Weltwirtschaft (476).

Grundsatzpolitische Kohärenz

- alle internationalen Organisationen sollen ihr Mandat so ausüben, daß ihre Mitglieder nicht in einen Widerspruch zu ihren im Rahmen anderer internationaler Einkünfte und Verträge eingegangenen Verpflichtungen geraten (603).

Globale Produktionssystemen

- Zusammenarbeit internationaler Organisationen und anderer Akteure, um menschenwürdige Arbeit, Investitionen und Handel, auch in Einfuhr-Freizonen, zu fördern (501);
- Verbesserung der Möglichkeiten für inländische Firmen innerhalb globaler Produktionssysteme (258).

Beschäftigung

- Umsetzung globaler Chancen in Arbeitsplätze und Einkommen (279);
- zweisträngige Strategie zur Maximierung der Wachstumsrate neuer Arbeitsplätze mit Einkommen über der Armutsgrenze und zur Steigerung von Produktivität und Einkommen der unter der Armutsgrenze beschäftigten Menschen (285);
- Wachstum, Unternehmensentwicklung, Armutsverringerung und die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit für alle als vorrangig für Aktionen auf der globalen Ebene (492 und 497);

Bildung

- Verstärkung internationaler Maßnahmen für eine hochwertige freie und obligatorische Primarbildung für alle Kinder (486);
- parallele Maßnahmen zur Verbesserung des Schulbesuchs und der Fertigkeiten einerseits und der Verminderung der Kinderarbeit andererseits (274);

Sozialschutz

- internationale Maßnahmen zur Entwicklung nationaler Sozialschutzsysteme in Entwicklungsländern (490) und für Investitionen in Umschulung und wirtschaftliche Umstrukturierungen, um eine gerechtere Anpassung zu fördern (490);
- ein gewisses Mindestmaß an sozialem Schutz muß als unbestrittener Teil eines sozioökonomischen Sockels der Weltwirtschaft akzeptiert werden (491);
- Arbeitslosenversicherung, Einkommenshilfen, Renten und Krankenversicherung ist Priorität einzuräumen, um die sozialen Belastungen der Globalisierung abzufedern (287).

Rechenschaftspflicht internationaler Institutionen

- internationale Institutionen müssen der Öffentlichkeit gegenüber sowie ihren eigenen Lenkungsorganen rechenschaftspflichtig sein (526);
- alle VN-Organisationen verstärken ihre Evaluierungseinheiten (529).

Zivilgesellschaft und Vereinte Nationen

- Erkundung innovativer Methoden der Beteiligung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft am multilateralen System (572).

Soziale Verantwortung der Unternehmen

- Stärkung freiwilliger Initiativen durch glaubwürdige Mechanismen der Berichterstattung und der Leistungsmessung, verbesserte Methoden der Überwachung und Verifizierung und eine breite Basis für Partnerschaften auf der Industrieebene (555).

Menschenwürdige Arbeit ein globales Ziel

- Entwicklung einer globalen Strategie für nachhaltiges Wachstum, um menschenwürdige Arbeit für alle zu verwirklichen (492).

Gute Staatsführung und Vereinigungsfreiheit

- es sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um Hindernisse für die Entwicklung repräsentativer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und einen erfolgreichen sozialen Dialog zwischen ihnen zu beseitigen (240);
- die Entwicklung repräsentativer Organisationen der Armen und anderer sozial benachteiligter Gruppen sollte energisch gefördert werden (240);
- es muß insbesondere gewährleistet werden, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen haben (268).