

SICH WANDELNDE STRUKTUREN IN DER WELT DER ARBEIT

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

SICH WANDELNDE STRUKTUREN IN DER WELT DER ARBEIT

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
95. TAGUNG 2006

Bericht I (C)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

ISBN 92-2-716623-8
ISSN 0251-4095

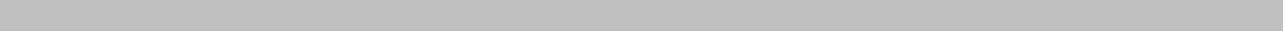
Erste Auflage 2006

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.

Formatiert von TTG: Verweis Confrep-ILC-I(C)-2006-5-72-GE.doc
Gedruckt im Internationalen Arbeitsamt, Genf, Schweiz




Vorwort

Wie wir alle wissen, nimmt Arbeit einen zentralen Platz in unserem Leben ein: Sie stiftet Sinn und Identität und verschafft uns ein Einkommen zur Erfüllung unserer materiellen Bedürfnisse. Arbeit bestimmt maßgeblich unsere Beziehungen zu anderen. Sie stellt sowohl eine individuelle Verantwortung als auch eine soziale Tätigkeit dar und ist häufig mit der Zusammenarbeit in einem Team verbunden. Sie kann eine Quelle der Würde und der Erfüllung sein. Sie kann aber auch eine Quelle der Ausbeutung und der Frustration sein. Für Familien und Gemeinschaften ist die Verfügbarkeit von menschenwürdiger Arbeit ein Fundament für Stabilität und sozialen Aufstieg.

Die Welt der Arbeit ist äußerst vielfältig. Aber eine Frauen und Männern überall in der Welt gemeinsame Erfahrung ist jedoch die simple Realität, daß sie arbeiten, um den Lebensunterhalt zu verdienen. Eine der ersten Informationen, die uns interessiert, wenn wir einem Fremden begegnen, ist die Antwort auf die Frage: „Was machen Sie beruflich?“ Sie bildet einen gemeinsamen Bezugspunkt, der das gegenseitige Kennenlernen erleichtert.

Dieser Bericht soll uns allen helfen, unsere Erfahrungen und unser Wissen über die Arbeit in die globale Perspektive von heute zu stellen. Er beschreibt eine Zeit der Chancen und der Ungewißheit, in der einige der Barrieren, die Frauen und Männer an der vollen Entfaltung ihrer Fähigkeiten gehindert haben, fallen, in der es aber immer schwerer wird, gute Arbeitsplätze zu finden, die die sichere Grundlage für ein besseres Leben bieten.

Man hat immer mehr das Gefühl, daß die Arbeit abgewertet worden ist, daß das vorherrschende Wirtschaftsdenken sie lediglich als einen Produktionsfaktor betrachtet – eine Ware – und die Bedeutung menschlicher Arbeit für den einzelnen, die Familie, die Gemeinschaft und den Staat außer acht läßt. Und die Menschen reagieren in Gesprächen zu Hause, in der Abgeschiedenheit der Wahlkabine und, falls erforderlich, indem sie ihrem Ärger auf der Straße Luft machen.

Der Mangel an Arbeit, die Qualität der Arbeit, Mitsprache am Arbeitsplatz, fortgesetzte geschlechtsspezifische Diskriminierung und unannehmbar hohe Jugendarbeitslosigkeit: All dies sind Fragen, die heutzutage im Mittelpunkt der Politik stehen. Öffentliche und private Entscheidungsträger, die die Befugnis besitzen, die Dinge zu ändern, werden zunehmend dafür kritisiert, daß sie nicht die richtigen Lösungen parat haben.

Das Mandat der IAO knüpft an diese Realität an. Durch meine früheren Berichte an die Internationale Arbeitskonferenz¹ ist eine Diskussion unter den Mitgliedsgruppen angestoßen worden, durch die die Agenda für menschenwürdige Arbeit im Hinblick auf eine faire Globalisierung formuliert und später vertieft worden ist. Dieser Ansatz hat regionale und globale Akzeptanz erfahren und bildet nun die Grundlage für die fortschreitende Weiterentwicklung unserer Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit.

Dieser Bericht ist anders. Er ist eine Untersuchung der Wissensgrundlagen der IAO zur Erfüllung der zunehmenden Anforderungen an unsere Dienstleistungen. Er ist ein Ergebnis der Bemühungen von Mitarbeitern des IAA, das ganze Wissen, das sich im Rahmen ihrer internationalen Erfahrungen angesammelt hat, zusammenzuführen. Als Sekretariat der einzigen dreigliedrigen internationalen Organisation der Welt kommen die Mitarbeiter des IAA in den Genuß eines regelmäßigen Austauschs mit Regierungsvertretern, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und anderen Sozialakteuren, die am meisten über die Arbeit in ihren Ländern wissen. Daraus ergeben sich sehr viele vielfältige Einblicke in die Geschehnisse in der Welt der Arbeit und die Gründe dafür. Die Diskussion, die unter den Mitarbeitern des IAA bei der Zusammenlegung dieses Wissens ausgelöst worden ist, ist ein wichtiges Werkzeug bei der kontinuierlichen fachlichen Weiterentwicklung des Amtes und hat eine Konvergenz der Erfahrungen erleichtert, die unseres Erachtens unsere Fähigkeit, den Mitgliedsgruppen zu dienen, verstärken wird². Gleichzeitig verschafft dies uns größere Klarheit darüber, wo wir unsere Fähigkeiten verstärken müssen.

Ich hoffe, daß dieser Vorabbericht für die Mitgliedsgruppen der IAO von Nutzen sein wird in den laufenden Diskussionen darüber, wie unser strategisches Ziel erreicht werden kann, menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel und zu einer nationalen Realität zu machen und somit zu einer fairen Globalisierung beizutragen. Ich erwarte, daß dieser Bericht ebenso viele Fragen aufwerfen wird, wie er beantwortet.

Lassen Sie mich zur Förderung der Diskussionen auf der Internationalen Arbeitskonferenz und danach nur einige Fragen und Botschaften hervorheben, die ich dem Bericht entnommen habe.

Erstens umfaßt der Begriff „Arbeit“ in diesem Bericht, wie wir ihn verstehen, die unbezahlte Arbeit in der Familie und in der Gemeinschaft, die im derzeitigen Denken über die Wirtschaft und die Gesellschaft oft außer acht gelassen wird. Die Informationen zur Quantifizierung und Bewertung dieser Arbeit sind äußerst spärlich, wir wissen aber, daß ein Großteil dieser Arbeit von Frauen verrichtet wird und daß sie für das Wohl nicht nur der jungen oder älteren oder kranken Menschen, sondern auch für diejenigen, die einer bezahlten Tätigkeit nachgehen, unerlässlich ist. Sie wird häufig auch neben bezahlter Arbeit verrichtet. Eine der Botschaften, die wir meines Erachtens nach der Lektüre dieses Berichts beherzigen müssen, ist

¹ *Menschenwürdige Arbeit*, 87. Tagung (1999), *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: eine globale Herausforderung*, 89. Tagung (2001), *Arbeit als Weg aus der Armut*, 91. Tagung (2003), *Eine faire Globalisierung: Die Rolle der IAO*, 92. Tagung (2004).

² Das Vorgehen war neu. Ich ersuchte alle beteiligten Mitarbeiter um Stellungnahmen zu einem ersten Entwurf. Alle hatten die Möglichkeit, ihre Vorstellungen zu unterbreiten. Auf dieser Grundlage wurde ein zweiter Entwurf im Hinblick auf eine formellere Konsultation unserer verschiedenen Sektoren und Regionen ausgearbeitet. Dies ergab einen umfassenden Bericht. Der vorliegende Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz stellt eine Synthese dar mit dem Ziel, die Diskussionen zu erleichtern. Der endgültige Wortlaut der längeren Fassung wird in einigen Monaten vorliegen.

die Tatsache, daß wir sehr viel größere Anstrengungen zur Bewertung und Analyse des Beitrags zu unserem Wohlergehen von Arbeit unternehmen müssen, die nicht bezahlt wird und die dem Wunsch entspringt, eine Familie großzuziehen oder Menschen dabei zu helfen, in Würde und Respekt alt zu werden, oder freiwillige Gemeindeverbände zu organisieren. Solche Anstrengungen sind unerlässlich, wenn wir es Frauen und Männern leichter machen wollen, eine Erwerbstätigkeit und die Erfüllung der Pflichten gegenüber der Familie und dem Gemeinwesen miteinander in Einklang zu bringen. Dies ist auch wichtig, um zu verstehen, daß das, was wir wirtschaftliche Produktivität nennen, tatsächlich indirekt durch die soziale Produktivität unbezahlter Arbeit subventioniert wird.

Weil uns zu bezahlter Arbeit sehr viel bessere Informationsquellen vorliegen, handelt es sich bei der in diesem Bericht diskutierten Arbeitswelt in erster Linie um diejenige des neuentstehenden globalen Arbeitsmarkts, auf dem zwei Drittel aller erwachsenen Frauen und Männer tätig sind.

Zweitens frage ich mich, ob wir wirklich von einem einzigen globalen Arbeitsmarkt sprechen können? Oder handelt es sich dabei immer noch einfach um die Summe vieler separater nationaler Arbeitsmärkte? Trotz der stetigen Zunahme der Arbeitsmigration steht es ja Frauen und Männern im allgemeinen nicht frei, überall in der Welt eine Tätigkeit aufzunehmen. Außerdem verdient die Hälfte der Erwerbstätigen der Welt, die in ländlichen Gebieten in der Subsistenzlandwirtschaft oder in den informellen Wirtschaften der Städte der Entwicklungsländer arbeiten, nicht genug, um ihnen und ihren Familien ein Leben oberhalb der Armutsgrenze von zwei US-Dollar pro Tag zu ermöglichen. Sie sind potentielle „globale“ Arbeitnehmer, sind zur Zeit aber von den Vorteilen der Globalisierung oder der Möglichkeit einer Teilhabe an den globalen Märkten als Verbraucher effektiv ausgeschlossen.

Die Liberalisierung des Handels und der Kapitalströme im Verein mit enormen Verbesserungen im Bereich der Kommunikation und des Transports bedeutet jedoch, daß mehr und mehr Arbeitnehmer und Arbeitgeber zunehmend in einem globalen Markt konkurrieren, um den Ausstoß ihrer Arbeitskraft zu verkaufen. Wenn wir nur 25 Jahre zurückblicken und die Zeit vor den großen Demokratisierungswellen in Afrika, Lateinamerika, Zentral- und Osteuropa und Asien mit der vernetzten Arbeitswelt von heute vergleichen, dann hat sich zweifellos manches geändert. Die derzeitigen Spielregeln der Globalisierung, die der Logik einer verstärkten Liberalisierung in allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik folgen, forcieren das Entstehen eines globalen Arbeitsmarkts, selbst wenn er immer noch hochgradig segmentiert ist.

Für die IAO stellt sich damit die Frage der Entwicklung der geeigneten Normen für einen globalen Arbeitsmarkt. Das vor kurzem verabschiedete Seearbeitsübereinkommen zeigt, daß wir im Bereich der modernen Normensetzung kreativ und auf Konsens bedacht sein können.

Das dritte Thema, daß ich hervorheben möchte, ist die Tatsache, daß vier von zehn erwerbstätigen Frauen und Männern in der Welt versuchen, sich von der Scholle zu ernähren, und daß in einigen der Länder mit dem niedrigsten Einkommen drei Viertel oder mehr der Erwerbstätigen, insbesondere Frauen, in der Landwirtschaft tätig sind. Die meisten sind sehr arm, und es gibt einen tiefen und starken Migrationsstrom von den Dörfern in die städtischen Gebiete der Entwicklungsländer auf der Suche nach einer besseren bezahlten Arbeit. Und viele erwerbstätige Frauen und Männer aus Ländern mit niedrigem Einkommen wandern über die Grenzen auf der Suche nach Arbeitsmöglichkeiten, die sie zu Hause nicht finden können. Dennoch ist die Arbeit in den informellen Wirtschaften der rasch wachsenden Städte der Entwicklungswelt oft schlecht bezahlt, gefährlich und unsicher. Der Unternehmungsgeist, der für die soziale und wirtschaftliche Entwick-

lung unerlässlich ist, bleibt im Überlebenskampf nur zu oft auf der Strecke. Die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsmöglichkeiten muß unbedingt zu einem festen Bestandteil der lokalen, nationalen, regionalen und globalen Entwicklungsstrategien gemacht werden. Den Menschen eine faire Chance auf echte Möglichkeiten durch Bildung, Gesundheitsversorgung, Unterkunft und einen menschenwürdigen Arbeitsplatz zu geben, darum geht es bei Entwicklung und Demokratie.

Wir müssen auch eine klare Vorstellung davon haben, was menschenwürdige Arbeit nicht ist: Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Schuldarbeit, Arbeit ohne Mitsprache oder Vereinigungsfreiheit, verschiedene Formen der Ausbeutung und Diskriminierung, Subsistenzarbeit und die vielfältige Art und Weise, wie die Menschenwürde durch den bloßen Zwang zum Überleben zerstört werden kann.

Bei dem vierten Thema, das diesem Bericht weitgehend zugrunde liegt, geht es darum, wie wir einen institutionellen Rahmen für die Arbeitsmärkte schaffen können, der erwerbstätige Frauen und Männer in die Lage versetzt, Wandel mehr als eine Chance und weniger als ein Risiko zu begreifen. Der Titel dieses Berichts, *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, versucht ein Bild zu vermitteln, das in etwa den in einem Kaleidoskop betrachteten Formen entspricht. Es zeigt sich immer ein anderes, aber mit dem vorherigen zusammenhängendes Muster, das sich mit jeder Drehung wieder ändern wird. Das Vorhandensein einer Reihe starker Triebkräfte des Wandels bedeutet, daß alle Akteure im globalen Arbeitsmarkt auf eine ständige Anpassung und eine Gestaltung dieses Prozesses hinarbeiten müssen, um die Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit zu vermehren. Für viele erwerbstätige Frauen und Männer, sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern, stellt der Wandel indessen eine Bedrohung dar. Die begrenzte Sicherheit, die sie erreicht haben, ist zerbrechlich, und wenn sie einen Arbeitsplatz verlieren, besteht die große Gefahr, daß sie nichts Vergleichbares finden können.

Es geht nicht darum, wie viel Strukturreform und Ungewißheit die Menschen vertragen können, sondern darum, wie wir faire und anpassungsfähige Wirtschaften entwickeln können, in denen die Schaffung menschenwürdiger Arbeit im Mittelpunkt der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik steht. Dies ist, wie wir alle wissen, eine der größten demokratischen Forderungen weltweit. Dabei stehen aber auch große Hindernisse im Weg. Fortschritte auf dem Weg zum Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle erfordern Veränderungen eines Status quo, der in moralischer, sozialer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht untragbar ist.

Das fünfte Thema ist die Bedeutung der Menschenrechte bei der Arbeit als Werteanker in den Turbulenzen rascher wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen. Die Bewältigung des Wandels in Millionen von großen und kleinen Arbeitsstätten in der Welt – Farmen, Fabriken, Läden, Büros und Dienstleistungen – wird letztlich von der Qualität der Arbeitsorganisation abhängen, von Mikrobetrieben bis zu den größten multinationalen Unternehmen und öffentlichen Diensten. In irgendeiner Weise handelt es sich bei jeder Arbeit praktisch um eine kooperative Tätigkeit, die Koordinierung innerhalb eines Teams und somit ein gutes Verständnis der Rollen, Verantwortlichkeiten und Belohnungen erfordert. Das Fundament für menschenwürdige Arbeit ist daher ein Rahmen von Rechten bei der Arbeit, der gegenseitige Achtung und den Dialog fördert und Zwang und Diskriminierung hemmt. Die IAO verfügt über ein reichhaltiges, im Wege ausgiebiger dreigliedriger Diskussionen entwickeltes, international vereinbartes Normenwerk, um die Vielfalt der nationalen Institutionen und Formen des sozialen Dialogs zu stützen. Ein Ausgleich zwischen dem Bedarf an Flexibilität und Sicherheit in einer Zeit der Chancen und Ungewißheit erfordert einen starken auf Rechten beruhenden Ansatz bei der Steuerung der Arbeitsmärkte, durch den der soziale Dialog gefördert wird.

Die sechste und letzte Frage, die ich in diesem kurzen Vorwort zur Sprache bringen möchte, ist die Tatsache, daß es ohne Arbeit keine Rechte bei der Arbeit

gibt. Daher steht die Schaffung von Arbeitsplätzen im Mittelpunkt der Agenda der IAO. Der Weg zu menschenwürdiger Arbeit führt über Wachstum, Investitionen und die Entwicklung von Unternehmen. Verstärkte Anstrengungen zur Weiterbildung von Arbeits- und Führungskräften sind unerlässlich, um die Vorteile der neuen Technologien zu nutzen und daran teilzuhaben. Die Förderung eines förderlichen und wettbewerbsorientierten Umfelds für Privatinitiativen in dem breiten Spektrum des Unternehmertums, das von der Unterstützung der Menschen, nach und nach einen Weg aus der informellen Wirtschaft zu finden, bis zu der Art und Weise reicht, wie die nationalen Interessen am besten mit ausländischen Investitionen in Einklang gebracht werden können, ist der Schlüssel zur Zukunft der Arbeit.

Der Hintergrund dieses Berichts ist die zunehmende globale Beschäftigungskrise. Die Fortschritte bei der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsmöglichkeiten für die Hälfte aller Erwerbstätigen in der Welt, die in Familien leben, die mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag pro Person auskommen müssen, sind unerträglich langsam. Der riesige informelle Sektor, wo sie ohne Beihilfen, Soziale Sicherheit oder Gesundheitsversorgung arbeiten, wird in vielen Ländern immer größer. Die Arbeitslosigkeit im Sinne von Menschen ohne Arbeit ist auf dem höchsten jemals erreichten Stand und beläuft sich weltweit auf nahezu 120 Millionen oder rund 6 Prozent der Welterwerbsbevölkerung. Von diesen Arbeitslosen sind nach Schätzungen des IAA 86 Millionen oder rund die Hälfte der Gesamtzahl junge Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren. Wenn Menschen in ihren Gemeinschaften und Gesellschaften keine Arbeit finden können, schauen sie sich anderswo um. Unter den gegenwärtigen Umständen führt die Arbeitsmigration leicht zu Spannungen, von Menschenhandel und anderen ähnlichen Aktivitäten ganz zu schweigen.

Trotz eines robusten Wirtschaftswachstums von 4,3 Prozent im Jahr 2005, wodurch die Weltproduktion um rund 2,5 Billionen US-Dollar gesteigert wurde, schafft die Weltwirtschaft nicht genügend neue Arbeitsplätze für diejenigen, die in das Erwerbsleben eintreten.

Diese Tendenzen haben bedeutende politische Konsequenzen. Darunter die folgenden:

- Angesichts der Tatsache, daß die Weltwirtschaft nicht genügend Arbeitsplätze schafft, sind diejenigen, die verfügbar sind, zunehmend Gegenstand eines „Tauziehens“ zwischen den Ländern.
- Die Forderung nach Gerechtigkeit im Funktionieren der globalen Märkte und fairen Regeln für die Globalisierung nimmt rasch zu.
- Es zeichnet sich eine schleichende Zunahme protektionistischer Tendenzen ab. Die Impulse für eine Liberalisierung des Handels und des Kapitalverkehrs sind schwächer geworden.
- Normale unternehmerische Tätigkeiten wie Fremdbeschaffung, Auslagerung oder Auslandsinvestitionen werden zunehmend mit der Begründung kritisiert, daß sie Arbeitsplätze „im Ausland“ schaffen.
- Es werden massive Forderungen nach einer stärkeren Kontrolle der Migration erhoben, manchmal mit zunehmenden fremdenfeindlichen Untertönen.
- Über den Ausgang von Wahlen entscheiden Fragen wie „mehr und bessere Arbeitsplätze“, aber die Glaubwürdigkeit der Regierungen, was die Einhaltung von Versprechen angeht, nimmt ab, ungeachtet ihrer ideologischen Neigungen.
- Unterschiedliche Formen von passiver und aktiver Gewalt nehmen zu, wodurch die Freiräume für Dialog, Konfliktbeilegung und Konsensschaffung verringert werden.

Die Erfüllung der Forderung, menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen, rückt auf der nationalen, regionalen und globalen politischen Agenda immer weiter nach oben. Und wir benötigen ein gutes Verständnis dessen, wie die Arbeitswelt sich verändert und wie sie gestaltet werden könnte, um der allgemeinen weltweiten Nachfrage nach menschenwürdiger Arbeit gerecht zu werden. Ich hoffe, daß dieser Bericht und die längere Fassung, die wir später veröffentlichen werden, dazu beitragen werden, dieses globale Bild zu vermitteln.

Jeder Leser dieses Berichts wird sicher in der Lage sein, seine eigenen vorrangigen Fragen oder Reflexions- und Diskussionsthemen auszuwählen. Außerdem ist dieser Vorabbericht keineswegs erschöpfend. Wir haben uns bemüht, die globale Perspektive zu bieten, die in den Debatten über das Geschehen in der Arbeitswelt oft zu fehlen scheint. Dies bedeutet jedoch zwangsläufig, daß viele Fragen entweder ausgelassen oder nur kurz behandelt werden. Daher werden viele Reaktionen auf den Bericht vielleicht darin bestehen, mehr Untersuchungen und Forschungen zu verlangen. Ich begrüße das. Soweit unsere Mittel es gestatten, werden wir versuchen, der auf der Hand liegenden Notwendigkeit einer Erweiterung und Vertiefung unseres Wissens gerecht zu werden. Wir werden auch unsere Kontakte zu den vielen Forschernetzwerken überall in der Welt ausbauen, um mehr und bessere Untersuchungen über die Herausforderungen zu fördern, vor die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und Regierungen gestellt sind.

Die Betrachtung der Fähigkeiten der IAO durch ein „Wissens“-Prisma ist unerlässlich, weil Wissen natürlich nicht statisch ist. Was unser Verständnis der Arbeitswelt und dessen angeht, wie sich die Globalisierung auf sie auswirkt, müssen wir eine Vorreiterrolle spielen und diese unter Beweis stellen. In dieser Hinsicht sind wir dabei, ein neues Entwicklungsinstrument zusammenzubauen: einen integrierten grundsatzpolitischen Rahmen für die Durchführung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit entsprechend den Gegebenheiten jedes Landes. Er wird die Wechselwirkung zwischen unseren vier strategischen Zielen in einem grundsatzpolitischen Paket zusammenführen, anhand dessen die Länder ihre eigenen Prioritäten festlegen können.

Dieser Vorabbericht macht deutlich, daß es allgemein an regelmäßigen Daten, Indikatoren und Statistiken für viele Länder und Dimensionen der Arbeitswelt fehlt. Die Datenerhebung ist äußerst bruchstückhaft, und wir müssen hier Abhilfe schaffen. Im Hinblick auf eine vernünftige Steuerung des Arbeitsmarkts ist es unerlässlich, daß alle Beteiligten von den gleichen Fakten ausgehen. Wir brauchen nicht nur mehr Statistiken – wir brauchen auch bessere Statistiken. Beispielsweise besteht kein Zweifel daran, daß die derzeitige Definition der Arbeitslosigkeit³, die von der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker entwickelt worden ist, eindeutig zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Ausmaßes der Arbeitslosigkeit in der Welt von heute führt. Hier sind auf jeden Fall Verbesserungen möglich.

³ Die „Arbeitslosen“ umfassen alle Personen oberhalb eines bestimmten Alters, die während eines jüngsten kurzen Bezugszeitraums ohne Arbeit waren, für Arbeit zur Verfügung standen und Arbeit suchten. Unter dem jüngsten kurzen Bezugszeitraum wird oft eine oder zwei Wochen verstanden und unter „Arbeit suchten“ Arbeit für mindestens eine Stunde. Diese strenge Definition der Arbeitslosigkeit mißt nicht die Unterbeschäftigung, die für die informellen Wirtschaften vieler Entwicklungsländer typisch ist, wo die meisten Frauen und Männer irgendeine Arbeit finden müssen, um zu überleben. Nur wenige Entwicklungsländer sind in der Lage gewesen, Daten zur Messung der Unterbeschäftigung zu erheben, die ein Bild vom Ausmaß dieser Arbeitslosigkeit vermitteln könnten (siehe die von der 13. und 16. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker angenommenen Entschlüsse <http://ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>).

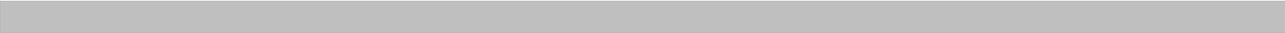
All dies ist besonders wichtig, weil wir rasch auf den 90. Jahrestag der Gründung der IAO zusteuern. Wir müssen nun mit den Vorbereitungen für dieses große Ereignis im Leben einer Institution beginnen. Das Jahr 2009 sollte der Zeitpunkt sein, da wir mit großem Vertrauen die Aktualität unseres Mandats bekräftigen; die erneuerte Fähigkeit zu seiner Erfüllung auf der Grundlage des von uns eingeleiteten Reformprozesses; unseren starken internen Konsens in bezug auf die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit; und die besondere Rolle, die der soziale Dialog und die Dreigliedrigkeit bei der Steuerung des Arbeitsmarkts und allgemeiner bei der Förderung sozialer Stabilität spielen. Wir würden uns sehr freuen, Ihre Ansichten dazu kennenzulernen, wie dieser große Moment in der Geschichte der IAO am besten begangen werden sollte.

Der Weltgipfel der Staats- und Regierungschefs bei den Vereinten Nationen im September 2005 gab ein nachhaltiges Bekenntnis zu der Vision der IAO von menschenwürdiger Arbeit als einem globalen Ziel ab, als er folgendes feststellte: „Wir unterstützen mit Nachdruck ein faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen. Diese Maßnahmen sollten auch die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie in dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert, und der Zwangsarbeit umfassen. Wir beschließen außerdem, die volle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten“⁴.

Wir treiben unsere Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit voran als operatives Hauptmittel zur Erreichung dieses Ziels. Die Reaktionen auf diesen Bericht werden dem Amt wertvolle Anhaltspunkte zur Durchführung unseres derzeitigen Programms und zu den Planungen für das nächste Programm liefern. Die Dreigliedrigkeit hat wiederholt unter Beweis gestellt, wie wertvoll sie als Mittel der Konsensschaffung und des Engagements für Maßnahmen ist. Die IAO steht jetzt vor der Aufgabe, die Innovationskraft der Dreigliedrigkeit in einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt erneut unter Beweis zu stellen.

Juan Somavia
Generaldirektor

⁴ Vereinte Nationen: *Ergebnisdokument des Weltgipfels*, Generalversammlung, 60. Tagung, Sept. 2005.




Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	v
Eine Zeit der Chancen und der Ungewißheit.....	1
A. Triebkräfte des Wandels.....	5
1. Das Entwicklungsgebot.....	5
2. Eine technologische Umgestaltung.....	8
3. Intensivierter globaler Wettbewerb.....	11
Handelsliberalisierung und eine neue internationale Arbeitsteilung.....	11
Die Auswirkungen verstärkter Investitionen durch multinationale Unternehmen auf die Arbeitsplätze.....	16
Finanzielle Offenheit und Beschäftigung.....	18
4. Politik und Politiken: Die Rolle des Staates und der Märkte.....	21
B. Trends des globalen Arbeitsmarkts.....	23
1. Veränderungen der Erwerbsbevölkerung auf der Welt.....	23
2. Globale Produktionssysteme und Veränderungen der Beschäftigung.....	29
3. Weltweiter Fachkräftemangel.....	32
4. Zunehmende internationale Arbeitsmigration.....	33
5. Land-Stadt-Migration und das Wachstum der informellen Wirtschaft.....	34
6. Armutstrends und Löhne.....	37
7. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.....	40
8. Arbeitsbedingungen: Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit.....	42
Stabile Beschäftigungsverhältnisse mit flexibler Arbeitszeit.....	43
Sich wandelnde Gesundheitsrisiken in der Arbeitswelt erfordern ständige Wachsamkeit.....	44
Behinderte und kranke Arbeitnehmer.....	45

C. Herausforderungen für die Zukunft der Sozialen Sicherheit	47
1. Abbau von Armut und Ungleichheit	50
2. Soziale Sicherheit und internationale Wettbewerbsfähigkeit.....	52
3. Demographischer Wandel und Bewältigung höherer Abhängigenquoten	53
D. Die Arbeitsmarktsteuerung anpassen und modernisieren	57
1. Informalität reduzieren	58
2. Arbeit in der Landwirtschaft und die Verringerung von Armut..	61
3. Die Auswirkungen des technologischen Wandels und des verschärften Wettbewerbs auf die Mechanismen der Arbeitsmarktsteuerung	64
4. Trends im Arbeitsrecht.....	66
5. Kollektivverhandlungen und Sozialdialog	68
6. Internationale Dimensionen der Arbeitsmarktsteuerung.....	71
Systemwettbewerb und -nachbildung	73
Zusammenarbeit bei der Schaffung international gültiger sozialer Grundlagen	74
Globale Produktionssysteme werfen neue Steuerungsprobleme auf	74
7. Die Wirkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen ...	77
E. Ausblick.....	83
1. Das Wachstum der globalen Erwerbsbevölkerung hält an.....	83
2. Technologie und offene Märkte verändern die Arbeitswelt.....	84
3. Globale Veränderungen der Beschäftigungsstruktur.....	85
4. Weltpolitisches Umfeld.....	87
5. Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit	88
6. Die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit mit Strategien für die Verringerung von Armut und eine alle einbeziehende Globalisierung verknüpfen.....	91

Eine Zeit der Chancen und der Ungewißheit

1. Arbeit nimmt im Leben der Menschen einen zentralen Platz ein. Sie entscheidet über die Stabilität und das Wohl von Familien und Gemeinschaften. Sie steht im Mittelpunkt der kommunalen und nationalen Politik. Infolge beispielloser sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen, von denen alle Wirtschaftszweige und alle Länder betroffen sind, herrscht jedoch weitverbreitete Ungewißheit hinsichtlich der Zukunft der Arbeit. Für viele Menschen schafft der Wandel willkommene Möglichkeiten für lohnendere und befriedigendere Arbeit und ein besseres Leben. Für andere ist Wandel etwas Besorgniserregendes, das Chancen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht eröffnet, sondern versperrt.

2. Dieser Bericht beschreibt die Hauptmerkmale der Umgestaltung der Arbeit aus einer globalen Perspektive. Er zeigt die Haupttriebkraft auf, die sich auf die Welt der Arbeit auswirken, die Art und Weise, wie die Arbeitsstrukturen sich anpassen, und die Herausforderungen, die diese für das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle darstellen. Mehr als je zuvor haben Tempo und Ausmaß der Veränderungen in einem Teil der Welt Folgen für Frauen und Männer in anderen Ländern. Die wechselseitige Abhängigkeit wird weitgehend gespürt, ist aber nicht immer leicht zu messen.

3. Die meisten von uns sind auf Arbeit angewiesen, um den Lebensunterhalt für uns selbst und unsere Familien zu verdienen. Arbeit ist das Bindeglied zwischen den Prozessen der Produktion und des Konsums, die sowohl die lokale wie auch die globale Wirtschaft prägen. Einerseits ist Arbeit die grundlegende Tätigkeit des globalen Handels, während sie andererseits eine Quelle der Würde, der Selbstverwirklichung, der Identität und der Anerkennung sowie des materiellen Wohls ist. Diese lebenswichtigen sozialen und wirtschaftlichen Rollen sind der Hauptgrund, weshalb es in allen Gesellschaften eine Reihe von Institutionen zur Regelung vieler Facetten der Arbeit gibt.

4. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), der Experten aus verschiedenen Ländern und mit unterschiedlichem Hintergrund angehören, die sich seit 1919 ununterbrochen in der Arbeitspolitik engagiert und die Vertretern von Ministerien für Arbeit, Beschäftigung und Sozialangelegenheiten, Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein internationales Forum für den Austausch ihres Wissens und ihrer Erfahrung bietet, verfügt über gute Voraussetzungen, um unser Wissen über die groben Konturen des globalen Wandels einer Prüfung zu unterziehen.

Was geschieht in der Welt der Arbeit?

Zunehmende Ungewißheit

Arbeit spielt eine zentrale soziale und wirtschaftliche Rolle

Die IAO führt die maßgebenden Akteure in der Welt der Arbeit zusammen ...

... um das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle zu fördern

Die Notwendigkeit einer globalen Perspektive

5. Die IAO ist aber kein neutraler Beobachter. Die Organisation hat die Aufgabe, menschenwürdige Arbeit zu fördern. Die Analyse des Wandels ist unerlässlich für das Verständnis der Triebkräfte des Prozesses, damit er so gestaltet werden kann, daß er mehr und bessere Arbeitsplätze für arbeitenden Frauen und Männer überall in der Welt erbringt.

6. Mit diesem Bericht bemüht sich das Internationale Arbeitsamt, das Sekretariat der Organisation, um ein besseres Verständnis der Stärke und der Richtung der globalen Tendenzen, durch die das Arbeitsleben geprägt wird. Er ist keineswegs endgültig, aufgrund der Komplexitäten der Arbeitswelt ebenso wie aufgrund fehlender Informationen und Daten. Indem er das Ausmaß und das Tempo der sich vollziehenden globalen Umgestaltung zusammenfassend darstellt, will er einen Rahmen für Debatten über die Politiken und Institutionen bieten, die benötigt werden, um die Chancen für die Schaffung menschenwürdiger Arbeit für alle zu nutzen und die Ungewißheiten, die durch den raschen Wandel hervorgerufen werden, zu verringern.

7. Der Dialog zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungen über diese Tendenzen auf der Internationalen Arbeitskonferenz und bei anderen Anlässen wird das Wissen der Organisation weiter bereichern und als Richtschnur für ihre Forschung, ihre Grundsatzpolitik und ihre fachlichen Dienste in den kommenden Jahren dienen. Dies wiederum wird einen Fundus an Informationen und Analysen als Grundlage für die Unterstützung der Durchführung des Programms und Haushalts der IAO für 2006-07 und danach liefern.

Menschenwürdige Arbeit als globales Ziel

Menschenwürdige Arbeit steht für alles, wonach die Menschen in ihrem Arbeitsleben streben – nach Chancen und Einkommen, nach Rechten, Mitsprache und Anerkennung, nach beständigen Familienverhältnissen und nach persönlicher Entfaltung, nach Fairneß und nach Gleichstellung der Geschlechter. Letztlich sorgen diese verschiedenen Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit für Frieden in den Gemeinwesen und in der Gesellschaft. In menschenwürdiger Arbeit kommen die Anliegen von Regierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern zum Ausdruck, die zusammen der IAO ihre einzigartige dreigliedrige Identität geben. In der Tätigkeit der IAO wird menschenwürdige Arbeit durch vier strategische Ziele erfaßt: Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und internationale Arbeitsnormen; Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten; sozialer Schutz und Soziale Sicherheit; und sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit. Diese Ziele gelten für alle Erwerbstätigen, Frauen und Männer, in der formellen wie in der informellen Wirtschaft, in abhängiger Beschäftigung oder in selbständiger Erwerbstätigkeit, auf Feldern, in Fabriken und in Büros, zuhause oder in der Gemeinschaft. Daher besteht das Hauptziel der IAO heutzutage darin, Möglichkeiten für Frauen und Männer zu fördern, eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen zu erlangen.

8. Der Bericht gliedert sich in fünf Teile. Im einleitenden Abschnitt werden die Haupttriebkräfte des Wandels aufgezeigt. Der zweite Abschnitt beschreibt einige der Hauptveränderungen in der Struktur der Beschäftigung und der Arbeitsbedingungen. Der dritte Teil beschäftigt sich mit den Herausforderungen, vor die die Entwicklung der Systeme der Sozialen Sicherheit gestellt ist. Der vierte Abschnitt untersucht die Institutionen für die Lenkung der Arbeitsmärkte und wie sie sich an das neue soziale und wirtschaftliche Umfeld anpassen. Der Schlußabschnitt blickt

in die Zukunft und umreißt einige der sich abzeichnenden Fragen, mit denen die IAO und ihre Mitgliedsgruppen in den nächsten zehn Jahren voraussichtlich konfrontiert sein werden¹.

¹ Bei diesem Bericht handelt es sich um eine gekürzte Fassung einer größeren Untersuchung, die das IAA getrennt veröffentlichen wird.

A. Triebkräfte des Wandels

9. Aus einer globalen Perspektive betrachtet, gibt es vier starke und miteinander verbundene Kräfte, die im Zusammenwirken den Wandel in den Arbeitsstätten und den Arbeitsmärkten treiben. Diese können wie folgt beschrieben werden:

- das Entwicklungsgebot, das sich aus der dringenden Notwendigkeit ergibt, die Armut und die Ungleichheit innerhalb und zwischen Nationen abzubauen;
- ein technologischer Wandel, der durch die Verbreitung neuer Informationsverarbeitungs- und Kommunikationsmittel bewirkt wird;
- eine Intensivierung des globalen Wettbewerbs aufgrund der Liberalisierung des Handels und des Kapitalverkehrs sowie ein drastischer Rückgang der Transport- und Kommunikationskosten;
- ein Wandel im politischen Denken hin zu einem größeren Vertrauen auf die Marktkräfte und einer eingeschränkten Rolle des Staates, im Verein mit – und bisweilen im Widerspruch zu – einem verstärkten politischen Druck zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, der durch die Verbreitung demokratischer Mechanismen für Vertretung und Rechenschaftspflicht bewirkt wird.

10. Von diesen Triebkräften geht ein starker Einfluß auf die Beschäftigungsmuster, die Arbeitsbedingungen, die Systeme der Sozialen Sicherheit und die Anpassung der Lenkungsmechanismen aus. Es wäre jedoch falsch, diese Abfolge als Darlegung eines Kausalzusammenhangs aufzufassen. Die von uns ermittelten „Triebkräfte des Wandels“ werden bis zu einem gewissen Grad auch von der Art und Weise geprägt, wie die Arbeit organisiert wird. In diesem Bericht umfaßt der Begriff „Arbeit“ sowohl bezahlte Arbeit als auch die unbezahlte produktive und reproduktive Arbeit, die überwiegend von Frauen verrichtet wird. Die Wechselwirkung bzw. das Feedback zwischen der Arbeitswelt und dem sozialen, technologischen, wirtschaftlichen und politischen Umfeld, das die Arbeit umgibt, ist komplex und unterschiedlich.

1. Das Entwicklungsgebot

11. Daß die absolute Armut verringert und die Einkommensunterschiede abgebaut werden müssen, wird sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern weithin als unerläßlich anerkannt, nicht nur aus moralischen Gründen, sondern auch, weil sie aus realpolitischer Sicht Ursachen sozialer, wirtschaftlicher und poli-

Die Kräfte, die die Arbeitswelt umgestalten

Die Notwendigkeit eines ausgewogeneren globalen Entwicklungspfad

tischer Instabilität sind. Durch den Rückzug autoritärer Regierungssysteme ist der Spielraum für die Äußerung der demokratischen Forderung von Frauen und Männern überall in der Welt nach einer fairen Chance auf einen menschenwürdigen Arbeitsplatz erweitert worden. Die Frage der Arbeitsplätze entscheidet häufig über den Ausgang von Wahlen in allen Teilen der Welt. Die Verringerung der Ungleichheiten in der Einkommensverteilung innerhalb von Ländern sowie die Notwendigkeit eines rascheren Tempos der Konvergenz zwischen armen und reichen Ländern stellen ein Entwicklungsgebot dar, das ein starker Motor des Wandels in vielen Aspekten der Arbeitswelt ist und es auf Jahrzehnte hinaus bleiben wird.

Unterschiedliche Fortschritte bei der Verringerung extremer Armut

12. In einigen Gebieten ist die globale Armut in den letzten Jahren zurückgegangen. Zwischen 1981 und 2001 fiel die Zahl der Menschen, die mit einem US-Dollar oder weniger pro Tag auskommen müssen, von nahezu 1,5 Milliarden auf knapp unter 1,1 Milliarden. Dieser Gesamtrückgang war fast ausschließlich das Ergebnis einer erheblichen Abnahme der Zahl der extrem Armen (ein US-Dollar pro Tag oder weniger) zwischen 1981 und 1996 in China. Zu geringeren Rückgängen kam es auch in anderen ost- und südasiatischen Ländern; Zunahmen wurden jedoch in Afrika, Lateinamerika und der Karibik sowie in Ost- und Zentraleuropa und der ehemaligen Sowjetunion verzeichnet. Mit einem Rückgang von 40 Prozent im Jahr 1981 auf 21 Prozent im Jahr 2001 machen die extrem Armen jetzt einen kleineren Teil der Weltbevölkerung aus. In Afrika ist dieses Verhältnis jedoch von 42 Prozent auf nahezu 47 Prozent gestiegen. Wenn man eine Armutslinie von zwei US-Dollar pro Tag zugrunde legt, sind die absoluten Zahlen im Verlauf dieses Zeitraums tatsächlich von rund 2,5 Milliarden auf nahezu 2,7 Milliarden gestiegen, wengleich der Anteil an der Bevölkerung der Entwicklungsländer von 67 Prozent auf 53 Prozent fiel ².

Die Einkommensunterschiede zwischen den reichsten und ärmsten Ländern werden größer

13. Die Verringerung der absoluten Armut ist ein Gebot für die meisten Entwicklungsländer und eine Verpflichtung, die die Führer der Welt auf dem Millenniums-Weltgipfel eingegangen sind. Außerdem würde eine Verringerung der Einkommensungleichheiten zwischen den ärmeren Ländern und der entwickelten Welt den Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Erzielung eines rascheren Wachstums Impulse verleihen. Die Kluft zwischen den durchschnittlichen Einkommen in ärmeren und reicheren Ländern ist jedoch breit und nimmt nach manchen Maßstäben zu. Beispielsweise lag das Durchschnittseinkommen pro Kopf der Bevölkerung in Nordamerika, Westeuropa und Japan im Jahr 2004 über 25.000 US-Dollar pro Jahr, während das Durchschnittseinkommen in 61 Ländern und Territorien mit niedrigem Einkommen 765 US-Dollar oder weniger betrug. Im Jahr 1990 war der durchschnittliche US-Bürger 38 mal reicher als der durchschnittliche Tansanier. Heute ist der Durchschnittsamerikaner 61 mal reicher ³. Unter der (konservativen) Annahme, daß die 500 reichsten Menschen der Welt, die in dem Magazin *Forbes* aufgeführt werden, über ein Einkommen in Höhe von höchstens 5 Prozent ihrer Vermögenswerte verfügen, übersteigt ihr Einkommen das der ärmsten 416 Millionen Menschen ⁴.

² S. Chen und M. Ravallion: *How have the world's poorest fared since the early 1980s?* (Washington, D.C., Weltbank, Development Research Group, 2004), Tab. 2.

³ UNDP: *Human Development Report 2005* (New York, 2005), S. 37.

⁴ Ebd., S. 37.

14. Indessen hat sich durch die Erhöhung der Einkommen der Ärmsten in China, dem bevölkerungsreichsten Land der Welt – und einen weniger spektakulären Anstieg in Indien, dem Land mit der zweitgrößten Bevölkerung – ein bevölkerungsgewichtetes Maß der Lücke zwischen den reichsten und ärmsten Ländern verringert. Dies ist ein zu begrüßender Fortschritt, aber selbst wenn beispielsweise Indiens im Zeitraum 2000-05 verzeichnetes starkes Wachstum anhält und es weiterhin in großem Umfang Armut abbaut, wird es immer noch ein Jahrhundert dauern, bis es zu den Ländern mit hohem Einkommen von heute aufgeschlossen hat⁵.

15. Die Ungleichheit in den Ländern nimmt jedoch zu. In einer großen Mehrheit der Länder ist der Gini-Index (ein Maß der Einkommensungleichheit auf einer Skala von 0, wo jeder das gleiche Einkommen haben würde, bis 100, wo eine Person das gesamte Einkommen eines Landes erhalten würde) gestiegen. Während der vergangenen zwei Jahrzehnte ist eine eindeutige Tendenz zu einer zunehmenden Ungleichheit innerhalb der Länder zu verzeichnen gewesen. Von den 73 Ländern, für die Daten vorliegen, haben 53 (mit mehr als 80 Prozent der Weltbevölkerung) eine Zunahme der Ungleichheit verzeichnet, während sie nur in neun (mit 4 Prozent der Bevölkerung) zurückgegangen ist. Dies gilt sowohl für Länder mit hohem als auch für Länder mit niedrigem Wachstum (wie China im ersten Fall und Bolivien im zweiten) und für alle Regionen. Gemessen nach dem Gini-Index ist die Einkommensungleichheit in Lateinamerika (57,1) und in Afrika südlich der Sahara (72,2) höher als in Ostasien und dem Pazifik (52,0), Südasien (33,4) und in entwickelten Ländern mit hohem Einkommen (36,8). In Brasilien entfallen auf die ärmsten 10 Prozent der Bevölkerung 0,7 Prozent des Volkseinkommens und auf die reichsten 10 Prozent 47 Prozent. In Sambia beispielsweise beträgt das Verhältnis des Einkommens der reichsten zu den ärmsten 10 Prozent 42:1⁶.

16. Von 1995 bis 2005 ist die Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 3,90 auf mehr als 4,64 Milliarden gestiegen. Ein Großteil dieses Wachstums erfolgte in der Entwicklungswelt, wo die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter während dieses Zeitraums jedes Jahr um 2 Prozent zunahm und 3,85 Milliarden erreichte, gegenüber 3,16 Milliarden im Jahr 1995. In den Industrieländern nahm die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 1995 und 2005 jährlich um 0,8 Prozent zu – hauptsächlich aufgrund einer Zunahme in den Vereinigten Staaten, die ihrerseits zum Teil auf das Konto der Einwanderung ging. Es wurde geschätzt, daß die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab 2005 in den meisten Ländern Europas und in Japan nicht mehr zunehmen wird⁷.

17. Zu den dramatischsten Aspekten der demographischen Tendenzen gehört der rasche Rückgang der durchschnittlichen Weltfertilitätsraten, die von 4,49 Kinder je Frau im Zeitraum 1970-75 auf 2,69 Kinder je Frau im Zeitraum 2000-05 fielen⁸. Dieser Rückgang gilt sowohl für entwickelte als auch für Entwicklungsländer. Außerdem nimmt das Bevölkerungswachstum durch die gestiegene Lebenserwartung in vielen Entwicklungsländern, die zu einem höheren Anteil der Älteren an

Durch den Rückgang der Armut in China verringerten sich jedoch die bevölkerungsgewichteten Maße der globalen Ungleichheit

Die Einkommensungleichheit in den Ländern nimmt zu

Die Ursache für die globale Ungleichheit ist das anhaltende Wachstum der Erwerbsbevölkerung der Entwicklungswelt

Die Bevölkerung der Entwicklungsländer ist jung und wächst, während die Bevölkerung der reicheren Länder stabil bleibt und altert

⁵ Ebd.

⁶ Ebd., S. 56.

⁷ IAA: *Economically active population estimates and projections* (<http://laborsta.ilo.org/eapep.html>); und Vereinte Nationen: *World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database* (New York, 2005).

⁸ Vereinte Nationen: *World Fertility Report 2003* (New York, Hauptabteilung der Vereinten Nationen für Wirtschafts- und Sozialangelegenheiten, Bevölkerungsabteilung, 2004); und UNFPA: *State of the World Population 2004* (New York, 2004).

der Gesamtbevölkerung führt, stärker zu, als es durch die rückläufigen Fertilitätsraten abnimmt. In einigen Ländern hat die HIV/Aids-Pandemie jedoch einen dramatischen Rückgang der Lebenserwartung zur Folge. Das Verhältnis der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur jungen und älteren nicht erwerbstätigen Bevölkerung wird als Abhängigenquote bezeichnet⁹. Sie gibt an, wie viele Menschen, die keiner bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen, von den Erwerbstätigen unterstützt werden. In der jüngeren Vergangenheit sind die Abhängigenquoten in den meisten Entwicklungsländern gefallen und werden auch in absehbarer Zeit weiterhin fallen. Das Phänomen der steigenden Abhängigenquoten beginnt sich jedoch in einer Reihe von Industrieländern abzuzeichnen und wird in den kommenden Jahrzehnten allmählich auch die Entwicklungsländer erfassen. China hatte beispielsweise im Jahr 2000 eine geschätzte Abhängigenquote von 48 Prozent, die bis 2015 voraussichtlich auf 40 Prozent fallen wird, bevor sie dann bis 2030 auf 50 Prozent steigt¹⁰.

Jugendbeschäftigung steht auf der globalen Beschäftigungsagenda ganz oben

18. In naher Zukunft werden in den Entwicklungsländern mehr und mehr junge Frauen und Männer (im Alter zwischen 15 und 24 Jahren) in das Erwerbsleben eintreten. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in vielen Entwicklungsländern besonders hoch und beträgt oft das Zwei- bis Dreifache der Arbeitslosenrate unter Erwachsenen, wobei junge Frauen am stärksten betroffen sind. Damit stellt sich die Frage, wie die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen gesteigert und ihnen die Fähigkeiten vermittelt werden können, die ein sich rasch wandelnder Arbeitsmarkt benötigt.

Die reicheren Länder sind mit einer „alternden“ Erwerbsbevölkerung konfrontiert

19. Dagegen stehen die entwickelten Länder vor der Herausforderung eines zunehmenden Anteils der über Sechzigjährigen an der Gesamtbevölkerung. In den entwickelten Ländern wurde die Frühverrentung bis vor kurzem als eine Möglichkeit zur Lösung der Beschäftigungsprobleme angesehen; angesichts des zunehmenden Drucks, der auf den Rentensystemen lastet, ist diese Lösung jetzt nicht mehr aktuell. In vielen Ländern ist jetzt eine Diskussion darüber im Gange, ob die seit langem bestehenden Rentenalter erhöht oder die Einwanderungspolitik gelockert werden sollte, um den Anstieg der Abhängigenquoten zu verlangsamen.

2. Eine technologische Umgestaltung

Das Wachstum der IKTs ist der Motor der technologischen Umgestaltung

20. Der Prozeß der Entwicklung und Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKTs), der in den neunziger Jahren seinen Anfang nahm, bewirkte eine radikale Umgestaltung der Produktions-, Verteilungs- und Austauschmittel (siehe Abbildung 1). Er hat bereits tiefgreifende Auswirkungen auf den internationalen Handel und die internationalen Investitionen, den Kapital- und Arbeitskräfteverkehr und viele Arbeitsverfahren und Produkte gehabt. Er hat auch die Verlagerung zu Dienstleistungen hin und ihre internationale Auslagerung beschleunigt. Diese Faktoren wiederum sind in die Weiterentwicklung der IKTs in einem Zyklus schrittweiser Innovationen eingeflossen, denen die bahnbrechende

⁹ Die Schlüsselindikatoren für die demographische Belastung der nationalen Sozialtransfersysteme sind die Abhängigenquoten. Das demographische Umfeld eines Sozialschutzsystems, das die Morbiditätsstruktur der Bevölkerung einschließt, die das Gesundheitssystem zu bewältigen hat, ist mitbestimmend für die Abhängigenquote des Systems; sie beeinflusst das Verhältnis der Zahl der Nutznießer (d.h. der Empfänger von Transferleistungen) des Systems zu der Zahl der Menschen, die diese Transferleistungen finanzieren oder das Volkseinkommen erwirtschaften, aus dem die Transferleistungen finanziert werden müssen.

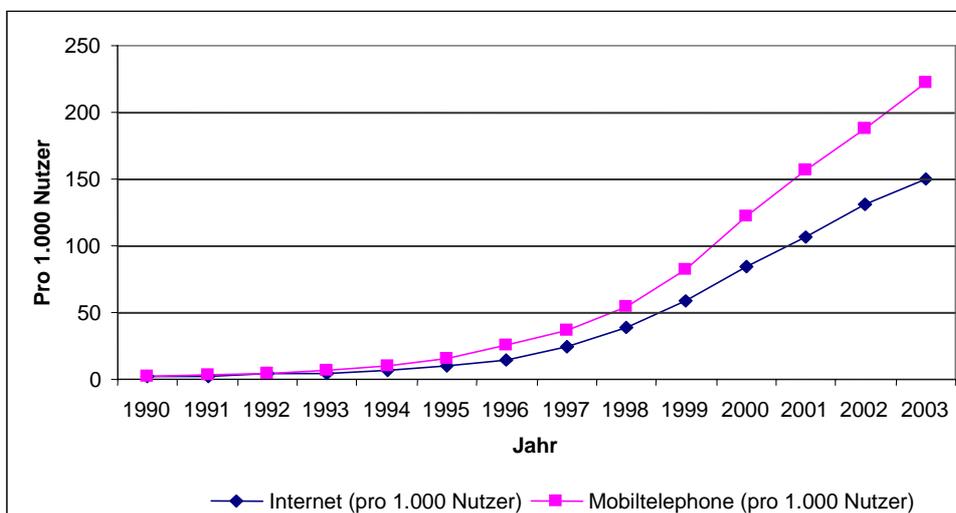
¹⁰ World Bank Health, Nutrition and Population Statistics Database (HNPStats). <http://devdata.worldbank.org/hnpstats/HNPDemographic/dependency.pdf>.

Miniaturisierung elektronischer Schaltkreise zugrunde lag. Die rasche Verbreitung, fortlaufende Entwicklung und Allgegenwärtigkeit dieses Innovationsstroms bewirkt eine massive Umgestaltung der weltweiten Produktion und Verteilung sowie der Managementsysteme von Unternehmen und öffentlichen Organisationen – mit bedeutenden Konsequenzen für die Beschäftigungsmuster¹¹.

21. Die direkten Beschäftigungseffekte der IKTs sind einerseits neue Arbeitsplätze, die bei der Erstellung neuer Produkte und Dienstleistungen geschaffen werden, und andererseits die Arbeitsplatzverluste in redundanten Technologien oder in Firmen, die mit dem Innovationstempo der Wettbewerber nicht Schritt halten¹². Die indirekten Effekte umfassen die Auswirkungen des technologischen Wandels auf Produktivität, Qualifikationsanforderungen und die damit zusammenhängenden organisatorische Anpassung¹³. Der Prozeß des durch den Wettbewerb und neue Technologien vorangetriebenen Strukturwandels wird häufig als „schöpferische Zerstörung“ bezeichnet¹⁴.

Die indirekten Auswirkungen der IKTs brauchen Zeit, um die Gesamtwirtschaftsleistung zu steigern

Abbildung 1. Rasches Wachstum der IKTs seit 1990: Verbreitung von Internet und Mobiltelefonen



Quelle: Weltbank, World Development Indicators 2005.

¹¹ Das von Freeman und Perez entwickelte Konzept des Wandels der „techno-wirtschaftlichen Paradigmen“ ist für das Verständnis des Zusammenhangs zwischen der Verbreitung der IKTs einerseits und dem Wachstum und der Beschäftigung andererseits unerlässlich. Der Ansatz des Wandels der „techno-wirtschaftlichen Paradigmen“ beinhaltet und betont sowohl die direkten als auch die indirekten Auswirkungen der IKTs. C. Freeman und C. Perez: „Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour“ in G. Dosi et al. (Hrsg.): *Technical change and economic theory* (London, Pinter 1988).

¹² Eine ausführlichere Erörterung der Wechselwirkung zwischen Produktivitätswachstum und Beschäftigung findet sich in: IAA: *World Employment Report 2004-05* (Genf, 2004), Kap. 2.

¹³ Ein Beispiel sind Personalcomputer. Die Computerindustrie selbst hat viele Arbeitsplätze geschaffen, während durch den Einsatz von Computern in vielen anderen Industriezweigen bis zu einem gewissen Grad Arbeitskräfte verdrängt worden sind (beispielsweise in den Finanzdiensten), so daß Arbeitsplätze vernichtet wurden. Siehe: C. Freeman, L. Soete und U. Efendioglu: „Diffusion and the employment effects of information and communication technology“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), 134(4-5), 1995, S. 587-603.

¹⁴ Der Begriff stammt ursprünglich von J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, Harper, 1975) [ursprünglich 1942 veröffentlicht], S. 82-85.

Die organisatorischen Veränderungen hinken dem Tempo und der Reichweite der neuen Technologien hinterher

Das Produktionspotential der IKTs hängt von starker Nachfrage, Humanressourcenentwicklung und der Erzielung von Netzwerkgewinnen ab

Kurzfristige Anpassungen, aber potentielle langfristige Gewinne

22. Die Messung der wirtschaftlichen Gesamtauswirkungen der IKTs ist umstritten. Viele Jahre lang waren die Wirtschaftswissenschaftler durch das „Solow-Paradox“ beunruhigt, benannt nach dem berühmten Wirtschaftswissenschaftler, der darauf hinwies, daß Computer überall seien, daß sie aber in den Produktivitätsstatistiken keinen erkennbaren Niederschlag fänden! Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß große technologische Veränderungen Jahre brauchen, um sich soweit zu verbreiten, daß sie die Gesamtwirtschaftsleistung eindeutig beeinflussen. Die Anhäufung nützlichen Wissens in Form von Human- und Sachkapital kann jedoch schließlich eine beträchtliche Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen erbringen¹⁵. Tempo und Reichweite der Verbreitung der IKTs sind beispiellos, aber was die volle Ausschöpfung ihres Potentials angeht, befinden sich die Volkswirtschaften und Gesellschaften immer noch in einem frühen Stadium.

23. Die Realisierung der Vorteile der raschen und weiten Verbreitung radikaler technologischer Fortschritte in Form von kumulativen Zuwächsen bei Produktivität, Wachstum und Beschäftigung hängt von drei Voraussetzungen ab:

- Erstens muß der potentiellen Zunahme des Angebots an Gütern und Dienstleistungen ein ausreichendes Wachstum der Gesamtnachfrage gegenüberstehen. Ist dies nicht der Fall, kommt es zu Überkapazitäten und Deflation, wobei fallende Preise und abnehmende Beschäftigung einen konjunkturellen Abschwung zur Folge haben.
- Zweitens müssen die IKTs effizient eingesetzt werden. Die volle Nutzung neuer Technologien ist ein kollektiver Lernprozeß, der durch fehlende Investitionen in die Fertigkeiten des Managements und der Arbeitskräfte sowie in organisatorische Anpassungen verlangsamt werden kann. Dies trifft insbesondere auf weibliche Arbeitskräfte zu, die in der Informationswirtschaft unterrepräsentiert sind und in der Regel geringer qualifizierte Tätigkeiten ausüben.
- Drittens zahlen sich Investitionen in IKTs dann am meisten aus, wenn Netzwerkeffekte zum Tragen kommen. Je mehr Unternehmen und Verbraucher Teil des Netzwerks sind, desto nachhaltiger ist der wirtschaftliche Nutzen für die Investoren und die Verbraucher. Um Netzwerkvorteile voll realisieren zu können, bedarf es staatlicher Maßnahmen, um Infrastrukturinvestitionen zu erleichtern und sicherzustellen, daß Länder und Gemeinschaften mit niedrigem Einkommen nicht ausgeschlossen werden.

24. Auf kurze Sicht kann die Einführung neuer Technologien zu Produktivitätszuwächsen in bestimmten Sektoren führen, die die Zunahme der Nachfrage nach dem Ausstoß dieser Sektoren übersteigen, was die Unternehmen zu einem Abbau der Beschäftigung veranlaßt. Auf längere Sicht führt eine Zunahme der Produktivität – wenn sie sich allgemein in einer Volkswirtschaft verbreitet, gleich ob sich dabei um ein Land oder um die Welt handelt – zu steigenden Einkommen, verstärkter Nachfrage und höherer Beschäftigung. Mechanismen zur Umverteilung von Einkommen von denjenigen Teilen der Gesellschaft, denen der technische Wandel am meisten zugute kommt, zu den Schlechtergestellten sind ebenfalls wichtig¹⁶.

¹⁵ A. Maddison: *The world economy: A millennial perspective* (Paris, OECD, 2001).

¹⁶ B. van Ark, E. Frankema und H. Duteweerd: *Productivity and employment growth: An empirical review of long and medium run evidence*, Research Memorandum GD-71 (Groningen Growth and Development Center, 2004).

3. Intensivierter globaler Wettbewerb

25. Der Abbau von Schranken zuerst zwischen lokalen und nationalen, dann regionalen und jetzt interkontinentalen Märkten ist ein beherrschendes Thema in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte. Die Liberalisierung des Handels mit Fertigwaren, eine Lockerung der Beschränkungen ausländischer Direktinvestitionen und sonstiger Kapitalbewegungen sowie stark rückläufige Transport- und Telekommunikationskosten haben das Entstehen einer globalen Marktwirtschaft gefördert. Aufgrund dieser Veränderungen sehen sich mehr Unternehmen einem stärkeren Wettbewerb in ihren Binnen- und Exportmärkten gegenüber. Der intensivierte globale Wettbewerb bei Gütern und Dienstleistungen zwingt die Unternehmen dazu, die Arbeitsplätze anzupassen und mit der Effizienz und Qualität der Marktführer Schritt zu halten – oder zu schließen.

Ein zunehmend offener globaler Markt für Produkte und Kapital

26. Seit 1990 haben 1,47 Milliarden erwerbstätige Personen aus den vorher abgeschotteten Volkswirtschaften der ehemaligen Sowjetunion und ihrer Verbündeten sowie aus Entwicklungsländern wie China und Indien die Zahl der der globalen Marktwirtschaft zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte verdoppelt – Vorboten eines globalen Arbeitsmarkts¹⁷. Es ist indessen nach wie vor ein Markt, der in vielerlei Hinsicht segmentiert ist. Die Hälfte der Arbeitskräfte der Welt arbeitet in Armut, und sie sind in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht von der Globalisierung ausgeschlossen, abgesehen davon, daß ihr karger Verdienst als Bremse für den Marktlohn für ungelernete Arbeitskräfte in Entwicklungsländern fungiert. Geschlechtsspezifische und sonstige Formen der Diskriminierung sind nach wie vor weit verbreitet. Qualifizierte Arbeitskräfte haben zwar größere Möglichkeiten, sich innerhalb und zwischen Ländern auf der Suche nach besser bezahlten Tätigkeiten frei zu bewegen, aber ihre Mobilität ist auch eingeschränkt. Die Wechselwirkung zwischen diesem im Entstehen begriffenen, aber stark fragmentierten globalen Arbeitsmarkt und den zunehmend offenen Märkten für Produkte und Kapital ist eine Haupttriebkraft des Wandels in der Arbeitswelt.

Es entsteht ein globaler, aber immer noch fragmentierter Arbeitsmarkt

Handelsliberalisierung und eine neue internationale Arbeitsteilung

27. Der fortschreitende Abbau der Welthandelsbarrieren hat zu einer Verdoppelung des Anteils der Importe und Exporte am Welt-BIP von 24 auf 48 Prozent zwischen 1960 und 2002 geführt (siehe Abbildung 2)¹⁸. Als Folge davon sind die Volkswirtschaften jetzt sehr viel stärker miteinander verflochten. Ein Abbau der Handelsbarrieren hat Verschiebungen im komparativen Vorteil zur Folge, führt neue Wettbewerbsquellen in das multilaterale System ein und verursacht Anpassungsprobleme, die je nach dem Entwicklungsstand der Länder unterschiedlich sind¹⁹. Eine wesentliche Konsequenz dieses intensivierten Wettbewerbs um globale Märkte ist ein Wandel in der internationalen Arbeitsteilung.

Wachsender Anteil des Handels am Welt-BIP

28. Während der vergangenen 40 Jahre ist der Handel mit Fertigwaren sehr viel stärker gewachsen als der Handel mit Rohstoffen. Im Jahr 2003 machten Fertigwaren nahezu 77 Prozent der Weltwarenausfuhren aus, auf Brennstoffe entfielen

Fertigwaren laufen Rohstoffen den Rang ab

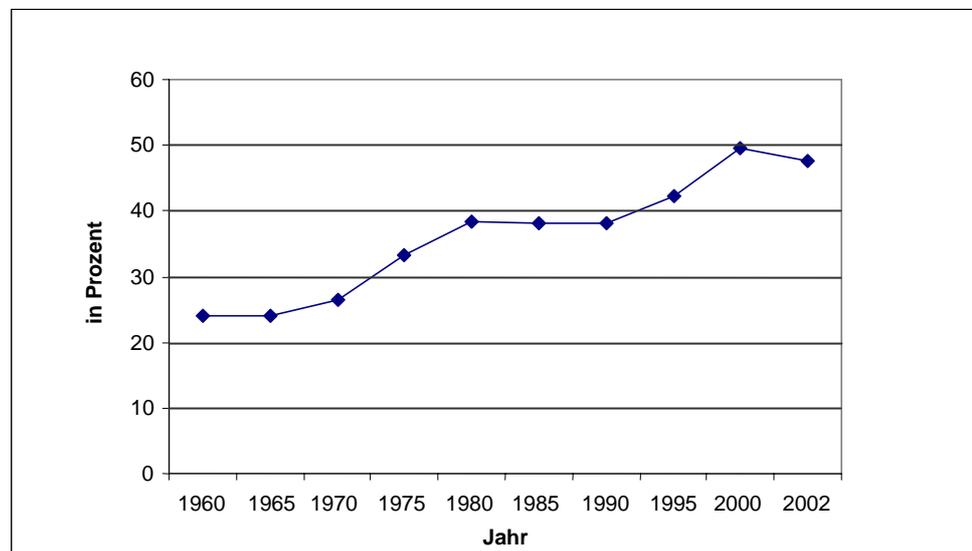
¹⁷ Siehe R.B. Freeman: *The Great Doubling: labor in the new global economy*, Usery lecture, Georgia State University, 8. Apr. 2005.

¹⁸ Weltbank: *World Development Indicators 2005* (Washington, D.C., 2005).

¹⁹ OECD: *Trade and structural adjustment: Embracing globalisation* (Paris, 2005).

8 Prozent und auf Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Erzeugnisse 9,5 Prozent – gegenüber 64 Prozent, 12 Prozent und 16,5 Prozent im Jahr 1980²⁰. Dies hat natürlich die Beschäftigung in Ländern gefördert, die auf den Märkten für Fertigwaren konkurrieren können. Diese Gruppe besteht im wesentlichen aus Ländern, die vor der jüngsten Ära der Liberalisierung bereits industrialisiert waren, umfaßt jetzt aber auch einige Entwicklungsländer, zuletzt China. Dagegen schnitten die meisten Länder, die von Rohstoffen als Devisenerbringer abhängig sind, während der vergangenen zwei Jahrzehnte weniger gut ab. Dieser Handel nahm langsamer zu, die Preise schwankten und die Verbindungen zur inländischen Wirtschaft waren – insbesondere im Fall der Rohmaterialien und Brennstoffe – schwach. Der starke Anstieg der Rohstoffpreise, insbesondere der Preise für Öl und Gas, hat einen Wachstumsschub in einigen Ländern ausgelöst, die immer noch von der Ausfuhr von Rohstoffen abhängig sind.

Abbildung 2. Verdoppelung des Handels als Anteil am Welt-BIP zwischen 1960 und 2002



Quelle: Weltbank, World Development Indicators 2005.

Die Handelsliberalisierung führt zu unterschiedlichen Ergebnissen in Entwicklungsländern

29. Die Anfang der achtziger Jahre einsetzende Zeit verstärkter internationaler Integration und Vernetzung bewirkte in vielen Entwicklungsländern eine Abkehr von nach innen gerichteten Importsubstitutionsstrategien hin zu einem exportorientierten Ansatz. Zwischen 1994 und 2004 stieg der Anteil der Ausfuhr der Entwicklungsländer von 28 Prozent auf 33 Prozent der Weltexporte²¹. Es gelang jedoch nur 22 Entwicklungsländern, bei ihrer Exportbasis eine erhebliche Verlagerung von Grundstoffen auf Fertigwaren zu bewirken. In anderen Ländern stagnier-

²⁰ Weltbank: *World Development Indicators*, 2005, a.a.O. Der Anteil der Brennstoffe wird nach den Preissteigerungen im Jahr 2004 voraussichtlich höher liegen, wenn neue vergleichbare Statistiken veröffentlicht werden.

²¹ UNCTAD: *Trade and Development Report 2005* (Genf, 2005), S. 11.

ten die Exporte oder sie nahmen ab, was zur Ausgrenzung einer großen Gruppe von Entwicklungsländern aus der globalen Wirtschaft führte²².

30. Das ungleiche Wachstum der Exporte der Entwicklungsländer spiegelt sich in den Auswirkungen auf die Beschäftigung wider. In mehreren asiatischen Ländern, wie China, Indien und Malaysia, hat der Handel im allgemeinen positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Löhne im verarbeitenden Gewerbe gehabt. Unqualifizierte (oder geringqualifizierte) Arbeitskräfte haben vom Wachstum der exportorientierten Industrien wie Textilien und Bekleidung profitiert²³. Viele der in diesen neuen Fabriken beschäftigten Frauen und Männer kamen aus ländlichen Gebieten, in denen Landwirtschaft mit geringer Produktivität vorherrscht. Die Reallöhne der Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe sind infolge der Landflucht dieses sogenannten ländlichen Arbeitskräfteüberschusses allmählich gestiegen²⁴. In vielen Ländern ist dieses Reservoir an unqualifizierten Arbeitskräften jedoch immer noch sehr groß und wirkt sich bremsend auf Verbesserungen bei den Löhnen und den Arbeitsbedingungen, einschließlich der Sicherheit, aus. Im Gegensatz dazu sind qualifizierte Arbeitskräfte oft knapp, und ihre Löhne sind im allgemeinen gestiegen²⁵. In einigen Ländern ist den Arbeitnehmern in den Fertigungsindustrien die Ausübung des Rechts auf Beitritt zu einer Gewerkschaft schwergefallen, zum Teil wegen Schwächen in den Gesetzen oder ihrer Durchsetzung, aber auch wegen des Risikos einer Ersatzeinstellung aus dem massiven Reservoir an ländlichen Arbeitskräften und Arbeitnehmern der informellen Wirtschaft.

31. Die Fertigwarenausfuhren aus afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern sind bis auf wenige Ausnahmen nicht gestiegen²⁶. Die Reallöhne unqualifizierter Arbeitskräfte sind in der Regel gefallen, und das Lohngefälle zwischen qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften ist stark gestiegen²⁷.

32. Das Auslaufen der Quoten im Rahmen der Vereinbarung über Textilien und Kleidung (ATC) im Jahr 2005 wird voraussichtlich zu erheblichen Verschiebungen in den Beschäftigungsstrukturen innerhalb und zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern führen²⁸. Bekleidung und Textilien sind im allgemeinen Erzeugnisse mit geringer Wertschöpfung, und ihre Herstellung ist arbeitsintensiv –

Das Wachstum der Fertigwarenxporte läßt Beschäftigung und Löhne in Asien steigen

Afrika und Lateinamerika entgehen Möglichkeiten für Fertigwarenausfuhren

Die Beendigung der Textil- und Bekleidungsquoten wirkt sich auf die Beschäftigung in Entwicklungs- und entwickelten Ländern aus

²² A. Ghose: *Jobs and incomes in a globalizing world* (Genf, IAA, 2003). Die 22 Entwicklungsländer, die Fertigwaren ausführen, sind Ägypten, Argentinien, Bangladesch, Brasilien, China (einschließlich Hongkong), Indien, Indonesien, Israel, Republik Korea, Malaysia, Marokko, Mauritius, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Südafrika, Taiwan (China), Thailand, Tunesien, Türkei.

²³ IAA: *Trade, foreign investment and productive employment in developing countries*, Verwaltungsrat, 291. Tagung, Genf, Nov. 2004, GEB.291/ES/2.

²⁴ Arbeitskräfteüberschuß bezieht sich auf den komparativen Vorteil der Entwicklungsländer beim Angebot geringbezahlter Arbeitskräfte, von denen ein Großteil jedoch aus Personen besteht, die unterbeschäftigt oder arbeitslos sind. Diese Form des Arbeitskräfteüberschusses drückt auf die Löhne derjenigen, die geringqualifizierte Tätigkeiten ausüben.

²⁵ A. Ghose: *Trade liberalization and manufacturing employment*, Employment Paper 2000/3 (Genf, IAA, 2000).

²⁶ S.M. Shafaeddin: *Trade liberalization and economic reform in developing countries: Structural change or de-industrialization?* (Genf, UNCTAD, 2005).

²⁷ A. Ghose, a.a.O.

²⁸ Das MFA beschränkte das Volumen der Einfuhren in die Märkte von Industrieländern nach Produktkategorie und Herkunftsland. Dadurch wurden Billigproduzenten gezwungen, ihre Produktionsstandorte in dem Maß zu diversifizieren, wie die Quoten für die bedeutendsten ost- und südostasiatischen Exporteure ausgeschöpft waren. Das globale Zentrum für die Textil- und Bekleidungsindustrien im Jahr 2004 war China (einschließlich Hongkong) mit 22,5 Prozent der Textil- und 38 Prozent der Bekleidungsimporte.

Handelsliberalisierung und geschlechtsspezifisches Lohngefälle

wobei oft unqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt werden, einschließlich eines hohen Anteils von Frauen. Analysen der IAO lassen darauf schließen, daß nach dem Auslaufen der Quoten des Multifaserabkommens (MFA) die Branche sich in einer geringeren Zahl von Ländern mit einer guten Ausgangsposition konsolidieren wird; außerdem wird es in diesen Ländern voraussichtlich zu einer Konzentration um größere und leistungsfähigere Unternehmen herum kommen²⁹.

33. In sich entwickelnden Volkswirtschaften, wo Analysen Faktoren berücksichtigt haben, die sich auf die Löhne von Männern und Frauen im Fertigungssektor auswirken können, wie unterschiedliche Bildungs- und Qualifikationsniveaus, hat sich gezeigt, daß die Liberalisierung des Handels und der Investitionen zu einem größeren geschlechtsspezifischen Lohngefälle geführt hat³⁰. Zu den Faktoren, die für dieses Phänomen möglicherweise verantwortlich sind, gehören die schwächere Position der Frauen bei der Aushandlung von Beschäftigungsbedingungen; das überschüssige Angebot an geringqualifizierten Frauen in ländlichen Gebieten, die bereit sind, für niedrige Löhne zu arbeiten; der raschere Rückgang der Löhne der Frauen im Vergleich zu denen der Männer aufgrund der steigenden Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften; und der Lohndruck, der von hochmobilen arbeitsintensiven Firmen ausgeht.

Handelsliberalisierung hat Ängste in OECD-Ländern zur Folge

34. Die Frage, ob eine größere Öffnung des Handels – insbesondere mit Fertigwaren – für die Schwächung des Arbeitsmarkts in den Industrieländern verantwortlich ist, wird viel diskutiert. Die durchschnittliche Zunahme des Verhältnisses von Handel zu BIP zwischen 1990 und 2002 für die OECD-Gruppe betrug rund 2,5 pro Jahr. Während dieses Zeitraums stieg die Arbeitslosenquote in den OECD-Ländern von 6,1 Prozent im Jahr 1990 auf 6,9 Prozent im Jahr 2004 (ein Rückgang gegenüber den 7,1 Prozent, die im Jahr 2003 verzeichnet wurden)³¹. Der Anteil der OECD-Einfuhren aus Entwicklungsländern nimmt zu, hauptsächlich aufgrund der Exporte von China. Doch kamen 71 Prozent der Einfuhren in Industrieländer im Jahr 2003 immer noch aus anderen OECD-Mitgliedern gegenüber 78 Prozent im Jahr 1990³². Der Handel mit Dienstleistungen als Anteil am BIP wuchs in den neunziger Jahren schneller als der Handel mit Waren³³. Die Beschäftigungseffekte von Billigimporten im Gegensatz zu Importen aus Ländern mit einem vergleichbaren Entwicklungsstand lassen sich aus dem Produktivitätswachstum nur schwer herausrechnen, das zum Teil eine Antwort auf den verstärkten Wettbewerb ist. Die meisten Analysen kommen nicht zu dem Ergebnis, daß Billigimporte eine große Auswirkung auf die Gesamtbeschäftigung haben. Dies hat jedoch die Ängste vieler Arbeitnehmer, insbesondere derjenigen in den anfälligsten Sektoren, nicht verringert.

Größerer Spielraum für Auslagerungen

35. Ein weiterer Faktor in der Debatte ist die Tatsache, daß verbesserte Kommunikation und niedrigere Frachtkosten manche Unternehmen in Industrieländern dazu veranlaßt haben, die Produktion von Komponenten und einigen Fertigprodukten in Entwicklungsländer zu vergeben, insbesondere China. Solche Auslagerungen hatten geringere Auswirkungen auf Kernfunktionen mit höherer Wertschöpfung

²⁹ IAA: *Note on the Proceedings*, Dreigliedrige Tagung über die Förderung einer fairen Globalisierung im Textil- und Bekleidungssektor in einem Umfeld nach dem MFA, Genf, 24.-26. Okt. 2005 (Dok. TMT-PMFA/2005/8); und C. Ernst et al: *The end of the Multi-Fibre Arrangement and its implication for trade and employment* (Genf, IAA, 2005).

³⁰ UNRISD: *Gender equality: Striving for justice in an unequal world* (Genf, 2005), S. 40.

³¹ OECD: *OECD Employment Outlook* (Paris, 2005).

³² OECD: *International Trade by Commodity Statistics* (ITCS) (Paris, 2004).

³³ OECD: *National Accounts & Historical Statistics* (Paris, 2004).

wie die Produktgestaltung³⁴. Dank der Verbreitung billiger, zuverlässiger und schneller Breitbandverbindungen können jetzt auch etliche Dienstleistungsfunktionen ausgelagert werden, was zur Zunahme von Back-office-Tätigkeiten, Call-Centern und anderen IT-Dienstleistungen in einigen Entwicklungsländern geführt hat, insbesondere Indien. Viele chinesische und indische Firmen sowie Firmen anderer Entwicklungsländer steigen die Wertschöpfungsleiter hinauf und konkurrieren jetzt auch in den höhere Qualifikationen erfordernden Design- und Produktionsstadien.

36. Das Ausmaß der Auslagerung oder globalen Beschaffung sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor ist indessen nach wie vor bescheiden und dürfte in einem schrittweisen Tempo wachsen, das keine plötzlichen Gesamtauswirkungen auf die Arbeitsmärkte der entwickelten Länder haben wird³⁵. Im Jahr 2004 waren rund 565.000 Frauen und Männer in Entwicklungsländern mit der Erstellung von Dienstleistungen für Kunden in entwickelten Ländern beschäftigt. Diese Zahl dürfte sich erhöhen und bis 2008 vielleicht verdoppeln, würde aber immer noch nur einen kleinen Teil der Gesamtbeschäftigung des Dienstleistungssektors in entwickelten Ländern ausmachen³⁶. Diejenigen Fertigungsindustrien, die am anfälligsten für die Konkurrenz von Billiganbietern sind, machen im Durchschnitt nur 4 Prozent der Gesamtbeschäftigung in OECD-Ländern aus. Das heißt nicht, daß die Konkurrenz der Entwicklungsländer keine Verdrängungseffekte zur Folge hat. Insbesondere in den arbeitsintensiven Fertigungsindustrien stehen die Arbeitnehmer und Arbeitgeber und die Gemeinwesen, in denen sie ansässig sind, vor der schwierigen Wahl, mit besseren Produkten oder Verfahren zu reagieren oder neue Beschäftigungsquellen zu finden. Keine Strategie ist leicht oder garantiert Erfolg³⁷.

37. Der Abbau der Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft der Industrieländer, um Entwicklungsländern und der Cairns-Gruppe einen besseren Zugang zu verschaffen³⁸, ist ein Hauptziel der Doha-Runde. Weniger als 4 Prozent der Erwerbstätigen in der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten arbeiten in der Landwirtschaft, während in den Entwicklungsländern rund 50 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft arbeiten; in den am wenigsten entwickelten Ländern, in denen die Landwirtschaft rund ein Viertel des BIP erwirtschaftet, sind die Anteile sogar noch höher³⁹. In den meisten Industrieländern ist die Landwirtschaft ein gewerblicher Industriezweig mit hohen Erträgen je Hektar; in weiten Teilen der Entwicklungswelt ist die Landwirtschaft jedoch nach wie vor eine mehr oder weniger der Eigenversorgung dienende Familientätigkeit. Frauen machen einen größeren Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte aus und sind überwiegend als unbezahlte Familienarbeitskräfte tätig, wobei sie häufig kaum Kontrolle über das von ihnen erwirtschaftete Einkommen haben. Obwohl auf sie nur ein win-

Auswirkungen der globalen Beschaffung auf die Beschäftigung in Industrieländern bisher bescheiden

Die EU25 und die Vereinigten Staaten dominieren Agrarproduktion und -handel

³⁴ Die Entwicklungsländer erweitern jedoch zunehmend ihre Tätigkeiten und spielen eine größere Rolle bei der Produktgestaltung und wenden mehr für Forschung und Entwicklung auf, um über die reinen Montagetätigkeiten hinaus auch die Innovationskraft zu stärken.

³⁵ McKinsey Global Institute: *Emerging global labor market* (2005), S. 27-28; M. Lübker: „International outsourcing, employment and inequality: some issues“ in P. Auer, G. Besse und D. Méda (Hrsg.): *Offshoring and the internationalization of employment* (Genf, IAA, Internationales Institut für Arbeitsfragen).

³⁶ McKinsey Global Institute, a.a.O.

³⁷ OECD: *OECD Employment Outlook*, a.a.O. (Leitartikel).

³⁸ Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay.

³⁹ IAA: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, 4. Aufl. (Genf, 2005).

Erforderlich sind ländliche Beschäftigungsstrategien neben einem Abbau des Schutzes der Landwirtschaft

ziger Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte der Welt entfällt, waren die EU25 und die Vereinigten Staaten im Jahr 2004 die führenden Exporteure und Importeure von landwirtschaftlichen Erzeugnissen⁴⁰.

38. Die globalen Beschäftigungsauswirkungen einer Liberalisierung der Landwirtschaft hängen zu einem großen Teil davon ab, welchen Erzeugnissen ein leichter Marktzugang gestattet wird. Viele der am stärksten geschützten Erzeugnisse werden nicht von den ärmsten Bauern in den ärmsten Regionen der am wenigsten entwickelten Länder produziert. Um deren Aussichten zu verbessern, müssen niedrigere Handelsbarrieren mit Maßnahmen einhergehen, um: die landwirtschaftlichen Erträge und Lagereinrichtungen zu verbessern; sicherzustellen, daß die Erzeugnisse auf die inländischen Märkte und zu den Transportzentren für den Export gelangen; ihre Position in den Verhandlungen mit den Zwischenhändlern und den großen Supermarktketten, die den Lebensmitteleinzelhandel beherrschen, zu stärken⁴¹.

Die Auswirkungen verstärkter Investitionen durch multinationale Unternehmen auf die Arbeitsplätze

ADI-Ströme fließen in Ausfuhr-Entwicklungsländer

39. In den meisten Jahren seit 1990 sind die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) stärker gewachsen als der Handel. Die oben beschriebenen Veränderungen in den Handelsstrukturen sind ein Spiegelbild der Tendenzen bei den ADI⁴². Die meisten ADI fließen nach wie vor in die großen Märkte der entwickelten Länder⁴³, seit den neunziger Jahren ist jedoch ein deutlicher Anstieg der ADI-Ströme in die Gruppe von Entwicklungsländern zu verzeichnen, die sich mit Erfolg auf den Export konzentriert haben. Darauf folgten Maßnahmen durch etliche Länder zur Anziehung von ADI, wie die Lockerung der Beschränkungen der Kapitalzuflüsse und der Rückführung von Gewinnen sowie die Errichtung von Ausfuhr-Freizonen. Fusionen und Übernahmen (M&A) bestehender Vermögenswerte nahmen ebenfalls sehr viel rascher zu als Investitionen in neue Vermögenswerte, insbesondere in Ländern, die eine umfassende Privatisierung ihrer staatlichen Betriebe vornahmen.

Der größte Teil der ADI fließt in Industrieländer und einige wenige Entwicklungsländer

40. Die jährlichen ADI-Ströme schwanken mit der Konjunktur, während der vergangenen 15 Jahre flossen jedoch im Durchschnitt rund zwei Drittel aller ADI in entwickelte Länder – überwiegend aus anderen entwickelten Ländern. Auf Entwicklungsländer entfallen rund ein Drittel aller Zuflüsse, aber nur rund 10 Prozent der Abflüsse. Diese Anteile stiegen im Jahr 2004 auf 36 Prozent bzw. 13 Prozent. China nimmt bei den ADI-Zuflüssen in Entwicklungsländer zunehmend eine beherrschende Stellung ein, während die Vereinigten Staaten nach wie vor die Hauptquelle von Auslandsinvestitionen sind. Eines der auffälligsten Merkmale der

⁴⁰ Im Jahr 2004 betrug der Anteil der EU25 an der Weltausfuhr/-einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen 44 bzw. 44,6 Prozent; in den Vereinigten Staaten betrug der Anteil 10,2 bzw. 10,5 Prozent. Siehe WTO: *International Trade Statistics 2005* (Genf, 2005), Tab. IV.8, S. 116.

⁴¹ S. Polaski: *Winners and losers: Impact of Doha Round on developing countries* (Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

⁴² UNCTAD: FDI statistics on-line: <http://www.unctad.org/fdistatistics>

⁴³ J.R. Markusen und K.E. Maskus: *General-equilibrium approaches to the multinational firm: A review of theory and evidence*, NBER Working Paper 8334, <http://www.nber.org/papers/w8334> (besucht am 11. Apr. 2006).

Welt-ADI ist die Konzentration auf eine relativ kleine Zahl von Herkunfts- und Empfängerländern. Im Zeitraum 2002-04 waren 15 der 20 Länder mit den meisten ADI-Abflüssen auch in der Gruppe der 20 Länder mit den meisten Zuflüssen⁴⁴. Auf die fünf Hauptempfänger-Entwicklungsländer – China, Hongkong (China), Brasilien, Mexiko und Singapur – entfielen mehr als 60 Prozent der Gesamtströme in Entwicklungsländer⁴⁵.

41. Im Jahr 2004 entfielen auf die 690.000 Tochtergesellschaften von mindestens 70.000 multinationalen Unternehmen 10 Prozent der Weltproduktion, ein Drittel der Weltexporte und rund 10 Prozent der Investitionen (Bruttoinvestitionen). Der Absatz ausländischer Tochtergesellschaften von multinationalen Unternehmen nahm im Zeitraum zwischen 1982 und 2004 weitaus rascher zu als die Weltausfuhren⁴⁶. Nach Schätzungen des IAA erreichte die direkte Beschäftigung durch multinationale Unternehmen im Jahr 2000 nahezu 100 Millionen – eine Steigerung um 40 Millionen gegenüber Mitte der siebziger Jahre. Mit rund 3,4 Prozent stellt dies einen relativ bescheidenen Beitrag zur Weltgesamtbeschäftigung dar. Die Schätzung ist wahrscheinlich zu niedrig angesetzt wegen der Untererfassung der Beschäftigung in kleineren multinationalen Unternehmen, der Tatsache, daß die Arbeitsmarktstatistiken oft keine Angaben über die Eigentumsverhältnisse der Betriebe enthalten, und der Schwierigkeit einer Messung der Beschäftigung im Rahmen von nicht auf Beteiligungen beruhenden (non-equity) Investitionsformen wie Franchising und Konzessionsvergabe⁴⁷. Sie umfaßt auch nicht die indirekte Beschäftigung, die in lokalen Betrieben durch die Anwesenheit ausländischer Unternehmen generiert wird. Beide können erheblich sein – auch wenn sie stark schwanken.

42. Das Arbeitsbeschaffungspotential von ADI ist einer der von Regierungen angeführten Hauptgründe für politische Änderungen zur Anziehung von multinationalen Unternehmen. Dies hat zu der Besorgnis geführt, daß die Länder den Arbeitnehmerschutz als Anreiz für ausländische Investoren schwächen können. Eine OECD-Studie über den Wettbewerb um ADI durch entsprechende grundsatzpolitische Maßnahmen kommt zu dem Ergebnis, daß die Gefahr eines verstärkten Drucks auf die Arbeitsnormen immer vorhanden ist. Dennoch kommt sie zu dem Ergebnis, daß „es keine eindeutigen Anhaltspunkte dafür gibt, daß Länder mit niedrigen Normen eine Zuflucht für ausländische Firmen sind“⁴⁸. Dieses Ergebnis wird durch eine detaillierte IAA-Analyse der möglichen Zusammenhänge zwischen ADI-Strömen und größerer Vereinigungsfreiheit, stärkeren Kollektivverhandlungsrechten und größerer Demokratie bestätigt. Trotz einiger Anhaltspunkte, daß diese Rechte mit höheren Arbeitskosten in Zusammenhang gebracht werden, selbst nach Berücksichtigung von Produktivitätsgewinnen, sieht es so aus, daß die wirtschaft-

Die Auslandsbeschäftigung der Multinationalen nimmt zu, leistet aber nur einen bescheidenen Beitrag zum globalen Beschäftigungswachstum

Keine Anhaltspunkte dafür, daß Vereinigungsfreiheit von ADI abhält

⁴⁴ Diese waren Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Luxemburg, Spanien, Frankreich, Kanada, Hongkong (China), Japan, Belgien, Italien, Australien, Singapur, Russische Föderation, Brasilien, Republik Korea. Siehe UNCTAD: *World Investment Report 2005: Transnational corporations and the internationalization of R&D* (New York und Genf, 2005), Anhang Tab. B1.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ K.B. Kim: *Direct employment in multinational enterprises: trends and implications* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

⁴⁸ OECD: *International trade and core labour standards* (Paris, 2000), S. 34. Siehe auch D. Kucera: *The effects of core workers' rights on labour costs and foreign direct investment: Evaluating the conventional wisdom* (IAA, Decent Work Research Programme DP/130/2001).

ADI schaffen qualifizierte Beschäftigung, die Gesamtauswirkung auf die Beschäftigung ist aber schwach

liche und soziale Stabilität, die die Vereinigungsfreiheit als elementarer Baustein der Demokratie bewirkt, für ausländische Investoren attraktiv ist⁴⁹.

43. Wie oben gezeigt, kann das Arbeitsbeschaffungspotential von ADI übertrieben werden. Empirische Untersuchungen in Entwicklungsländern lassen nicht auf starke Beschäftigungs- und Arbeitsmarkteffekte schließen. Ein steigender Anteil der ADI an den Gesamtinvestitionen führt allgemein zu einem Rückgang der Beschäftigungselastizität, während sich die Nachfrage nach Arbeitskräften hin zu hochqualifizierten Kräften verschiebt. Als Folge davon kommt es zu einer zunehmenden Lohnungleichheit. Als positiv ist zu verzeichnen, daß ein steigender Anteil der ADI an den Gesamtinvestitionen zu einer Verbesserung der durchschnittlichen Qualität der Beschäftigung sowohl für hochqualifizierte als auch für geringqualifizierte Arbeitskräfte führt⁵⁰. Analysen der vergleichenden Auswirkungen von Investitionen „auf der grünen Wiese“ und Fusionen und Übernahmen auf die Beschäftigung haben bisher keine schlüssigen Ergebnisse erbracht⁵¹.

Finanzielle Offenheit und Beschäftigung

Aus der Liberalisierung entsteht ein globaler Kapitalmarkt ...

44. Bis in die siebziger Jahre hinein unterwarfen die meisten Länder den Zustrom von Portfolio-Kapital strengerem Kontrollen als Kapital für Direktinvestitionen. Der freie Kapitalverkehr stellte eine Gefahr für das System der festen Wechselkurse dar, das bis Anfang der siebziger Jahre Bestand hatte. Die Industrieländer begannen mit der Liberalisierung der Kapitalbeschränkungen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre mit einem Schwerpunkt in den achtziger Jahren. Im Verlauf der letzten zehn Jahre trafen viele Entwicklungsländer nicht nur grundsatzpolitische Maßnahmen zur Förderung von ADI, sondern sie liberalisierten auch ihre Kapitalverkehrsbilanz durch die Abschaffung verschiedener Formen von Kapitalverkehrskontrollen. Dies hat zum Entstehen eines im wesentlichen globalen Kapitalmarkts und zu einer Beschleunigung der internationalen Kapitalströme geführt. Die weltweiten privaten Bruttokapitalströme – die Summe der absoluten Werte ausländischer Direkt-, Portfolio- und sonstiger Investitionszuflüsse und -abflüsse – haben in den vergangenen sieben Jahren mehr als 20 Prozent des Welt-BIP betragen, gegenüber weniger als 10 Prozent des Welt-BIP vor 1990⁵².

... der aber nicht zu mehr Investitionen in Infrastruktur und Produktionskapazität führt

45. Trotz einer Zunahme der ausländischen Gesamtkapitalzuflüsse in den neunziger Jahren verharren die Investitionen in neue Infrastruktur und Produktionskapazität – Bruttoanlageinvestitionen – bei rund 22 Prozent des Welt-BIP während der gesamten neunziger Jahre (siehe Abbildung 3). Das private Kapital fließt auch hauptsächlich in die reicheren Länder. Im Jahr 2002 (dem letzten Jahr, für das Daten für alle Regionen verfügbar sind) entsprachen die privaten Bruttokapitalströme 23,2 Prozent des BIP in Ländern mit hohem Einkommen, aber nur 12,3 Prozent des BIP in Ländern mit mittlerem Einkommen und 4,6 Prozent des BIP in Ländern mit niedrigem Einkommen. Darüber hinaus waren die Auslandska-

⁴⁹ D. Kucera und R. Sarna: *How do trade union rights affect trade competitiveness?* Arbeitspapier Nr. 39, Hauptabteilung Integration grundsatzpolitischer Programme (Genf, IAA, 2004).

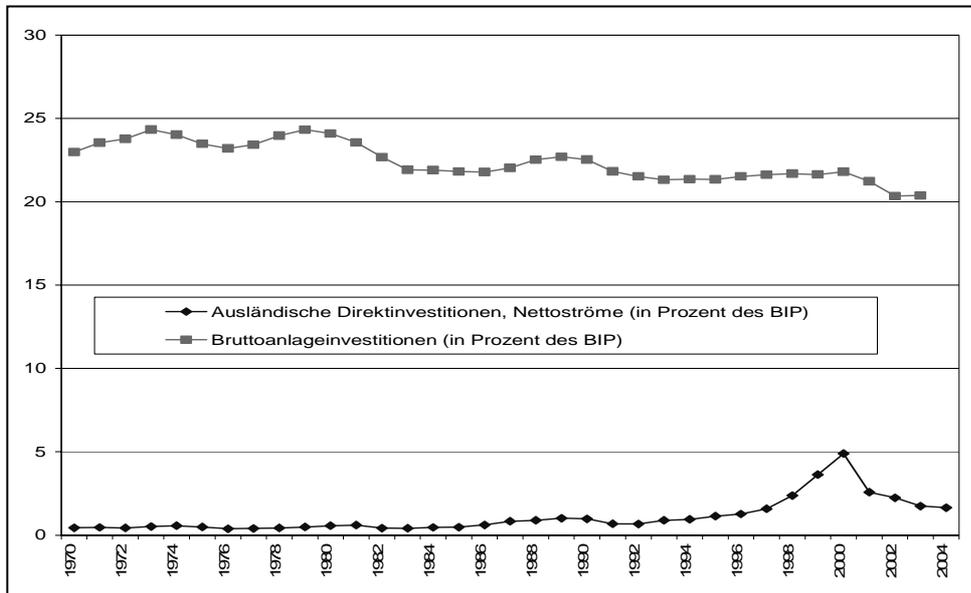
⁵⁰ IAA: *Trade, foreign investment and productive employment in developing countries*, Verwaltungsrat, 291. Tagung, Genf, Nov. 2004, GB.291/ESP/2, Abs. 35.

⁵¹ C. Calderón, N. Loayza und L. Servén: *Greenfield FDI vs. mergers and acquisitions: Does the distinction matter?* (Chile, Zentralbank von Chile), Arbeitspapier Nr. 173.

⁵² R. van der Hoeven und M. Lübker: *Financial openness and employment: The need for coherent international and national policies*, Arbeitspapier Nr. 75 (Genf, IAA, 2006).

pitalströme in Entwicklungsländer weiterhin unausgewogen und konzentrierten sich auf zwölf Volkswirtschaften mit mittlerem Einkommen⁵³.

Abbildung 3. Ausländische Direktinvestitionen und Investitionen als Anteil am Welt-BIP, 1970-2004



Quelle: Weltbank, World Development Indicators 2005.

46. Portfolioinvestitionen, auf die ein Großteil der Zunahme der Kapitalströme entfällt, sind schwankungsanfälliger als die ADI. Diese Volatilität auf den internationalen Finanzmärkten hat zu Finanzkrisen beigetragen, die oft große Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt gehabt haben, insbesondere in Entwicklungsländern. In den fünf Ländern, die am meisten von der ostasiatischen Krise im Zeitraum 1997-98 betroffen waren, fiel das BIP pro Kopf der Bevölkerung zwischen 2,8 Prozent (Philippinen) und 14,8 Prozent (Indonesien). In Lateinamerika hatte die mexikanische Krise von 1994-95 einen Rückgang der Einkommen um 7,8 Prozent zur Folge, und im Gefolge der argentinischen Finanzkrise von 2001-02 fiel das Pro-Kopf-Einkommen des Landes um 16,3 Prozent⁵⁴. Die sogenannten „sudden stop“ (jäger Stillstand)-Krisen (eine Umkehr der Kapitalströme und eine gleichzeitige Währungskrise) haben besonders schwere Auswirkungen auf die Produktion – über diejenigen „normaler“ Währungskrisen hinaus. Im Schnitt verursachen sie einen kumulativen Produktionsausfall von 13 bis 15 Prozent des BIP während eines Zeitraums von drei Jahren⁵⁵.

**Finanzkrisen
führen zu großen
Konjunkturab-
schwüngen**

⁵³ China, Brasilien, Mexiko, Hongkong (China), Singapur, Argentinien, Malaysia, Bermuda, Chile, Thailand, Republik Korea und Venezuela. Siehe UNCTAD: *Handbook of Statistics 2004*, zitiert in R. van der Hoeven und N. Lübker, ebd.

⁵⁴ Weltbank: *World Development Indicators 2005*, a.a.O.; und IAA: *KILM*, 4. Aufl., a.a.O.

⁵⁵ M.M. Hutchison und I. Noy: „Sudden stops and the Mexican wave: Currency crises, capital flow reversals and output loss in emerging markets“, in: *Journal of Development Economics* (Elsevier), Bd. 79, Nr. 1, Febr. 2006.

Auswirkungen internationaler Finanzkrisen

47. Finanzkrisen haben nachteilige langfristige Folgen für die Arbeitskräfte und die Unternehmen, insbesondere in Entwicklungsländern⁵⁶. Fallende Wechselkurse in Verbindung mit höheren Kosten für Anleihen in Fremdwährungen, rückläufige Binnennachfrage und geringere Kapazitätsauslastung und höhere Zinssätze haben erhebliche Auswirkungen auf die Unternehmen und können Entwicklungsländer vom Wachstumspfad abbringen. Dies wiederum führt zu sinkenden Reallöhnen, höherer offener Arbeitslosigkeit und Verlagerungen von formeller Beschäftigung zu informeller Arbeit und Landwirtschaft⁵⁷.

Erholung von erheblichen Arbeitsplatzverlusten verläuft langsam

48. Während der ostasiatischen Krise von 1997-98 fielen die Reallöhne in den von der Krise betroffenen Ländern, im Fall Indonesiens um nicht weniger als 41 Prozent. Rund 2,1 Millionen nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze gingen in der Republik Korea verloren, rund 2,5 Millionen in Indonesien und etwa 1,4 Millionen in Thailand⁵⁸. In Argentinien, das in zehn Jahren zwei Finanzkrisen durchmachte, stieg die Arbeitslosigkeit von bescheidenen 6,7 Prozent (1992) auf nahezu 20 Prozent (2002). Außerdem handelte es sich nicht nur um kurzfristige Schäden. Umfragedaten aus fünf Ländern, die am meisten von der ostasiatischen Krise betroffen waren (Indonesien, Republik Korea, Malaysia, Philippinen, Thailand), zeigen, daß rund 50 Prozent der Unternehmen ihre Belegschaft im Jahr 1998 verminderten, während nur ein kleiner Teil mehr Personal einstellte⁵⁹. Entlassungen bedeuten zwangsläufig, daß firmenspezifisches Humankapital verloren geht. Selbst wenn das Pro-Kopf-BIP wieder seinen Stand von vor der Krise erreicht hat, sind die Folgen der Krise immer noch an den Beschäftigungsindikatoren abzulesen. Im Fall der am meisten betroffenen Länder, wie Indonesien und Türkei, zeigt die Daten für 2005, daß die Arbeitslosigkeit noch nicht wieder auf dem Stand von vor der Krise war⁶⁰.

Lohnquoten in krisengeschüttelten Ländern rückläufig

49. Diese Verzögerung bei der Erholung des Arbeitsmarkts bedeutet, daß die Arbeitnehmer einen unverhältnismäßig hohen Teil der Kosten von Finanzkrisen tragen. Verfolgt man außerdem die Entwicklung des Lohnanteils am Volkseinkommen, dann zeigt sich, daß Krisen besonders nachteilig für die Arbeitnehmer sind. Aus neueren Untersuchungen geht hervor, daß Finanzkrisen eine dauerhafte negative Auswirkung auf den Anteil des Arbeitsentgelts am BIP haben. Sie sind daher ein Faktor, der für den langfristigen Rückgang der Lohnquote, der seit Anfang der neunziger Jahre zu verzeichnen ist, verantwortlich. Eine solche Untersuchung legt den Anteil der Löhne am BIP als Indikator zugrunde und vermeldet auf der Grundlage einer großen Länderstichprobe einen durchschnittlichen Rückgang der Lohnquote von 5 Prozentpunkten pro Krise und eine bescheidene Erholung danach. In den drei Jahren nach der Krise lagen die durchschnittlichen Lohnquoten immer noch 2,6 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt vor der Krise⁶¹. Dieses Phänomen

⁵⁶ V. Cerra und S. Chaman Saxena: *Growth dynamics: The myth of economic recovery*, IMF Working Paper 05/147 (Washington, D.C., IWF, 2005).

⁵⁷ E. Lee: *The Asian financial crisis. The challenge for social policy* (Genf, IAA, 1998); siehe auch van der Hoeven und Lübke, a.a.O.

⁵⁸ G. Betcherman und R. Islam (Hrsg.): *East Asian labour markets and the economic crisis* (Washington, D.C., und Genf, Weltbank und IAA, 2001).

⁵⁹ D. Dwor-Frécaut et al. (Hrsg.): *Asian corporate recovery. Findings from firm-level surveys in five countries* (Washington, D.C., Weltbank, 2001), Kap. I.

⁶⁰ IAA: KILM, 4. Aufl., a.a.O.

⁶¹ D. Diwan: *Debt as sweat: Labour, financial crisis, and the globalization of capital*. Entwurf, Stand Juli 2001 (Washington, D.C., Weltbank, vervielfältigt, S. 6). Der kumulative Rückgang der Lohnquote während der vergangenen 30 Jahre wird auf 4,1 Prozent des BIP geschätzt und ist besonders ausgeprägt für Lateinamerika, wo die Zahl während des Zeitraums 1970-90 6,7 Prozent des BIP (Forts.)

hat zu einem „Sperrklinkeneffekt“ geführt, weil viele Länder mehr als eine Krise durchmachen, wobei der Rückgang der Lohnquote während einer Krise und die teilweise Erholung danach zu einem säkularen Rückgang der Lohnquote führen ⁶².

4. Politik und Politiken: Die Rolle des Staates und der Märkte

50. Politik und Politiken – und die Gedanken, die politische Debatten auslösen – bilden den Rahmen, in dem sich Umgestaltungen in der Arbeitswelt vollziehen. Eine zentrale und seit langem bestehende Frage in der politischen und akademischen Debatte dreht sich um das Thema des besten Verhältnisses zwischen den Rollen des Staates und der Märkte bei der Koordination der Wirtschaftstätigkeit im allgemeinen und der Arbeit im besonderen. In den siebziger und achtziger Jahren begann sich im politischen Denken eine stärker marktorientierte Auffassung durchzusetzen, insbesondere in der Welt der Finanzministerien und der internationalen Finanzinstitutionen.

51. Die Rückverfolgung der Ursprünge dieses Wandels geht über den Rahmen dieses Berichts hinaus; die Stagflation der Mitte der siebziger Jahre, die auf das Ende des Systems der festen Wechselkurse und die ersten Ölpreiserhöhungen der OPEC folgte, hatte aber auf jeden Fall bedeutende Auswirkungen sowohl auf die politischen Parteien in den großen Industrieländern als auch auf die Politik-Berater an den Universitäten und in der Regierung. In vielen Ländern herrschte die Auffassung vor, daß staatliche Eingriffe Innovation und Anpassung behinderten und die Probleme verschlimmerten, statt sie zu lösen. Die Politikverlagerung in den OECD-Ländern erfaßte in den achtziger Jahren auch viele Entwicklungsländer, als sie zur Bewältigung der Schuldenkrise Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme annahm. Diese Initiativen, die weitgehend unter den Auspizien der Weltbank und des IWF durchgeführt wurden, umfaßten oft Programme zur Liberalisierung des Handels und der Auslandsinvestitionen ⁶³.

52. Ab Mitte der neunziger Jahre nahm das Vertrauen in die Auffassung, daß sich die Märkte bei minimaler Einmischung des Staates besser und rascher anpassen würden, nach und nach ab. Anlaß dazu waren die Intensität und Dauer der Übergangszession der osteuropäischen Länder, die asiatischen und lateinamerikanischen Finanzkrisen und das Unvermögen, das Wachstum in Afrika zu stimulieren. Auch kam wieder zunehmende Sorge wegen der sozialen Ungleichheit innerhalb und zwischen Ländern auf. Auf globaler Ebene rückten Armutsverringerung, die Förderung des sozialen Zusammenhalts und die Schaffung von Arbeitsplätzen auf der politischen Agenda wieder nach oben und erhielten neue Impulse durch den Kopenhagener Weltgipfel für soziale Entwicklung von 1995. Die Folgemaßnahmen zu diesem Sozialgipfel und den anderen großen Gipfeln der Vereinten Nationen in den neunziger Jahren führten zu dem Millenniumsgipfel und dem Weltgipfel im Jahr 2005, die den 60. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen markierten.

Gleichgewichtsverschiebung in den Rollen des Staates und des Marktes

Infragestellung der Wirksamkeit von Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen

Erneut Sorge wegen Armut und sozialer Ungleichheiten

erreichte. Siehe auch A. Harrison: *Has globalization eroded labour's share? Some cross-country evidence* (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2002, vervielfältigt).

⁶² R. van der Hoeven and C. Saget: "Labour market institutions and income inequality: What are the new insights after the Washington Consensus?", in G.A. Cornia (Hrsg.): *Inequality, growth and poverty in an era of liberalization and globalization* (Oxford, Oxford University Press, 2004).

⁶³ IAA: Verwaltungsratsdok. GB.291/ESP/2, a.a.O.

***Demokratisierung
wirkt sich auf die
Arbeitsbeziehungen
aus***

53. Parallel zu der Grundsatzdebatte über die jeweilige Rolle des Staates und des Marktes während der letzten zwei oder drei Jahrzehnte hat sich in vielen Ländern ein starker politischer Wandel vollzogen. Autoritäre und diktatorische Systeme sind in vielen Ländern demokratischeren Regierungsformen gewichen. Neben Wahlen zu gesetzgeberischen Organen und Regierungen haben andere Mechanismen für Rechenschaftspflicht mit dem Auftauchen von tatkräftigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und neuen Mitteln für die Ausübung der Vereinigungsfreiheit zugenommen. Die politischen Diskussionen und Maßnahmen werden zunehmend durch Debatten um bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche und soziale Rechte beeinflusst, die sich auf internationale Instrumente als Bezugspunkte stützen. Diese Tendenzen spiegeln sich in dem verstärkten Bewußtsein für die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und in Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung.

***Verhältnis zwischen
Markt und Staat
noch nicht
entschieden***

54. Obgleich manche behauptet haben, daß die Debatte über die jeweilige Rolle des Staates und des Marktes zugunsten eines modernisierten Liberalismus entschieden worden ist, machen viele andere geltend, daß ein neues Gleichgewicht noch lange nicht gefunden worden ist. Vor diesem sich wandelnden Hintergrund haben die Diskussionen über Beschäftigungspolitik, Soziale Sicherheit und Arbeitsmarktregulierung mehr Sorge um Wettbewerbsfähigkeit und die Förderung von Veränderungen als um sozialen Zusammenhalt oder den Ausgleich gegensätzlicher Interessen gezeigt. Dennoch steht die Arbeitswelt oft im Mittelpunkt wirtschaftlicher und sozialer Spannungen, eben weil sie eine so bedeutende Rolle im Leben der Menschen spielt. Die Aufgaben des Staates als Marktregulierer und als Garant der Bürgerrechte sind zentrale Fragen in den anhaltenden Bemühungen um ein Gleichgewicht, bei dem der Arbeitsorganisation und dem Beschäftigungswachstum größere Bedeutung eingeräumt wird.

B. Trends des globalen Arbeitsmarkts

55. Muster der Beschäftigungsstruktur, der Arbeitsbedingungen und der Sozialen Sicherheitssysteme passen sich an die Triebkräfte an, üben aber auch Einfluß darauf aus. Demographische Veränderungen, Innovationsfähigkeit und Verbreitung der IKTs sowie die Entstehung einer größeren globalen Marktwirtschaft sind Kräfte, die zusammen und in Wechselwirkung weitreichende Veränderungen des Arbeitsplatzes und des Arbeitsmarktes auslösen. In diesem Abschnitt untersuchen wir die Daten, die uns zu den wichtigsten Veränderungen der Arbeitsmuster zur Verfügung stehen:

- Größe und Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung auf der Welt,
- Entstehung globaler Produktionssysteme und Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung,
- Abwendung von der Landarbeit und Wachstum der informellen Wirtschaft in Entwicklungsländern,
- Armut und Erwerbseinkommen,
- Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt,
- Diversität der Arbeitsbedingungen,
- neue Probleme der Sozialen Sicherheitssysteme.

Wie verändern sich die Arbeitsmuster als Reaktion auf die Triebkräfte des Wandels?

1. Veränderungen der Erwerbsbevölkerung auf der Welt

56. 2005 waren von den 4,6 Milliarden Menschen im erwerbsfähigen Alter auf der Welt mehr als 3 Milliarden oder etwa zwei Drittel Arbeitnehmer oder auf Arbeitsuche⁶⁴. Davon lebten 84 Prozent in Entwicklungsländern in Asien und dem

Die große Mehrheit der Erwerbsbevölkerung auf der Welt lebt in Entwicklungsländern

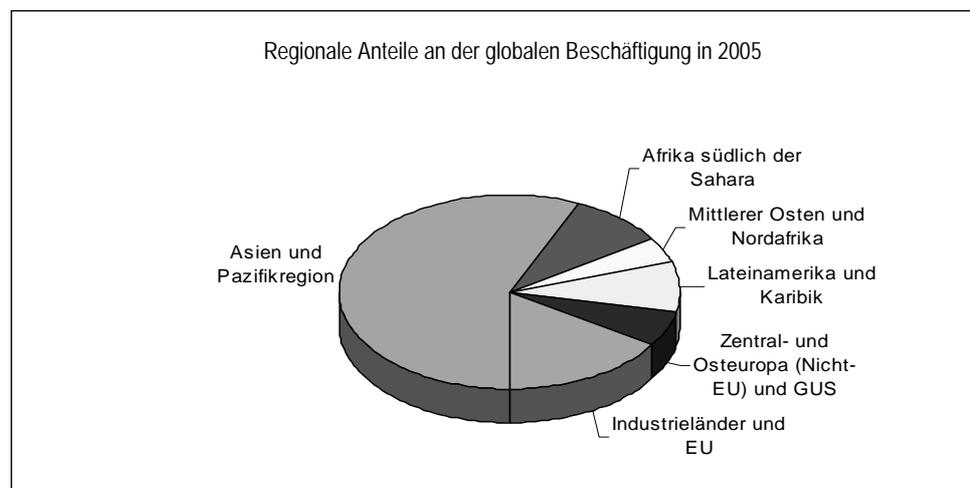
⁶⁴ Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter umfaßt alle Personen ab 15 Jahren. Die Erwerbsbevölkerung ist der Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der entweder arbeitet (erwerbstätig ist) oder Arbeit sucht (erwerbslos ist). In der von der 13. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (Forts.)

Auf China und Indien entfallen mehr als 40 Prozent der Arbeitnehmer auf der Welt

Pazifikraum, Afrika, Lateinamerika und der Karibik sowie den Ländern im Übergang zur Marktwirtschaft der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und Südosteuropas. Die restlichen 16 Prozent lebten in der EU und anderen westeuropäischen Ländern, Nordamerika, Japan, Australien und Neuseeland⁶⁵.

57. Unter den Entwicklungsländern beherrscht die bevölkerungsreiche asiatische und Pazifikregion mit mehr als 57 Prozent aller Arbeitsplätze das Bild. Die beiden Riesen China und Indien stellen 26,0 bzw. 14,8 Prozent aller Arbeitsplätze auf der Welt. Auf Afrika südlich der Sahara entfallen 9,3 Prozent, auf Nordafrika und den Nahen Osten 4,1 Prozent und auf Lateinamerika und die Karibik 8,4 Prozent. Die nicht zur EU zählenden Länder Südosteuropas und die GUS-Länder steuern 5,9 Prozent bei (siehe Abbildung 4)⁶⁶.

Abbildung 4. Über die Hälfte der weltweiten Beschäftigung in Asien und der Pazifikregion



Quelle: IAA: Global Employment Trends, Schätzmodell, 2005.

Steigende Arbeitslosigkeit

58. Von 1995 bis 2005 ist die Zahl der Arbeitslosen – d.h. der Menschen, die arbeiten wollen, aber keine feste Anstellung finden können – von 157,3 Millionen auf 191,8 Millionen gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von 21,9 Prozent⁶⁷ und erhöhte die Arbeitslosenquote von 6,0 auf 6,3 Prozent. Die Krisen in Ostasien

(1982) angenommenen Entschließung werden Erwerbstätige definiert als Personen über einem festgelegten Alter, die im Bezugszeitraum gegen eine Bezahlung (auch in Naturalien) oder zur Erzielung eines Gewinns oder Familieneinkommens irgendeiner Arbeit nachgingen oder vorübergehend von einem Arbeitsplatz abwesend waren. Die Gesamterwerbsbevölkerung umfaßt (1) Lohn- und Gehaltsempfänger (auch als Beschäftigte bezeichnet), (2) selbständige Erwerbstätige und (3) mithelfende Familienangehörige (auch als unbezahlte Familienangehörige bezeichnet). Die Kategorie der selbständigen Erwerbstätigen kann weiter unterteilt werden in Selbständige mit Beschäftigten (Arbeitgeber), Selbständige ohne Beschäftigte (Personen, die auf eigene Rechnung arbeiten) und Mitglieder von Erzeugergenossenschaften.

⁶⁵ IAA: *Global Employment Trends Model* (Genf, 2005).

⁶⁶ Ebd.

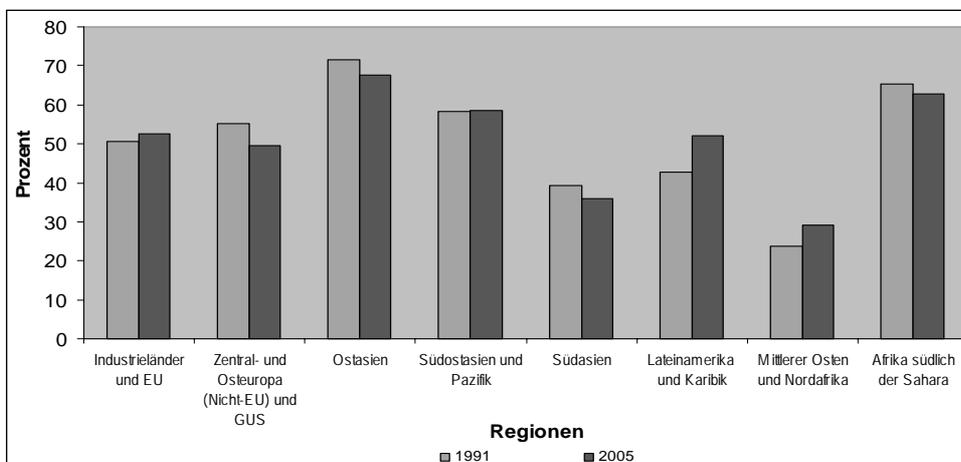
⁶⁷ Gemäß der von der 13. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (1982) angenommenen Entschließung sind Arbeitslose definiert als die Personen ohne Arbeit, Arbeitssuchende in einem gerade zurückliegenden Zeitraum und für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Personen. Die Arbeitslosenquote ist mathematisch definiert als der Quotient bei Division der Gesamtzahl der Arbeitslosen (für ein Land oder eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmern) durch die entsprechende Erwerbsbevölkerung.

und Lateinamerika, die sich anschließenden Rezessionen und der Übergang zur Marktwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen sowie den GUS-Transformationsländern waren die wichtigsten Faktoren, die zu diesem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf der Welt beigetragen haben. Trotz des relativ lebhaften Wachstums der Weltwirtschaft zwischen 2002 und 2005 ging die globale Arbeitslosenquote lediglich von 6,6 auf 6,3 Prozent zurück. Obwohl die Arbeitslosenquote vielfach als ein Indikator für die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt und die Anfälligkeit des Arbeitsmarkts verwendet wird, haben die Armen in vielen Entwicklungsländern mit hoher Armut und einem Mangel an Sicherheitsnetzen keine andere Wahl, als zu arbeiten. Ihre Arbeit ist oft von unregelmäßiger Art, unproduktiv und schlecht entlohnt, fällt aber nicht unter eine strenge Definition von Arbeitslosigkeit⁶⁸.

59. Die Erwerbsquote, d.h. der Arbeit habende oder aktiv Arbeit suchende Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, variiert beträchtlich zwischen den Ländern und Regionen⁶⁹. Sie ist in Ländern mit niedrigerem Einkommen und wenig oder keiner sozialen Sicherung tendenziell höher, weil die Armut die Menschen zur Sicherung des Lebensunterhalts zum Arbeiten zwingt. Ost- und Südostasien sowie Afrika südlich der Sahara verzeichneten die höchsten Erwerbsquoten in allen Jahren seit 1991. Die Erwerbsquote von Frauen hat jedoch ebenfalls einen Einfluß auf die Gesamterwerbsquote. Daß der Nahe Osten und Nordafrika traditionell die niedrigsten Erwerbsquoten aufwiesen, lag zu einem großen Teil an den niedrigen Erwerbsquoten von Frauen (siehe Abbildung 5). In den meisten Industrieländern ist die Erwerbsquote im letzten Jahrzehnt gestiegen. Sie variiert jedoch zwischen 50 Prozent in der Türkei und 75 Prozent in Island⁷⁰.

Variable Erwerbsquote

Abbildung 5. Variable Erwerbsquoten von Frauen nach Region, 1991 und 2005



Quelle: EAPEP-Datenbank, 5. Ausgabe (für 2005); für die Daten von 1991, siehe IAA: *Global employment trends*, Schätzmodell, 2005.

⁶⁸ Die 16. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (1998) nahm eine Entschloßung zur Messung von Unterbeschäftigung und inadäquater Beschäftigung an, die zur Entwicklung von Methoden zur Messung von Unterbeschäftigung anregen sollte. Nur wenige Entwicklungsländer erfassen jedoch Daten, die Schätzungen der Zahl der Personen gestatten würden, die beispielsweise Gelegenheitsarbeit annehmen, die nicht einer Vollbeschäftigung gleichkommt, aber oberhalb der Arbeitslosigkeitsschwelle liegt.

⁶⁹ IAA: *World Employment Report 2004-5*, a.a.O., Tab. 1.3.

⁷⁰ IAA: *KILM*, 4. Ausgabe, a.a.O.

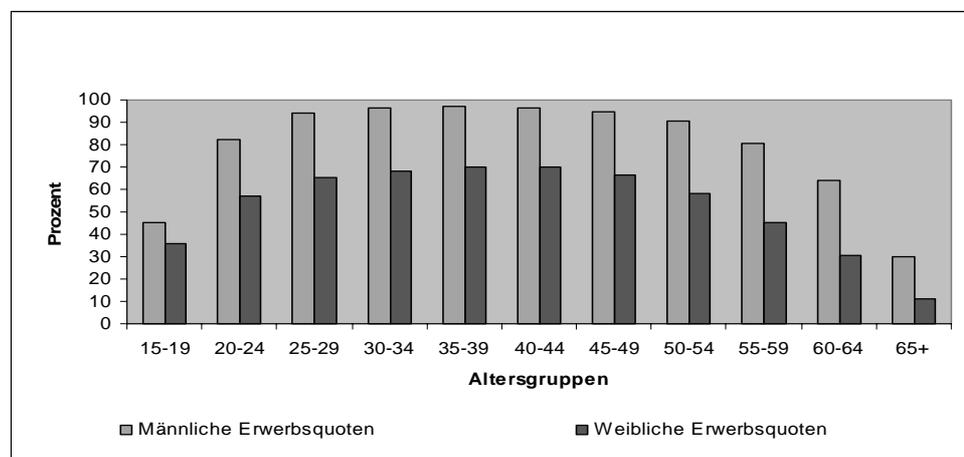
**Bildungschancen,
Gesundheit und die
soziale Situation
von Frauen beein-
flussen die Zahl der
Erwerbstätigen**

**Steigende
Gesamtzahl
erwerbstätiger
Frauen**

60. Neben unterschiedlich hohen Pro-Kopf-Einkommen zählen zu den wichtigsten Faktoren für eine variierende Erwerbsbeteiligung, ob Frauen außerhalb des Hauses arbeiten, wie viele junge Menschen wie lange Vollzeitunterricht besuchen und in welchem Alter ältere Menschen tatsächlich aus der Erwerbsbevölkerung ausscheiden. In der staatlichen Politik, die all diese Variablen beeinflusst, spiegeln sich oft soziale und kulturelle Werte wider, die u.a. Frauen und Männern ungleiche Rollen zuweisen. Einen entscheidenden Einfluß hat auch der Gesundheitszustand von Arbeitnehmern.

61. Frauen machen etwa 40 Prozent der Erwerbstätigen auf der Welt aus. Vor allem infolge des Wachstums in den Entwicklungsländern stieg die Gesamtzahl erwerbstätiger Frauen auf der Welt zwischen 1991 und 2005 von weniger als eine auf 1,22 Milliarden. Dies entspricht einem Anteil von 52,5 Prozent der Frauen im erwerbsfähigen Alter. Obwohl die Erwerbsbeteiligung von Frauen zugenommen hat, sind sie weiterhin überproportional stark mit Hausarbeit und Betreuung befaßt. Unter den erwerbstätigen Frauen hat der Anteil der 25- bis 54jährigen zugenommen, während der Anteil jüngerer Frauen vornehmlich infolge einer höheren Bildungsbeteiligung dieser Gruppe zurückging (siehe Abbildung 6)⁷¹. Frauen sind dennoch weiterhin mit vielen Hindernissen für eine gleichberechtigte Integration in den Arbeitsmarkt konfrontiert. Erwerbstätige Frauen tragen weiterhin mehr zur Care-Ökonomie bei und sind in der informellen Wirtschaft, im Agrarsektor und in bestimmten Berufen überrepräsentiert. Im Vergleich zu Männern verdienen sie jedoch weniger, haben prekärere Beschäftigungsverhältnisse und keine Aufstiegschancen. Obwohl sich die geschlechtsspezifischen Bildungsunterschiede auf der Hochschulebene verringert haben, hat es parallel dazu keine ähnlichen Zuwächse der Anteile von Frauen in freien Berufen und Führungspositionen gegeben.

Abbildung 6. Männliche und weibliche Erwerbsquoten nach Altersgruppe, 2005



Quelle: EAPEP-Datenbank, 5. Ausgabe.

⁷¹ IAA: „Economically Active Population Estimates and Projections“, EAPEP-Datenbank, 5. Ausgabe, <http://laborsta.ilo.org>.

62. 2005 lag die Arbeitslosenquote von Frauen weltweit geringfügig über der von Männern: 79 Millionen Frauen waren auf der Suche nach Arbeit. In den anfälligen Gruppen wie Migranten, junge Menschen, Ältere, Landbevölkerung und Behinderte sind im Allgemeinen mehr Frauen arbeitslos als Männer.

**Höhere
Arbeitslosigkeit bei
Frauen**

63. Zwischen 1995 und 2005 stieg die Jugendarbeitslosenquote weltweit von 12,1 auf 13,7 Prozent⁷². Im selben Zeitraum verschlechterte sich in der Welt insgesamt das Verhältnis der Jugend- zur Erwachsenenarbeitslosigkeit geringfügig (von 2,9 zu 1 im Jahr 1995 auf 3,1 zu 1 im Jahr 2005). Allgemein war bei jungen Menschen in Entwicklungsregionen 2005 die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, 3,3 Mal höher als bei Erwachsenen, während dieser Wert in den Industrieländern bei 2,3 lag⁷³.

**Wachsende
Jugendarbeits-
losigkeit**

Junge Menschen, die weder eine Schule besuchen noch in einem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis stehen (NEETs)

Daten für die OECD-Länder zeigen für den Zeitraum von 1993 bis 2004 eine zunehmende Resignation bei Jugendlichen und insbesondere bei jungen Frauen. Die Zahl der jungen resignierten Arbeitnehmer als prozentualer Anteil an den jungen Menschen insgesamt nahm im fraglichen Zeitraum um 150 Prozent zu (ein Anstieg um 130 Prozent bei jungen Männern und um 180 Prozent bei jungen Frauen)¹. Einer neueren Untersuchung zufolge ist die Zahl resignierter Jugendlicher in südosteuropäischen Ländern besonders hoch².

Zu Beginn des neuen Jahrtausends galt in den südosteuropäischen Ländern Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Bulgarien und der Provinz Kosovo, daß einer von drei Jugendlichen im Alter von 15 bis 19 Jahren weder eine Schule besuchte noch in einem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis stand³. Eine Person, die „weder eine Schule besucht noch in einem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis steht“ (engl. Abkürzung NEET = not in education, employment or training), würde nur als resigniert in einem strengen Sinne gelten, wenn sie angeben würde, arbeitswillig gewesen zu sein. Angesichts fehlender Daten über den Arbeitswunsch ist die Meßgröße der jungen Menschen, die weder eine Schule besucht noch in einem Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis steht, ein gutes stellvertretendes Maß für nicht genutzte Ressourcen, weil sie sowohl die Arbeitslosen als auch die Resignierten und die aus welchem Grund auch immer Arbeitsunwilligen erfaßt. Das NEET-Phänomen, insbesondere bei jungen Menschen, wird für Regierungen, die die Integration junger Menschen in die Gesellschaft verbessern wollen, zunehmend zu einem Problem. Insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen haben die meisten jungen Menschen aufgrund fehlender Bildungsinfrastruktur oder unerschwinglicher Schulgebühren gar nicht die Wahl, länger im Bildungswesen zu bleiben. Junge Menschen müssen jede ihnen angebotene Arbeit annehmen, um ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien zu sichern.

¹ OECD: *Datenbank „Labour Force Statistics“* (Datensatz „discouraged workers“).

² A. Kolev und C. Saget: Understanding youth labour market disadvantage: Evidence from South-east Europe, in: *International Labour Review* (Genf, 2005), Bd. 144, Nr. 2, S. 161-187.

³ Ebd.

⁷² IAA: *KILM*, 4. Ausgabe, a.a.O.

⁷³ IAA: *Global Employment Trends Model*, a.a.O.

Sinkende Erwerbsbeteiligung von jungen Menschen

64. Zwischen 1995 und 2005 nahm die Erwerbsquote von jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren in der Welt insgesamt ab. Insbesondere gab es große Rückgänge der Erwerbsquote von jungen Menschen in Mittel- und Osteuropa (Nicht-EU-Länder) (-11 Prozent), in den GUS-Ländern (-6,4 Prozent), in Ostasien (-9,7 Prozent) und im südlichen Afrika (-5,6 Prozent). Die Erwerbsquote junger Menschen blieb beträchtlich höher in Weltregionen mit niedrigem Einkommen (wenngleich sie leicht rückläufig war). 2005 betrug die durchschnittliche Quote in den Subregionen von Afrika südlich der Sahara 64,8 Prozent (verglichen mit 44,1 Prozent in der EU). Nur Westeuropa (Nicht-EU-Länder) und der Nahe Osten verzeichneten einen Anstieg der Gesamterwerbsquote junger Menschen⁷⁴.

Steigende Zahl von jungen Menschen, die weder erwerbstätig noch in einer Ausbildung sind

65. Die sinkende Erwerbsquote junger Menschen wird gewöhnlich auf einen positiven und einen negativen Faktor zurückgeführt. Der „positive“ Faktor ist, daß mehr junge Menschen länger im Bildungssystem bleiben. Der „negative“ Faktor ist Resignation: Mehr junge Menschen sind überzeugt, daß es für sie nur geringe Beschäftigungschancen gibt und eine Arbeitsuche deshalb sinnlos sei.

Erste Anzeichen für einen Rückgang der Kinderarbeit

66. 2004 mußten 218 Millionen Kinder Kinderarbeit leisten, davon 126 Millionen in gefährlichen Tätigkeiten. Während in der jüngsten Altersgruppe (5 bis 11 Jahre) genauso viele Mädchen wie Jungen von Kinderarbeit betroffen sind, überwiegen bei den älteren Kindern Jungen in beiden Kategorien. In den letzten vier Jahren gingen jedoch weltweit die Zahl der arbeitenden Kinder um 11 Prozent und die Zahl der arbeitenden Kinder in gefährlichen Tätigkeiten um 26 Prozent zurück. In der Altersgruppe von 5 bis 14 Jahren fiel der Rückgang bei den gefährlichen Tätigkeiten mit 33 Prozent sogar noch stärker aus. Die sich abzeichnende Gesamtsituation läßt sich wie folgt beschreiben: Kinderarbeit nimmt ab, und je gefährlicher die Tätigkeit ist sowie je anfälliger die betroffenen Kinder sind, desto rascher erfolgt der Rückgang⁷⁵.

Ältere Männer arbeiten weniger und ältere Frauen mehr

67. Weltweit nimmt die Zahl der Menschen ab 60 rascher zu als in allen anderen Altersgruppen. Eine Ursache ist die wachsende Lebenserwartung in Verbindung mit niedrigen Fertilitätsraten. Die Erwerbsbeteiligung aller Arbeitnehmer über 50 ist weltweit gestiegen, und Prognosen zufolge wird dieser Trend anhalten. Es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen Männern und Frauen. Die früher hohe Erwerbsbeteiligung von Männern ist rückläufig, insbesondere bei den über 55jährigen. Dem gegenüber steht jedoch ein Anstieg der niedrigen Erwerbsquoten von Frauen. Die Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer in Asien und Afrika sind sowohl für ältere Männer als auch für ältere Frauen die höchsten auf der Welt. Von den über 64jährigen sind in Afrika etwa 49 Prozent und in Asien etwa 25 Prozent noch erwerbstätig, und zwar primär in der Landwirtschaft. In den entwickelten Teilen der Welt liegt der Anteil bei unter 10 Prozent⁷⁶. In Lateinamerika ist die Erwerbsbeteiligung älterer Männer hoch und nicht substantiell zurückgegangen. Die Erwerbsbeteiligung älterer Frauen ist dagegen wesentlich niedriger. Angesichts des Anstiegs des Durchschnittsalters der Weltbevölkerung hat das Alter des tatsächlichen Eintritts in den Ruhestand einen zunehmenden Einfluß auf die Finanzierung von Rentensystemen.

⁷⁴ IAA: EAPEP-Datenbank, 5. Ausgabe, a.a.O.

⁷⁵ IAA: *Gesamtbericht* (Kinderarbeit), Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

⁷⁶ IAA: EAPEP-Datenbank, 5. Ausgabe, a.a.O.

2. Globale Produktionssysteme und Veränderungen der Beschäftigung

68. Der Abbau von Handels- und Investitionshindernissen ab Mitte der achtziger Jahre, billigere Transportmöglichkeiten und rasche technologische Fortschritte haben es zunehmend ermöglicht, Produktionsprozesse aufzuspalten und in unterschiedlichen Ländern anzusiedeln, um die Vorteile niedrigerer Kosten, der Verfügbarkeit von Rohstoffen und/oder eines günstigeren politischen Umfelds zu nutzen. Auf diese Weise haben sich globale Produktionssysteme entwickelt, die die Produkt- und Arbeitsmärkte von Industrie- und Entwicklungsländern miteinander verbinden⁷⁷. Sie können als käufergesteuert, produzentengesteuert und – seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend – internet-gesteuert kategorisiert werden. Käufergesteuerte Wertschöpfungsketten werden von großen Handels- und Vertriebsunternehmen sowie von Markenherstellern betrieben, die wichtige Akteure bei der Etablierung der dezentralen Produktion in einer Reihe von Exportländern sind – oft in der dritten Welt (beispielsweise Bekleidung, Spielzeug, Elektronik). Produzentengesteuerte Ketten werden von großen, gewöhnlich multinationalen Herstellern betrieben, die eine wichtige Rolle bei der Koordinierung von Produktionsnetzwerken spielen, oft ein Merkmal kapital- und technologieintensiver Branchen wie der Automobilindustrie. Internet-gesteuerte Netzwerke schließlich basieren auf dem Modell der Produktion auf Kundenbestellung und können Märkte einer Größenordnung und eines Effizienzgrades entstehen lassen, die vorher nicht möglich waren⁷⁸.

69. Im letzten Jahrzehnt oder so hat eine größere Zahl von Entwicklungsländern die Fähigkeit erworben, komplexe Industriegüter herzustellen. Sie treten jetzt zunehmend in den Wettbewerb um die höher eingestuften Mehrwertaktivitäten in globalen Produktionsketten ein. Käufergesteuerte Produktionssysteme sind ein maßgeblicher Weg bei der exportorientierten Industrialisierung. Im Lauf der Zeit können lokale Unternehmen in Entwicklungsländern engere Beziehungen zu führenden Unternehmen in Industrieländern aufnehmen. Dies ermöglicht potentiell einen Technologie- und Wissenstransfer sowie die konsistente Beschaffung von Vorprodukten, durch die lokale Unternehmen ihre Produktionsverfahren verbessern können. In dem Maß, in dem lokale Unternehmen Wissen über die Verbraucherpräferenzen in Auslandsmärkten, internationale Preissetzungsstandards sowie die Qualität und die Lieferung von Exportwaren erwerben, können sie nach und nach von bloßer Montage oder Lohnfertigung über Zwischenstufen wie Vollimporte bis zur Eigenmarkenproduktion einschließlich Produktdesign und -vertrieb aufsteigen⁷⁹.

70. Wenngleich manche Unternehmen in einigen wenigen Entwicklungsländern den Aufstieg auf der Technologie- und Qualifizierungsleiter geschafft haben, gestaltet der Wettbewerbsvorteil von Unternehmen in bereits industrialisierten Ländern in bezug auf Technologie und Investitionsmittel den Eintritt in viele Weltmärkte für neue Marktteilnehmer aus Entwicklungsländern außerordentlich

Aufstieg globaler Produktionssysteme

Höhere Stufen auf der Wertschöpfungsleiter erreichen

Technologieschwelle zum Eintritt in die Weltmärkte bleibt hoch

⁷⁷ S. Hayter: *The social dimension of global production systems: A review of the issues*. Arbeitspapier Nr. 25. Hauptabteilung Integration grundsatzpolitischer Programme (Genf, IAA, 2005).

⁷⁸ G. Gereffi: *The new offshoring of jobs and global development: An overview of the contemporary global labour market*, Vortrag im Rahmen der 7. Nobelpreisvorträge der IAO zu einem sozialpolitischen Thema, Jamaika, Dez. 2005.

⁷⁹ Ebd.

schwierig. Die fehlende Anerkennung des Umstands, daß für viele Entwicklungsländer schlechtere Wettbewerbsbedingungen gelten, ist eine wichtige Spannungsquelle in Handelsbeziehungen. So können beispielsweise Industrieländer mit Antidumping-Maßnahmen drohen, um sich gegen Billiglohnimporte zu wehren, ein ähnliches Vorgehen gegen Billigtechnologieimporte ist jedoch nicht möglich. Für Unternehmen aus Entwicklungsländern ist der Zugang zu globalen Produktionssystemen eine der zentralen Möglichkeiten zur Einleitung einer kontinuierlichen Produkt- und Prozeßverbesserung, die eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung spielen kann.

Härterer internationaler Wettbewerb führt zum Vergleich von Arbeitsbedingungen

71. Diese vernetzten Organisations- und Koordinierungsformen ziehen in den Entwicklungsländern Arbeitnehmer aus ländlichen Gebieten in die Städte und lassen Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitnehmer einschließlich Frauen entstehen, die anderweitig kaum Aussichten auf eine entlohnte Beschäftigung haben. Es gibt jedoch Belege dafür, daß der Anteil von Frauen im verarbeitenden Gewerbe sinkt, wenn Exportunternehmen in Entwicklungsländern auf der Technologieleiter aufsteigen, weil ihre Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen durch Arbeitsplätze mit höheren Qualifikationsanforderungen ersetzt werden, für die Männer eingestellt werden⁸⁰. Obwohl in den Entwicklungsländern die Löhne und die Arbeitsbedingungen oft auf einem wesentlich niedrigeren Niveau liegen, sind die Lohnstückkosten aufgrund der höheren Produktivität in den Industrieländern oft vergleichbar. Unabhängig davon werden immer Vergleiche angestellt und beschwören dann Fragen nach einer vorstellbaren Untergrenze für Beschäftigungsstandards in globalen Produktionssystemen herauf.

Anteil der weltweiten Industriebeschäftigung geht zurück

72. Eine Möglichkeit zur Beurteilung der Auswirkungen von mehr Wettbewerb bei manchen Arten von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe bieten die weltweiten Zahlen zur Beschäftigung in der Industrie, deren größte Komponente das verarbeitende Gewerbe ist⁸¹. Als Anteil an der Gesamtbeschäftigung entfielen auf die Industrie 1995 und ebenfalls 2005 21,0 Prozent. Der gleich geliebte Wert verschleierte einen Rückgang des Anteils der Industriebeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung zwischen 1995 und 2005 von 28,7 auf 24,8 Prozent in einer Reihe von Industrieländern und einen Anstieg des Anteils in einigen großen Entwicklungsländern. In allen Entwicklungsländern stieg der Anteil der Industriebeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung zwischen 1995 und 2005 von 19,4 auf 20,2 Prozent. Eine kleine Zahl von Ländern verzeichnete zwischen 1995 und 2005 sowohl einen beträchtlichen Anstieg der Gesamtindustriebeschäftigung und einen Anstieg des Anteils der Industriebeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung. Dazu zählten Brasilien, China, Indonesien Mexiko, Pakistan, Thailand, die Türkei und der Russischen Föderation, Südafrika und Vietnam. Weltweit stieg die Zahl der Gesamtbeschäftigten in der Industrie zwischen 1995 und 2005 um 83 Millionen. Die Hälfte

⁸⁰ M. Carr und M. Chen: *Globalization, social exclusion and work: with special reference to informal employment and gender*. Arbeitspapier Nr. 20, Hauptabteilung Integration grundsatzpolitischer Programme (Genf, IAA, 2004).

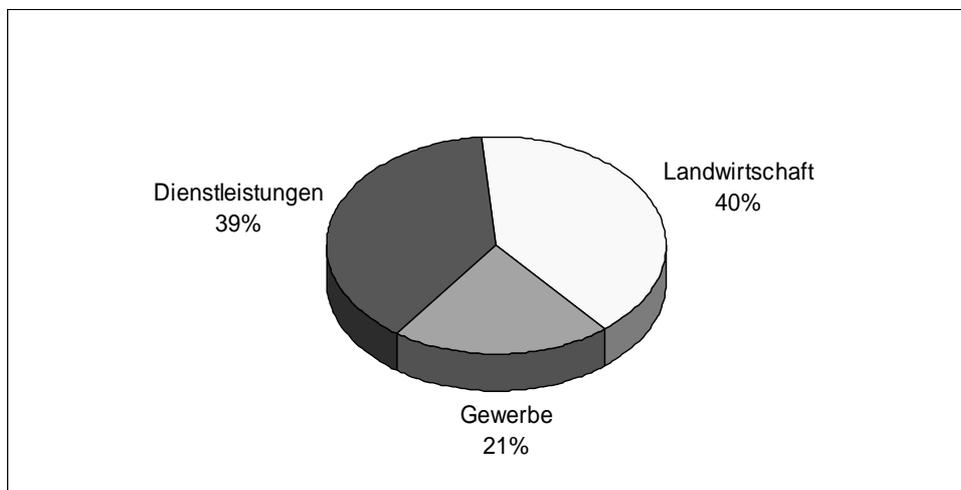
⁸¹ Die Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen sind in der Internationalen Systematik der Wirtschaftszweige (ISIC) ((Revision 2 und Revision 3) definiert. Der Agrarsektor umfaßt Aktivitäten in den Untersektoren Landwirtschaft, Jagd, Forstwirtschaft sowie Fischerei und Fischzucht. Der Industriesektor umfaßt den Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden, das verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe und öffentliche Versorgungsunternehmen (Strom, Gas und Wasser). Der Dienstleistungssektor setzt sich zusammen aus dem Groß- und Einzelhandel, Gastronomie und Hotelgewerbe, Verkehr, Lagerwesen und Kommunikation, Finanzen, Versicherungen, Immobilien und unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie Gemeinschafts-, soziale und personenbezogene Dienstleistungen.

dieses Nettozuwachses fand in Ost- und Südostasien statt. Die Region entwickelt sich mit großem Tempo zum Montageknoten globaler Produktionssysteme⁸².

73. Im Gegensatz zur Industriebeschäftigung stieg der Anteil der Beschäftigung im Dienstleistungssektor von 34,4 Prozent 1995 auf annähernd 39 Prozent im Jahr 2005 (siehe Abbildung 7). In den Industrieländern wurde innerhalb von zehn Jahren ein Anstieg der Beschäftigung im Dienstleistungssektor als prozentualer Anteil an der Gesamtbeschäftigung um 5,3 Prozentpunkte auf 71,4 Prozent im Jahr 2005 verzeichnet⁸³. Der Dienstleistungssektor umfaßt den Groß- und Einzelhandel, Hotelgewerbe und Gastronomie, Verkehr, Lagerwesen und Kommunikation, Finanzen, Immobilien und unternehmensbezogene Dienstleistungen einschließlich Forschung und Entwicklung, öffentliche Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheitswesen und Sozialarbeit, Gemeinschafts- und personenbezogene Dienstleistungen sowie Hausarbeit. Dies ist ein breites Branchenspektrum und kann auch manche Dienstleistungen umfassen, die vor dem Trend zur Ausgliederung von Leistungen an externe Anbieter bei den Gesamtzahlen für Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe geführt wurden (beispielsweise Versorgung mit Speisen und Getränken oder Reinigung). In vielen Dienstleistungsbranchen ist der internationale Wettbewerb eingeschränkt, weil die grenzüberschreitende Erbringung nicht praktikabel ist oder Vorschriften ihr entgegenstehen. Einer der von 1995-2000 am schnellsten wachsenden Subsektoren des Dienstleistungssektors in den Industrieländern waren unternehmensbezogene Dienstleistungen. Ferner zählt das Bildungs- und Gesundheitswesen zu den größten Arbeitgebern mit weiter zunehmendem Wachstum in den meisten Ländern.

Beschäftigung im Dienstleistungssektor nimmt weltweit zu

Abbildung 7. Anteil an der Weltbeschäftigung nach Sektor, 2005



Quelle: IAA, KILM 2005.

⁸² IAA: *Global Employment Trends Model*, a.a.O.

⁸³ Ebd.

3. Weltweiter Fachkräftemangel

Mangel an neuen Qualifikationen

74. Der aktuelle Prozeß des wirtschaftlichen und technologischen Wandels erfordert von Arbeitnehmern, Arbeitgebern sowie Führungskräften eine ständige Fortbildung und begünstigt die Länder, die am besten diesen Bedarf an erweiterten Qualifikationen decken können. Anders ausgedrückt geht das aktuelle Wachstum mit einer hohen Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften einher, und zwar nicht nur in den Industrie-, sondern auch in den Entwicklungsländern⁸⁴. Weltweit benötigen Unternehmen in immer stärkerem Maß Arbeitskräfte, die flexibel und besser qualifiziert sind (insbesondere im Hinblick auf die Arbeit am Computer) und sich an rasche Veränderungen des Geschäftsumfeldes anpassen können. Außerdem müssen Unternehmen ihre Managementmethoden überarbeiten, um das Potential der neuen Technologien ausschöpfen zu können, die Arbeitnehmern an vorderster Front in Produktion und Dienstleistungen mit deutlich mehr Informationen versorgen und ihnen damit beträchtlichen Raum eröffnen können, zu entscheiden, wie sie ihre Arbeit verrichten⁸⁵.

Raschestes Wachstum in den Industrieländern bei Arbeitsplätzen mit höheren Qualifikationsanforderungen

75. In Industrieländern fiel in den achtziger und neunziger Jahren das höchste Wachstum aller Berufsgruppen in Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen einschließlich der Kategorien freie Berufe, technische Berufe und Verwaltungsberufe an⁸⁶. Dieser Trend ging mit langsamerem Wachstum bei einigen Industriebereufen mit geringeren Qualifikationsanforderungen und höherer Beschäftigung in manchen Dienstleistungstätigkeiten mit geringeren Qualifikationsanforderungen einher.

Qualifikationsmängel in einigen rasch wachsenden Entwicklungsländern

76. Die Situation in den Entwicklungsländern ist uneinheitlich. Die IKTS und die Integration der globalen Marktwirtschaft haben es manchen Ländern ermöglicht, Technologie- und Wissenstransfers zu nutzen und die notwendigen Qualifikationen zu erwerben, um von der Standardmontage zu komplexer Fertigung und höher eingestuften Mehrwertaktivitäten fortzuschreiten. In einer Reihe ost- und südostasiatischer Volkswirtschaften (Hongkong (China), Republik Korea, Malaysia, Singapur und Taiwan (China)) ist in den letzten zwei Jahrzehnten mit hohem Tempo eine hochqualifizierte Fertigungsindustrie entstanden. In anderen Ländern in Südasien und Afrika (beispielsweise in Bangladesch, Kenia, Mauritius, Pakistan, Sri Lanka) weist ein Rückgang des Anteils der Beschäftigung mit hohen Qualifikationsanforderungen innerhalb des verarbeitenden Gewerbes auf eine Spezialisierung auf Montagetätigkeiten mit geringeren Qualifikationsanforderungen hin, mit der Gefahr verbunden ist, am unteren Ende globaler Produktionsketten stecken zu bleiben, das durch relativ geringe Qualifikationsanforderungen, geringen Mehrwert und schlechte Bezahlung gekennzeichnet ist⁸⁷.

Schulen und Ausbildungssysteme müssen sich an den Bedarf an neuen Qualifikationen anpassen

77. Weil der derzeitige wirtschaftliche und technologische Wandel mit einer hohen Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften einhergeht, kommt der Ausbildung der Arbeitnehmer (schulische Bildung, Berufsausbildung und Unterweisung in unternehmensspezifischen Aktivitäten) eine immer größere Bedeutung zu.

⁸⁴ E. Berman und S. Machin: „Globalization, skill-biased technological change and labour demand“ in: E. Lee und M. Vivarelli (Hrsg.) *Understanding globalization, employment and poverty reduction* (New York, Palgrave, 2004), S. 39 - 63.

⁸⁵ D.N. Ashton und J. Sung: *Supporting workplace learning for high performance working* (IAA, Genf, 2002).

⁸⁶ Zur Klassifizierung von Berufen siehe ISCO-68 und ISCO-88. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/introl.htm>.

⁸⁷ Berechnet auf der Grundlage der UNIDO-Industriestatistik-Datenbank für 2005.

Öffentliche und private Institutionen einschließlich Bildungseinrichtungen, Arbeitsvermittlungen, Beratungs- und Gemeinschaftsorganisationen sollen Personen helfen, die Qualifikationen zu erwerben, die sie benötigen, um Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft zu finden und auf Dauer behalten zu können. Diese Institutionen und formellen Ausbildungssysteme sind jedoch insbesondere in den Entwicklungsländern mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert. In einer Zeit, in der sich der Bedarf der Arbeitgeber stark verändert, ist die berufliche Bildung derzeit immer noch häufig auf starr definierte Berufe fixiert und konzentriert sich auf eng definierte technische Fertigkeiten⁸⁸. Sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern müssen große Anstrengungen unternommen werden, sowohl um die Alphabetisierungsraten und das allgemeine Bildungsniveau anzuheben als auch um den Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft die Qualifikationen zu vermitteln, für die Bedarf besteht, oder eine Nachfrage nach den Qualifikationen zu schaffen, die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft anzubieten haben⁸⁹.

4. Zunehmende internationale Arbeitsmigration

78. Genauso, wie Veränderungen von Handel und Investitionen zur Verlagerung bestimmter Arten von Arbeit zwischen Ländern führen, überschreiten auch die Arbeitnehmer internationale Grenzen. Arbeitsmigranten, mittlerweile fast zur Hälfte Frauen, machen einen wachsenden Anteil der Erwerbsbevölkerung auf der Welt aus. Im Jahr 2000 gab es weltweit mehr als 86 Millionen Arbeitsmigranten, davon 34 Millionen in den Entwicklungsregionen. Unter Berücksichtigung der Nichterwerbstätigen lebten etwa 175 Millionen Menschen außerhalb des Landes, in dem sie geboren wurden oder dessen Staatsangehörigkeit sie besaßen. Dies entspricht etwa 3 Prozent der Weltbevölkerung. Von 1985 bis 1995 stieg die Zahl der internationalen Migranten um fast 6 Millionen jährlich, was eine raschere Wachstumsrate als die der Weltbevölkerung bedeutet⁹⁰.

79. Die Arbeitsmigranten setzen sich aus zwei Hauptkategorien zusammen: Die Hochqualifizierten, um die sich viele Länder stark bemühen und die gewöhnlich die erforderlichen Papiere erhalten können, um im Aufnahmeland leben und arbeiten zu können, aber auch die Ungelernten, nach denen oft eine genauso große Nachfrage besteht, allerdings für Arbeitsplätze mit niedrigem Status und schlechter Bezahlung, die wenige Einheimische besetzen wollen. Die Ungelernten haben oft Schwierigkeiten, Visa und Arbeitsgenehmigungen zu erhalten. Daten aus Programmen zur Legalisierung der Rechtsstellung und anderen Quellen lassen darauf schließen, daß sich 10 bis 15 Prozent der Migranten illegal in ihrem jeweiligen Aufenthaltsland befinden⁹¹. Illegale Arbeitsmigranten gibt es sowohl in Entwick-

**Zahl der
Arbeitsmigranten
nimmt zu**

**Arbeitserfahrungen
von Migranten
geprägt durch
Qualifikationsunter-
schiede und
Geschlechtsstereo-
typen**

⁸⁸ IAA: *Jugend: Wege zur menschenwürdigen Arbeit*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005, Abs. 55.

⁸⁹ IAA: *Lernen und Ausbildung für die Arbeit in der Wissensgesellschaft*, Bericht IV(1), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

⁹⁰ IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

⁹¹ Ein wichtiger Migrationsaspekt betrifft Arbeitnehmer mit einem „illegalen Aufenthaltsstatus“. Der Begriff deckt eine Reihe von Fällen ab. Diese reichen von Personen, die ohne gültige Einwanderungs-(Forts.)

lun- als auch in Industrieländern. IAO-Schätzungen zufolge wurden 2004 2,45 Millionen Zwangsarbeiter über internationale Grenzen geschleust. Bei etwa 43 Prozent war der Zweck kommerzielle sexuelle Ausbeutung und bei einem Drittel wirtschaftliche Ausbeutung. Bei den von kommerzieller sexueller Ausbeutung Betroffenen handelte es sich zu 98 Prozent um Frauen und Mädchen⁹².

Arbeitsmigrantinnen gehen das Risiko der Ausbeutung ein, um ihren Familien in der Heimat zu helfen

Die Migration von Frauen kann positiv sein, weil ein höheres Verdienst ihre Rolle in Entscheidungsprozessen verbessern und die Armut ihrer Familien in ihren Herkunftsländern verringern kann. Gleichzeitig gilt für Frauen häufig eine Beschränkung auf Arbeitsplätze im Zusammenhang mit ihren traditionellen „Frauenrollen“ beispielsweise als Pflegerinnen, Krankenschwestern oder Hausangestellte. Frauen sind aus den gleichen Gründen auch anfälliger für bestimmte Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und sexuellen Mißbrauchs, insbesondere wenn sie als Hausangestellte und in der Sexindustrie tätig sind. Zudem hat eine geschlechtsspezifische Aspekte nicht berücksichtigende Migrationspolitik von Zielländern überproportionale negative Auswirkungen für Frauen und setzt sie einem höheren Risiko der illegalen Beschäftigung und der Abschiebung aus.

¹ M. Chen et al.: *Progress of the world's women 2005: women, work and poverty* (New York, UNIFEM, 2005).

² G. Chamartin: „Feminization of international migration“, in: *Labour Education*, 2002/4, Nr. 129 (Genf, 2002).

³ I. Omelaniuk. *Gender, poverty reduction and migration* (Washington D.C., Weltbank, 2005).

5. Land-Stadt-Migration und das Wachstum der informellen Wirtschaft

Landflucht

80. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte die Industrialisierung in den entwickelten Ländern zu einer Konzentration der Bevölkerung in städtischen Zentren geführt. Ein ähnlicher Prozeß hat während des letzten Jahrhunderts in den Entwicklungsländern stattgefunden⁹³. Die Abwanderung aus ländlichen in städtische Gebiete und eine Zunahme der Stadtbevölkerung sind Teile eines allgemeinen Entwicklungsmusters, das den Übergang von agrarisch geprägten Volkswirtschaften und Gesellschaften zu stärker diversifizierten Produktionssystemen kennzeichnet. Schätzungen zufolge waren 1960 58 Prozent aller Arbeitnehmer auf der Welt in der

papiere in einem Land eintreffen, bis zu Personen, die mit einem Touristenvisum arbeiten oder nach Ablauf ihres Visums nicht ausreisen.

⁹² IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2004, Abs. 60.

⁹³ H. Zlotnik: „World Urbanization: Trends and prospects“, in: T. Champion und G. Hugo (Hrsg.): *New Forms of Urbanization* (Vereinigtes Königreich, Ashgate Publ., 2003).

Landwirtschaft tätig, wobei die Anteile zwischen etwa einem Drittel in den Industrieländern und mehr als 73 Prozent in den Entwicklungsländern variierten⁹⁴.

81. Bis 2005 war der Anteil der Beschäftigung in der Landwirtschaft an der weltweiten Gesamtbeschäftigung auf 40,1 Prozent gefallen. Dies entspricht einem Rückgang von fast drei Prozentpunkten oder etwa 90 Millionen erwerbstätigen Frauen und Männern im Vergleich zu zehn Jahren zuvor. In den Industrieländern lag der Anteil der Beschäftigung in der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung unter 4 Prozent, verharrte jedoch bei 48 Prozent in den Entwicklungsländern⁹⁵. Trotz des sinkenden Anteils von Arbeitnehmern in der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung nimmt die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen weiterhin zu, vor allem in Südostasien, Ostasien und Afrika südlich der Sahara.

82. 75 Prozent der ärmsten Menschen auf der Welt leben in ländlichen Gebieten von Entwicklungsländern und sind direkt oder indirekt vom Verdienst aus der Landwirtschaft abhängig⁹⁶. Die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität und des Verdienstes aus der Landwirtschaft sind deshalb maßgeblich für die Verringerung von Armut. Entwicklungspolitiken beruhen im Allgemeinen auf dem Modell einer „zweigeteilten“ Volkswirtschaft, in dem der Wechsel aus einem Agrarsektor mit niedriger Produktivität, in dem die meisten Frauen und Männer in Haushalten arbeiten, zu entlohnter Arbeit mit höherer Produktivität in hauptsächlich in städtischen Gebieten angesiedelten verarbeitenden und Dienstleistungsunternehmen gilt. Höhere Produktivität und damit besser bezahlte Arbeitsplätze im Fertigungs- und Dienstleistungssektor bewegen Menschen, ihre Arbeit in der Landwirtschaft aufzugeben. Die Armut in ländlichen Gebieten kann sie jedoch auch zur Abwanderung in städtische Gebiete zwingen. Damit verbindet sich die Hoffnung auf einen besseren Arbeitsplatz – eine Hoffnung, die sich nicht für alle erfüllt.

83. In vielen Fällen bleiben die Frauen zurück, um die Landarbeit zu erledigen, während die Männer dorthin gehen, wo auch immer sie Arbeit finden, und einen Teil ihres Verdienstes nach Hause schicken. Immer mehr Frauen verlassen jedoch ebenfalls die ländlichen Gebiete, um mit ihrem Verdienst das Familieneinkommen aufzubessern. Die Migration hat die Verbreitung von HIV/Aids beschleunigt. Die Krankheit ist eine der größten Bedrohungen für die Bemühungen zur Steigerung der Produktivität und zur Verringerung von Armut in vielen überwiegend ländlich geprägten Ländern insbesondere in Afrika.

84. Das auf der Entwicklung der ersten Industrieländer basierende Modell der „zweigeteilten“ Volkswirtschaft ging davon aus, daß die meisten in der Landwirtschaft Tätigen zu den Fabriken in städtischen Gebieten abwandern würden. Außer in Ost- und Südostasien verlor das verarbeitende Gewerbe jedoch Ende des 20. Jahrhunderts seine Rolle als wichtiger Sektor des Beschäftigungswachstums. In den Entwicklungsländern ging dementsprechend der Beschäftigungsrückgang in der Landwirtschaft mit einem Beschäftigungsanstieg im Dienstleistungssektor im Zeitraum 1995-2005 von 28,0 auf 32,6 Prozent einher⁹⁷. Von den diversen Dienstleistungskategorien ist die im Hinblick auf die Beschäftigung am raschesten

Weiterhin sehr große Erwerbsbevölkerung in ländlichen Gebieten trotz starker Abwanderung in Großstädte

Landflucht: Push-Faktor ist die Armut, Pull-Faktor der Traum vom besseren Leben in Großstädten

Die Landflucht reißt Familien auseinander

Zunehmender Anteil der Beschäftigung im Dienstleistungssektor an der Gesamtbeschäftigung

⁹⁴ P. Bairoch und J.M. Limbor: „Changes in the industrial distribution of the world labour force, by region, 1880-1960“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), Okt. 1968, S. 311-336.

⁹⁵ IAA: *KILM*, 4. Ausgabe, a.a.O.

⁹⁶ IFAD: *Rural Poverty Report 2001* (Oxford, Oxford University Press, 2001).

⁹⁷ IAA: *Global Employment Trends Model*, a.a.O.

Wo die Entwicklung langsam verläuft, wächst die informelle Wirtschaft

Für viele der ärmsten Arbeitnehmer und ihre Familien ist die informelle Wirtschaft die einzige Möglichkeit, zu überleben

Die meisten Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft sind Frauen

wachsende der Handel, der auch den in den Städten und Großstädten von Entwicklungsländern vorherrschenden informellen Kleinhandel einschließt⁹⁸.

85. Länder verwenden unterschiedliche Definitionen der informellen Wirtschaft, was die Einschätzung ihres tatsächlichen Umfangs erschwert⁹⁹. Schätzungen der IAO zufolge belief sich jedoch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre der Anteil der informellen Beschäftigung an der nicht agrarischen Beschäftigung auf 48 Prozent in Nordafrika, 72 Prozent in Afrika südlich der Sahara, 51 Prozent in Lateinamerika und 65 Prozent in Asien¹⁰⁰. Neuere Untersuchungen der IAO haben Belege dafür erbracht, daß die informelle Wirtschaft in den rascher wachsenden Volkswirtschaften Ost- und Südasiens, in denen der Aufstieg des verarbeitenden Gewerbes die Entwicklung vorantreibt, nach und nach schrumpft. In anderen, langsamer wachsenden Ländern insbesondere in Afrika und Lateinamerika werden die größten Beschäftigungszuwächse im Dienstleistungssektor und vor allem im informellen Kleinhandel verzeichnet. Armutstrends spiegeln dieses Muster wider. In den Ländern, in denen die informelle Wirtschaft auf dem Rückzug ist, sinkt auch die Zahl der Armen. In Ländern, in denen die informelle Wirtschaft wächst, steigt die Zahl der Armen oder bleibt gleich¹⁰¹.

86. In Ländern mit geringer oder gar keiner Abdeckung durch soziale Sicherheitssysteme eröffnet die informelle Wirtschaft einen Weg zum Bestreiten des Lebensunterhalts für Frauen und Männer, die wenige andere Möglichkeiten zur Überlebenssicherung haben, wie beispielsweise ältere Menschen, Migranten sowie Angehörige ethnischer Minderheiten und anderer anfälliger Gruppen¹⁰². Unsicherheit und Armut tragen auch zum Problem der Kinderarbeit bei. IAO-Untersuchungen in sieben Entwicklungsländern ergaben, daß der Anteil der Beschäftigung in Kleinst- und Kleinunternehmen, von denen viele zumindest teilweise informell tätig sind, wächst, wenn es zu einem konjunkturellen Abschwung kommt und Arbeitsplätze in Großunternehmen oder im öffentlichen Sektor gestrichen werden. Viele solcher Unternehmen, die oft von Frauen geführt werden, kämpfen ums blanke Überleben und bieten Arbeitsplätze geringer Qualität. Bei den Untersuchungen wurde auch ein deutlicher Unterschied zwischen diesen Formen von Kleinstunternehmen und dynamischeren und wirtschaftlich erfolgreicher Kleinunternehmen festgestellt, die in Zeiten eines Wirtschaftsaufschwungs zusätzliche Mitarbeiter einstellen und in Ländern mit einer insgesamt besseren Wachstumsbilanz verbreiteter sind¹⁰³.

87. Auf Frauen entfällt ein substantieller Anteil der Beschäftigung im informellen Sektor. Gründe hierfür sind die anhaltende Arbeitsbelastung in der Familie, aber auch Diskriminierung. Frauen werden dadurch gezwungen, einer prekären

⁹⁸ N. Majid: *On the evolution of employment structure in developing countries*. Beschäftigungsstrategiepapier 2005/18 (Genf, IAA, 2005).

⁹⁹ R. Hussmanns: *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, Arbeitspapier Nr. 53, Hauptabteilung Integration grundsatzpolitischer Programme (Genf, IAA, 2005).

¹⁰⁰ IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genf, 2002), S. 7.

¹⁰¹ N. Majid, a.a.O.

¹⁰² Siehe die von der 90. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2002) angenommenen Schlußfolgerungen zu menschenwürdiger Arbeit und der informellen Wirtschaft; und IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

¹⁰³ G. Reinecke und S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Genf, IAA, 2004).

Erwerbstätigkeit als Selbständige oder Lohnarbeiterinnen in der informellen Wirtschaft nachzugehen. In Entwicklungsländern umfaßt die Kategorie der Selbständigen in der informellen Wirtschaft nicht angemeldete Arbeitgeber, Arbeiter, die auf eigene Rechnung tätig sind, und unbezahlte Angehörige in einem Familienbetrieb, während zu den Lohnarbeitern in der informellen Wirtschaft u.a. Gelegenheitsarbeiter, Hausangestellte und nicht angemeldete Beschäftigte zählen. Eine angeblich niedrige Erwerbsbeteiligung von Frauen ist oft irreführend und ein Hinweis auf die Arbeitsbedingungen von Frauen, weil die Frauen in Wirklichkeit nicht erwerbslos, sondern in der informellen Wirtschaft beschäftigt sind.

88. Abgesehen von Nordafrika, wo Frauen etwa 40 Prozent der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ausmachen, sind 60 Prozent oder mehr der arbeitenden Frauen in Entwicklungsländern in der *nicht agrarischen informellen Wirtschaft* tätig. In Afrika südlich der Sahara erreicht die Erwerbsbeteiligung von Frauen in diesem Sektor der informellen Wirtschaft fast 85 Prozent. In Lateinamerika beträgt der Anteil fast 60 Prozent und in Asien 65 Prozent. Zum Vergleich belaufen sich die Werte für Männer auf 63, 48 bzw. 65 Prozent. Länderdaten für sechs Entwicklungsländer haben darüber hinaus gezeigt, daß in der nicht agrarischen informellen Wirtschaft arbeitende Frauen am wahrscheinlichsten auf eigene Rechnung, als unbezahlte Angehörige in einem Familienbetrieb oder als Hausangestellte arbeiten. Im Gegensatz dazu arbeiten Männer häufig als informelle Arbeitgeber und Lohnarbeiter. Dies könnte vermuten lassen, daß mehr Frauen als Männer einer prekären Erwerbstätigkeit geringer Qualität in der nicht agrarischen informellen Wirtschaft nachgehen. Die gleiche Länderanalyse, beschränkt auf fünf Volkswirtschaften, zeigte, daß auf eigene Rechnung arbeitende Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft und Hausangestellte, als die besonders häufig Frauen arbeiten, niedrigere Stundenlöhne als Angehörige aller anderen Gruppen formell oder informell arbeitender Erwerbstätiger erhielten ¹⁰⁴.

Frauen arbeiten vorwiegend in familiären Kleinstunternehmen oder als Hausangestellte

6. Armutstrends und Löhne

89. Fast die Hälfte der 2,8 Milliarden Arbeitnehmer auf der Welt, 1,37 Milliarden Menschen, kann nicht genug verdienen, um für sich und ihre Familien den Aufstieg über die Armutsgrenze von zwei US-Dollar täglich zu schaffen. Dies sind fast genauso viele wie 1994, entspricht heute jedoch nur noch knapp der Hälfte der Erwerbsbevölkerung auf der Welt, verglichen mit 57 Prozent vor zehn Jahren. Von diesen 1,37 Milliarden müssen 535 Millionen arbeitende Frauen und Männer ihren Lebensunterhalt sogar mit nur einem US-Dollar oder weniger pro Tag bestreiten ¹⁰⁵. Mit Ausnahme von Afrika südlich der Sahara sank in allen anderen Entwicklungsregionen der Anteil der Armen trotz Arbeit an der Gesamtbeschäftigung. Der stärkste Rückgang wurde in China und seinen ostasiatischen Nachbarländern verzeichnet. Es erweckt den Eindruck, als ob viele derjenigen, die die Grenze der extremen Armut von einem US-Dollar täglich überschritten haben, jetzt zu denen zählen, die über weniger als zwei US-Dollar täglich verfügen.

1,4 Milliarden Arme trotz Arbeit unter der Armutsgrenze von zwei US-Dollar täglich, Rückgang von 57 auf 49 Prozent der weltweiten Erwerbsbevölkerung zwischen 1994 und 2004

¹⁰⁴ Chen et al., a.a.O., S. 39, S. 44-45, Tabellen 3.2 und 3.4.

¹⁰⁵ IAA: *Global Employment Trends Brief* (Genf, Febr. 2005).

Starker Anstieg der Armut trotz Arbeit in den ersten Jahren des Übergangs zur Marktwirtschaft

90. In den ersten Jahren des Übergangs zur Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa, als das alte auf staatseigenen Unternehmen basierende Beschäftigungs- und Soziale Sicherungssystem kollabierte, kam es ab 1990-91 zu einem starken Anstieg der Zahl der Armen trotz Arbeit. Seit dieser Zeit hat sich in den mittel- und osteuropäischen Nicht-EU-Ländern der Anteil der Armen trotz Armut an der Gesamtbeschäftigung verringert.

Zunehmende Armut in vielen entwickelten Ländern

91. Nachdem in den meisten Industrieländern die gravierendsten Probleme der Armut unterhalb des Existenzminimums verebbt sind, hat sich als eine weit verbreitete Meßmethode ein Konzept relativer Armut entwickelt, die sich mit Verbesserungen des Lebensstandards der Nicht-Armen verändert. Als arm gilt dabei häufig, wer weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens der Bevölkerung verdient. Auf dieser Grundlage belief sich im Jahr 2000 die durchschnittliche Armutsquote für 20 OECD-Länder auf 10,6 Prozent. Dieser Wert lag über dem für Mitte der neunziger Jahre, als der Durchschnitt 10 Prozent betrug. In Irland, Japan, den Vereinigten Staaten und der Türkei lagen die nationalen Armutsquoten über 15 Prozent und in Mexiko über 20 Prozent. In den neunziger Jahren hat die Kinderarmut zugenommen und die Fortschritte bei der Verringerung der Altersarmut haben sich verlangsamt ¹⁰⁶.

Arbeits- und Familienumstände bestimmen das Risiko, trotz Arbeit arm zu sein

92. Die wichtigsten Erkenntnisquellen zur Armut sind Haushaltserhebungen zu Einkommen und Ausgaben. Diese gestatten es nicht immer, die Beziehung zwischen dem Arbeitseinkommen von Personen aus Erhebungen bei der Erwerbsbevölkerung und dem Pro-Kopf-Einkommen oder dem Verbrauch von Familienangehörigen herzustellen. Ein Haushalt kann arm sein, weil viele nicht erwerbstätige Mitglieder auf das Einkommen eines einzelnen Arbeitnehmers mit gar nicht niedrigem Verdienst angewiesen sind. Ähnlich unwahrscheinlich bilden zwei Geringverdiener ohne abhängige Angehörige eine in Armut lebende Familie. Eine Untersuchung zu Armut trotz Arbeit in der EU kam zu dem Ergebnis, daß etwa 14 Millionen Arbeitnehmer oder 7 Prozent der Erwerbsbevölkerung in Haushalten mit Einkommen unterhalb der nationalen Armutsgrenze leben. Die Hauptfaktoren für Armut trotz Arbeit waren die Zahl der abhängigen Angehörigen, die Arbeitnehmer unterstützen müssen, unregelmäßige und/oder Teilzeitarbeit und ein niedriger Verdienst. Alleinstehende Elternteile oder Alleinverdiener von Haushalten mit mehreren abhängigen Angehörigen waren am anfälligsten. Die Untersuchung ergab auch, daß eine feste Anstellung das Armutsrisiko beträchtlich verringert ¹⁰⁷.

Die Durchschnittslöhne in manchen Entwicklungsländern nähern sich denen in Industrieländern an

93. In den neunziger Jahren scheint in Entwicklungsländern, die zu großen Exportländern geworden sind, bei den Reallohnzuwächsen ein „Aufholprozeß“ eingeleitet worden zu sein. Wenngleich dieser Trend in vielen asiatischen Ländern durch die Finanzkrise von 1977-98 unterbrochen wurde, gibt es Anzeichen dafür, daß er wieder an Fahrt aufnimmt. Im Zeitraum von 1985 bis 1997 beliefen sich die durchschnittlichen jährlichen Reallohnwachstumsraten pro Arbeitnehmer in Indien, Malaysia und China (1984-95) auf 1,17, 3,52 bzw. 5,40 Prozent ¹⁰⁸. Neuere Zahlen zeigen, daß sich die Reallöhne im verarbeitenden Gewerbe in China zwischen 1990

¹⁰⁶ M. Förster und M. Mira d'Ercole: *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s* (Paris, OECD, 2005).

¹⁰⁷ L. Bardone und A.C. Guio: „In-work poverty“, in: *Statistics in focus* (European Communities 2005) 5/2005.

¹⁰⁸ Ghose, a.a.O.

und 2000 fast verdoppelt haben¹⁰⁹. In Lateinamerika ist die Situation uneinheitlicher. In der Gesamtbetrachtung stiegen die Reallöhne im Fertigungssektor zwischen 1990 und 2003 jedoch um mehr als 15 Prozent, wobei insbesondere Ecuador und Chile noch wesentlich höhere Steigerungsraten verzeichneten (61 bzw. 46,6 Prozent)¹¹⁰. Der Effekt der Globalisierung oder des offenen Handels auf die Einkommensungleichheit scheint vor allem von Lohnsetzungs- und Umverteilungsinstitutionen abzuhängen¹¹¹.

94. Der Anstieg der durchschnittlichen Reallöhne in einer Reihe von Entwicklungsländern ist jedoch mit einer Zunahme der Einkommensungleichheit einhergegangen. Die Länder am oberen Ende des Verdienstspektrums haben besser abgeschnitten als diejenigen am unteren Ende und damit den Durchschnitt (Mittelwert) nach oben gezogen. Die Ungleichheit hat in den meisten Volkswirtschaften im Übergang zur Marktwirtschaft drastisch und in manchen Ländern Lateinamerikas ebenfalls beträchtlich zugenommen. In Asien ist das Bild uneinheitlich: Manche Länder konnten die Einkommensungleichheit verringern, während es in anderen wie China und Sri Lanka zu einer starken Zunahme kam¹¹². In den OECD-Ländern, für die Daten verfügbar sind, hat die Bruttoverdienstungleichheit – gemessen über die unselbständig erwerbstätige Bevölkerung – ebenfalls zugenommen¹¹³.

95. Die zunehmende Lohnspreizung und Besorgnis über die Verarmung anfälliger Arbeitnehmer hat die Aufmerksamkeit auf Mindestlohnsysteme gelenkt. Eine Reihe von Ländern hat bemerkenswerte Anstrengungen zur Ausweitung des Mindestlohnschutzes für zuvor davon ausgeschlossene Arbeitnehmer unternommen. Dazu zählen beispielsweise die Einbeziehung von Hausangestellten und Landarbeitern in Südafrika 2000-01, die Ausweitung des Mindestlohns auf Arbeitnehmer in der Landwirtschaft in Bolivien 2005 und die Einbeziehung von Hausangestellten in China 2003. Zudem gibt es gewisse Belege dafür, daß die Löhne in der informellen Wirtschaft nach Veränderungen des Mindestlohns ebenfalls angepaßt werden, auch wenn es unwahrscheinlich ist, daß dies auf juristischem Wege durchgesetzt werden kann¹¹⁴. Es bestehen jedoch gewisse Grenzen für die Verringerung von Ungleichheit und Armut mit Hilfe von Mindestlohngesetzen. Mindestlöhne werden oft als Stundensätze festgelegt, und die Gesamtarbeitsstunden ergeben für viele der Ärmsten, die nur Gelegenheits- oder Teilzeitarbeit erhalten können, möglicherweise kein Einkommen oberhalb der Armutsschwelle. In einer Reihe von Ländern ist der Mindestlohn, verglichen mit dem Niveau der Durchschnittslöhne und selbst den marktüblichen Sätzen für einfache Arbeit, sehr niedrig. Außerdem gelten Mindestlöhne definitionsgemäß nicht für selbständig Erwerbstätige, deren Verdienst sehr niedrig sein kann.

Steigende Lohnungleichheit

Mindestlohnsysteme und die Verringerung von Armut und Ungleichheit

¹⁰⁹ D. Kucera und A. Chataignier: *Labour developments in dynamic Asia: What do the data show?* Gruppe Statistische Entwicklung und Analyse, Arbeitspapier Nr. 61 (Genf, IAA, 2005), Tabelle 9.

¹¹⁰ IAA: *Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Genf, 2005).

¹¹¹ M. Slaughter: *Globalisation and wages: A tale of two perspectives*. Universität Nottingham, Centre for Research on Globalisation and Labour Markets Working Paper 99/5, Majid (a.a.O.) und Europäische Kommission, *Employment in Europe 2005* (Brüssel, 2005).

¹¹² N. Majid: *What is the effect of trade openness on wages?* (Genf, IAA, 2004), Ghose, a.a.O., G.A. Cornia: *Inequality, growth, and poverty in an era of liberalization and globalization* (Oxford University Press, 2004), W. Milberg: „The changing structure of trade linked to global production systems: What are the policy implications?“ in: *International Labour Review* (Genf, 2004) Bd. 143, Nr. 1/2.

¹¹³ OECD: *OECD Employment Outlook 2004* (Paris, 2004) Kap. 3.

¹¹⁴ S. Devereux: „Can minimum wages contribute to poverty reduction in poor countries?“ in: *Journal of International Development* (John Wiley and Sons, 2005), Bd. 17.

7. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

Armut und Diskriminierung: Ein Teufelskreis

96. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf verschärft oder perpetuiert häufig die Armut, während die Armut die Diskriminierung am Arbeitsplatz begünstigt: ein wahrer Teufelskreis. Zu wenig Arbeit sowie unproduktive, prekäre und ungeschützte Arbeit sind die Hauptursachen für die materielle Deprivation und Anfälligkeit, denen arme Menschen ausgesetzt sind. Diskriminierung am Arbeitsmarkt in der Form, daß Angehörige bestimmter Gruppen keine Arbeit erhalten oder ihre Chancen zur Entwicklung marktrelevanter Fähigkeiten geschmälert werden, senkt die Qualität der Arbeitsplätze, auf die sie sich Hoffnungen machen können. Dies wiederum vergrößert ihr Risiko, arm zu werden und zu bleiben, was ihre Möglichkeiten, Arbeit zu erhalten, mittels derer sie der Armut entkommen können, weiter einschränkt ¹¹⁵.

Zunehmende Anerkennung von Diskriminierung als Verstoß gegen Rechte und Verschwendung menschlicher Fähigkeiten

97. Diskriminierung in der Welt der Arbeit ist nicht nur ein Verstoß gegen die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, sie verursacht auch riesige gesellschaftliche Schäden. Nicht nur die betroffenen Menschen und Gemeinschaften werden daran gehindert, ihre Fähigkeiten umfassend ausnutzen zu können, sondern auch die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit. Eine globale Untersuchung der Frage, ob die Diskriminierung zunimmt oder abnimmt, übersteigt die Möglichkeiten dieses Berichts und wäre unter allen Umständen schwierig zu bewerkstelligen. Man kann jedoch vielleicht festhalten, daß das Bewußtsein für das Problem der Diskriminierung und die durch sie verursachten Schäden ebenso zunimmt wie die Maßnahmen, die ihr entgegenwirken sollen.

Anzeichen für Fortschritte beim langen Kampf gegen die geschlechtsspezifische Diskriminierung in der Arbeitswelt ...

98. Im gesamten Verlauf dieses Berichts wurden die geschlechtsspezifischen Dimensionen von Trends in der Arbeitswelt berücksichtigt. In den letzten 15 Jahren haben die Erwerbsbeteiligung und die wirtschaftlichen Aktivitäten von Frauen zugenommen. Bei genauerer Betrachtung der Beschäftigungssituation von Frauen im Hinblick auf Status, Sektoren und Entlohnung/Verdienst wird jedoch deutlich, daß bei Frauen die Wahrscheinlichkeit, regelmäßig Lohn zu erhalten und eine Festanstellung zu haben, immer noch geringer als bei Männern ist, sie weiterhin mehr als Männer zur Arbeit im Haushalt beitragen und sie selbst in „traditionell weiblichen“ Berufen für die gleiche Arbeit wahrscheinlich weniger als Männer verdienen ¹¹⁶. Obwohl die geschlechtsspezifischen Entgeltunterschiede im verarbeitenden Gewerbe in so gut wie allen Ländern immer noch groß sind, haben sie sich in einer Reihe von Ländern verringert ¹¹⁷. Manche der Länder mit den größten Verdienstunterschieden zwischen Frauen und Männern sind auch diejenigen mit der raschesten Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen, beispielsweise Chile, China, die Republik Korea und Singapur. In einer Reihe von Ländern haben die wichtigen IAO-Übereinkommen – das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, und das Über-

¹¹⁵ Der folgende Abschnitt basiert weitgehend auf IAA: *Gleichheit bei der Arbeit - ein Gebot der Stunde*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

¹¹⁶ IAA: *Women's employment: Global trends and ILO responses*. Beitrag der IAO zur 49. Tagung der Kommission für die Rechtsstellung der Frau, Vereinte Nationen, New York, 28. Febr.-11. März 2005.

¹¹⁷ M. Corly, Y. Peradel und K. Popova: *Wage inequality by gender and occupation: A cross country analysis*, Beschäftigungsstrategiepapier Nr. 20 (Genf, IAA, 2005).

einkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz gesetzgebende Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter beeinflusst.

99. Frauen sind jedoch nach wie vor mit vielen Hindernissen für die gleichberechtigte Integration in den Arbeitsmarkt konfrontiert. In fast allen Berufen erhalten sie noch immer keine gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit oder Ausgleichsleistungen, die die Gleichstellung mit Männern gewährleisten würden. Eine Untersuchung der Situation von Frauen in der Arbeitswelt zeigt, daß sie in überwiegendem Maß immer noch auf Berufe am unteren Ende der Entlohnungsskala beschränkt sind. Im Vereinigten Königreich sind 60 Prozent der Arbeitnehmerinnen in zehn Berufen beschäftigt. Die Mehrheit konzentriert sich sogar auf nur fünf Berufsgruppen: Pflege, Kassieren, Gastronomie, Reinigung und Büroarbeit. Frauen sind auch weiterhin im Hinblick auf den Bildungsstand benachteiligt, was es ihnen erschwert, produktivere und besser bezahlte Arbeitsplätze zu erhalten. Frauen müssen heute auch gegen das Phänomen der so genannten „gläsernen Decke“ kämpfen, d.h. um den Zugang zu Aufstiegschancen auf Führungspositionen mit Entscheidungsbefugnissen und Einfluß¹¹⁸. Schließlich ist bei Frauen die Wahrscheinlichkeit größer als bei Männern, daß sie in der informellen Wirtschaft tätig sind, und Frauen machen heute fast die Hälfte aller internationalen Migranten aus.

100. In der Welt der Arbeit ist Rassendiskriminierung gleichbedeutend mit willkürlichen Barrieren für den Aufstieg von Angehörigen von Sprachgemeinschaften oder Minderheiten, deren Identität auf religiösen oder kulturellen Merkmalen oder sogar nationaler Herkunft beruht. Ethnische Minderheiten, indigene und Stammesvölker, Farbige und Arbeitsmigranten werden verbreitet Opfer von Rassendiskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Die Muster der Rassendiskriminierung gegen Arbeitsmigranten, zweite und dritte Generationen von Migranten und Bürger ausländischer Herkunft haben sich mit der Intensivierung der globalen Migration beträchtlich verändert. Obwohl die Staatsangehörigkeit oft Anlaß für die Diskriminierung von Ausländern ist, zählen ihre Rasse, Hautfarbe und vermutete Religionszugehörigkeit zu den weiteren Faktoren. Es ist die Wahrnehmung dieser Arbeitnehmer als Fremde, die die Ursache des diskriminierenden Verhaltens ihnen gegenüber sein kann. Weltweit ist die Arbeitsleistung von Migranten heute ein wichtiger Aktivposten in vielen Sektoren einschließlich der Landwirtschaft, der Bauindustrie, des arbeitsintensiven verarbeitenden Gewerbes, der Hausarbeit und der Sexindustrie. Dies hat in manchen Fällen zu Konkurrenz zwischen Einheimischen, insbesondere aus den Randsegmenten der Erwerbsbevölkerung, und Arbeitsmigranten geführt, weil Letztere bereit sind, zu schlechteren Konditionen zu arbeiten, was die rassistischen Ressentiments gegen die Neuankömmlinge verstärkt. Indes nehmen Migranten oft auch Arbeit an, die die Einheimischen verweigern.

101. Die Intensivierung der inländischen und internationalen Migration hat gezeigt, wie schwer sozialer Zusammenhalt und Integration mit der Achtung vor religiöser und kultureller Diversität in Einklang zu bringen sind. Insbesondere im letzten Jahrzehnt scheint die Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit an Bedeutung zugenommen zu haben. Die derzeitige Fokussierung auf die Bekämpfung und Verhütung von Terrorismus hat Gefühle gegenseitiger Furcht und

... aber sie hält sich hartnäckig

Rassendiskriminierung weit verbreitet

Gefahr religiöser und kultureller Diskriminierung

¹¹⁸ Die Untersuchung der Frage, welchen Anteil Frauen in Parlamenten, hochrangigen Regierungspositionen und Führungspositionen von Privatunternehmen haben, ist auf internationaler Ebene ein typisches Verfahren, um die Aussichten von Frauen auf Positionen mit Entscheidungsbefugnissen und Einfluß zu ermitteln.

Diskriminierung zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen verstärkt. Es ist jedoch klar, daß jede Strategie zur Lösung von Interessenkonflikten die Religionsfreiheit achten sollte: Die Verweigerung des Grundrechts auf die Ausübung einer selbst gewählten Religion kann Gesellschaften destabilisieren und Gewalt heraufbeschwören. Der Kampf gegen Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit in Beschäftigung und Beruf sowie konkrete Beweise, daß Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit am Arbeitsplatz ausgemerzt werden kann, bilden einen gangbaren Weg zur Förderung von religiöser Toleranz in der Gesellschaft. Die Dynamik und die Erscheinungsformen von Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit wurden nicht so häufig und so gut untersucht wie andere Formen von Diskriminierung. Dies ist zum Teil auf die schwierige Erörterung eines Themas zurückzuführen, daß der Privatsphäre zugerechnet wird, aber auch auf die allgemeinere Frage der Gewissensfreiheit. Eine andere Beschränkung beruht wie bei der nationalen Herkunft oder der politischen Überzeugung auf dem in vielen Ländern bestehenden gesetzlichen Verbot, religionsbezogene Auskünfte zu erbitten oder einzuholen. In der Praxis ist es oft schwierig, Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit aufzudecken und von Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der nationalen Herkunft zu unterscheiden, weil Religion, Rasse und nationale Herkunft eng miteinander zusammenhängen; tatsächlich besteht oft die Auffassung, daß sie gemeinsam eigenständige kulturelle oder ethnische Identitäten definieren.

Mehrfachdiskriminierung macht die Notwendigkeit eines auf die gesamte Lebensdauer bezogenen Ansatzes zur Chancengleichheit deutlich

102. Menschen erfahren Diskriminierung am Arbeitsplatz unterschiedlich. Die Intensität oder Schwere der Nachteile, die ihnen widerfahren können, hängen von der Zahl und der Wechselwirkung der Persönlichkeitsmerkmale ab, die die gegen sie gerichtete Diskriminierung hervorbringen. Beispielsweise kann eine Person hinsichtlich der Rasse oder Hautfarbe anders sein, beispielsweise schwarz, ein Mensch mit schwarzer Hautfarbe kann eine Frau sein, eine Frau kann körperbehindert sein, eine Körperbehinderte kann alt sein, und ein Mensch kann alle diese ihn benachteiligenden Eigenschaften haben, d.h. alt, behindert, schwarz und weiblich und deshalb von sehr komplexen Formen der Diskriminierung betroffen sein. Außerdem kann Diskriminierung unabweislich lebenslang spürbare Folgen haben. Wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, werden sich die Benachteiligungen im Lauf der Zeit gewöhnlich häufen und intensivieren, was mit negativen Auswirkungen auf die Freizeit und die Gesellschaft im Allgemeinen verbunden ist. Beispielsweise können geschlechtsspezifische Benachteiligungen beim Sozialschutz die abwegigen Konsequenzen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung von Frauen während ihres gesamten Berufslebens aufdecken. Die Unterbrechungen des beruflichen Werdegangs von Frauen, niedrigere Bezahlung und kürzere Beitragszeiten sowie ein früherer Eintritt in den Ruhestand führen dazu, daß die Sozialschutzleistungen für Frauen im Durchschnitt geringer ausfallen als für Männer.

8. Arbeitsbedingungen: Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit

Zunahme der Diversität

103. Beschäftigungsstrukturen ändern sich ebenso wie die Arbeitsbedingungen. Es ist jedoch besonders schwierig, ein Muster der Veränderung in bezug auf zentrale Elemente von Arbeitsverträgen und Arbeitsbedingungen zu ermitteln, weil Arbeitsmarktforscher zu dem Ergebnis gekommen sind, daß diese sich vor allem durch zunehmende Diversität auszeichnen. Hinter den beobachteten Veränderungen stehen die Doppelforderung nach Flexibilität und Sicherheit sowie die Suche nach neuen Wegen, um das Gleichgewicht dazwischen wiederherzustellen.

Stabile Beschäftigungsverhältnisse mit flexibler Arbeitszeit

104. Trotz einiger Hinweise auf eine Zunahme der Selbständigkeit in einigen Ländern wird der Großteil der Arbeit in Industrieländern im Rahmen eines gewöhnlich auf unbestimmte Zeit geschlossenen Beschäftigungsverhältnisses erledigt. Der Wert eines stabilen Beschäftigungsverhältnisses für Arbeitgeber besteht darin, daß Arbeitnehmer bei Bedarf verfügbar sind, erworbene Qualifikationen nicht verlorengehen und Aufgaben nach Bedarf angepaßt werden können. Aus der Arbeitnehmerperspektive bietet ein Beschäftigungsverhältnis im Vergleich zum Status der Selbständigkeit und dem Arbeiten auf eigene Rechnung größere Einkommenssicherheit und erfordert keine Investitionen in Werkzeuge, Materialien und Räumlichkeiten. Eine Studie zu 13 europäischen Ländern zwischen 1992 und 2002 hat gezeigt, daß die Beschäftigungsstabilität positive Auswirkungen auf das Produktivitätsniveau, Investitionen in das Humankapital und die Motivation der Arbeitnehmer hat ¹¹⁹. Eines der drängendsten Probleme in Entwicklungsländern betrifft den Umstand, daß die meisten Beschäftigungsverhältnisse informell und prekär sind, was den entwicklungsfördernden Übergang von der Haushaltsökonomie zu komplexeren und produktiveren Systemen zur Organisation produktiver Arbeit erschwert ¹²⁰.

105. Die Forderung nach Flexibilität zielt sowohl auf Erleichterungen bei Einstellungen und Kündigungen als auch auf die Arbeitszeit (siehe unten). Viele Arbeitgeber suchen nach Möglichkeiten, die Zeit zu verlängern, in der Kapital voll genutzt werden kann. Dies können Schichtarbeit oder Arbeit auf Abruf und andere flexible Arbeitszeitarrangements sein. In vielen Industrieländern arbeiten mehr Menschen länger als die 35 bis 40 Stunden Regelarbeitszeit, während gleichzeitig eine zunehmende Zahl kürzer arbeitet. Infolgedessen schrumpft die Mittelgruppe, deren Arbeitszeit sich an der Standardwochenstundenzahl orientiert ¹²¹. Bei Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß sie zu unkonventionellen Zeiten arbeiten. In einer Reihe von Entwicklungsländern ist die durchschnittliche Wochenarbeitszeit zwar rückläufig, mit 40 bis 50 Stunden pro Woche jedoch immer noch länger als in Industrieländern.

106. Die Teilzeitarbeit nimmt in manchen Industrieländern zu, wenngleich es sich dabei in keiner Weise um einen allgemeinen Trend handelt. Viele Frauen, die ihr Einkommen zu einem beträchtlichen Teil mit Teilzeitarbeit bestreiten, versuchen auf diese Weise, die Notwendigkeit, Einkommen zu erzielen, mit ihren familiären und anderen persönlichen Pflichten in Einklang zu bringen ¹²². In den Industrieländern kann Teilzeitarbeit den tatsächlichen Bedürfnissen und Präferenzen von Arbeitnehmern entsprechen, während in den Entwicklungsländern viele Teilzeit-

Anhaltender Wert der Beschäftigungsstabilität

Lauter werdende Forderungen nach flexibler Arbeitszeit

Zunahme der Teilzeitarbeit in manchen Industrieländern

¹¹⁹ P. Auer, J. Berg und I. Coulibaly: *Is a stable workforce good for the economy? Insights into the tenure-productivity-employment relationship* (Genf, IAA, 2004).

¹²⁰ A. Trebilcock, S. Davidov und B. Langille (Hrsg.): *Boundaries and Frontiers of Labour Law Goals and Means in the Regulation of Work* (Hart, 2006, demnächst erscheinend).

¹²¹ J.C. Messenger (Hrsg.): *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance* (London, Routledge, 2004).

¹²² C. Hein: *Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experiences* (Genf, IAA, 2005).

stellen in die Kategorie „zeitbezogene Unterbeschäftigung“ fallen, d.h. die Betroffenen würden gerne mehr arbeiten, konnten aber keine passende Stelle finden¹²³.

Sich wandelnde Gesundheitsrisiken in der Arbeitswelt erfordern ständige Wachsamkeit

Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten fordern einen hohen Tribut

107. IAO-Schätzungen zufolge sterben jedes Jahr etwa 2,2 Millionen Menschen durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Darüber hinaus erleiden etwa 270 Millionen Arbeitnehmer schwerwiegende nichttödliche Unfälle, und weitere 160 Millionen Frauen und Männer erkranken für kürzere oder längere Zeit aufgrund arbeitsbedingter Ursachen. Für die betroffenen Arbeitnehmer und ihre Familien ist dies mit einem hohen Maß an Leid und Belastungen verbunden. Laut einer anderen Schätzung der IAO beläuft sich der wirtschaftliche Schaden, der durch diese Unfälle und Erkrankungen verursacht wird, auf ungefähr 4 Prozent des globalen BIP¹²⁴.

In den Industrieländern ändern sich die Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz

108. Durch die sich verändernde berufsbezogene und sektorale Beschäftigungsstruktur ändert sich auch das Muster der Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz. Ein Teil der schmutzigsten und gefährlichsten Arbeitsplätze ist in den Industrieländern abgeschafft worden. In diesem Trend spiegelt sich sowohl ein Wandel von Bergbau, Produktion und Landwirtschaft zu Dienstleistungen als auch die Verbesserung von Produktionsprozessen zugunsten sicherer Arbeitsbedingungen wider, einhergehend mit umfangreichen technologischen Veränderungen. Parallel dazu entstehen jedoch neue Risiken. Es setzt sich die Erkenntnis durch, daß Streß und Gewalt am Arbeitsplatz beträchtliche Risiken für die Gesundheit und die Sicherheit in der Welt der Arbeit darstellen. Die zunehmende elektronische Beobachtung und Überwachung von Arbeitsplätzen könnten zum einen die Gesundheits- und Sicherheitsstandards verbessern. Sie können jedoch die Privatsphäre einschränken und im Fall einer Erkrankung die Möglichkeit zur Diskriminierung eröffnen.

Informationen und Wissen entscheidende Voraussetzungen zur Verringerung von Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz

109. In manchen Entwicklungsländern werden viele Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle weder festgestellt noch gemeldet, insbesondere in der informellen Wirtschaft. Die Quantifizierung von Trends gestaltet sich deshalb schwierig. In der Landwirtschaft, die in den meisten Ländern immer noch der größte Arbeitgeber ist, kann der verstärkte Einsatz von Chemikalien und Maschinen die Gefährdung steigern. Der Transfer von Prozessen aus Industrie- in Entwicklungsländer kann dennoch positive Auswirkungen auf den Arbeitsschutz haben, wenn in adäquatem Maß technische Unterstützung geleistet wird, Überwachung stattfindet und – am allerwichtigsten – Arbeitnehmer und Führungskräfte ausgebildet werden. Arbeitsschutzmerkblätter sind beispielsweise wichtig; sie bleiben jedoch unwirksam, wenn sie nicht in einer Sprache abgefaßt sind, die die Arbeitnehmer lesen können, oder wenn die Alphabetisierungsraten niedrig sind.

¹²³ Siehe die von der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker angenommene Entschließung 1 zur Messung von Unterbeschäftigung und inadäquater Beschäftigung, Genf, 6. - 15. Oktober 1998, in: *Report of the Conference* (Genf, IAA), Anhang 1.

¹²⁴ „Decent work – Safe work“, einführer Bericht auf dem XVII. Weltkongreß für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2005 – www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs17/intrep.pdf.

Behinderte und kranke Arbeitnehmer

110. Weltweit gibt es etwa 417 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter mit Behinderungen¹²⁵. Davon leben 335 Millionen in weniger entwickelten Regionen¹²⁶. Datenquellen zur Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen zeichnen ein uneinheitliches Bild, aber in vielen Ländern kann ein sehr hoher Anteil einschließlich der am ehesten Arbeitsfähigen keine Stelle finden. Der wirtschaftliche Schaden durch den Ausschluß so vieler Menschen im erwerbsfähigen Alter mit Behinderungen von der aktiven Erwerbsbevölkerung ist enorm hoch. Der daraus resultierende weltweite BIP-Verlust pro Jahr beläuft sich Schätzungen zufolge auf 1,37 bis 1,94 Billionen US-Dollar. Dieser Betrag setzt sich aus Produktivitätsausfall, entgangenen Steuereinnahmen, den Kosten für Hilfe zum Lebensunterhalt sowie dem dämpfenden Einfluß auf die Verbraucherausgaben zusammen¹²⁷.

111. Es vollzieht sich ein grundlegender Wandel des Verständnisses von Behinderung. Das medizinische oder Wohlfahrtsmodell von Behinderung, bei dem die Behinderung eines Menschen schwerpunktmäßig als ein persönliches Problem betrachtet wird, wird nach und nach durch ein soziales und auf Rechten basierendes Modell ersetzt, das Barrieren in der Gesellschaft als wichtigste Quelle von Benachteiligung einstuft. Dies führt zu einer Bekämpfung der Quellen von Benachteiligung, mit der Frauen und Männer mit Behinderungen auf jeder Stufe der Gesellschaft bis hinunter zur Organisation der Arbeitsplätze im einzelnen Betrieb konfrontiert sind. Dies umfaßt auch irrige Annahmen über die Fähigkeiten und die mögliche Arbeitsleistung Behinderter. Der neue Ansatz basiert darauf, den Behinderten und ihren Fähigkeiten mehr Chancen einzuräumen. Er ist in den Industrieländern noch weit davon entfernt, allgemein anerkannt zu sein, und ihm wird in den Entwicklungsländern mit noch größeren Widerständen begegnet.

112. HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose werden durch Unternährung noch verschärft und sind bei den Menschen unter 60 für etwa 14 Millionen Todesfälle pro Jahr verantwortlich. Die meisten Todesfälle ereignen sich in den Entwicklungsländern, die am wenigsten für Gesundheitsversorgung ausgeben und in denen die ärmsten Menschen am schlimmsten betroffen sind. Die hohe Zahl der Todesfälle durch verheerende Krankheiten ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Mehrere hundert Millionen Erwachsene — vor allem in den Entwicklungsländern — sind krank und können gar nicht oder nur mit geringer Produktivität arbeiten.¹²⁸ Dies verursacht einen riesigen wirtschaftlichen Schaden, weil gesunde Arbeitnehmer körperlich und geistig aktiver und dynamischer, wahrscheinlich besser gebildet und produktiver sind und wahrscheinlich seltener am Arbeitsplatz fehlen.

113. HIV/Aids ist eine Krankheit mit besonders nachteiligen Auswirkungen auf die Welt der Arbeit, weil daran hauptsächlich Menschen im erwerbsfähigen Alter erkranken. Die Zahl der Menschen mit HIV hat 2005 mit schätzungsweise 40,3 Millionen Betroffenen weltweit ihren bisherigen Höchststand erreicht. 2003 waren es noch schätzungsweise 37,5 Millionen. Mehr als 3 Millionen Menschen starben 2005 an HIV/Aids-bedingten Krankheiten; davon waren mehr als

Etwa einer von zehn Erwachsenen ist zu einem gewissen Grad behindert

Ein neuer sozialer und auf Rechten basierender Ansatz zu Behinderung ersetzt nach und nach das alte Wohlfahrtsmodell

Beschäftigungsauswirkungen wichtiger Krankheiten

HIV/Aids in der Arbeitswelt

¹²⁵ Vereinte Nationen: *World Population Prospects*, a.a.O.

¹²⁶ „Weniger entwickelte Regionen“ bezieht sich auf Afrika, Süd- und Mittelamerika, den Nahen Osten und Asien außer Japan.

¹²⁷ R.L. Metts: *Disability issues, trends and recommendations for the World Bank* (Washington D.C., Weltbank, 2000).

¹²⁸ WHO: *Macroeconomics and Health: Investing in health for economic development*, Bericht der Kommission für Makroökonomie und Gesundheit (Genf, 2002).

**Gravierende
Auswirkungen auf
den Arbeitsmarkt
und Betriebe**

500.000 Kinder. Im selben Jahr gab es zusätzliche 5 Millionen Neuinfektionen. Abgesehen von dem Leid der Betroffenen wirken sich der Verlust einer großen Zahl von Arbeitnehmern und die niedrigere Arbeitsproduktivität unbehandelter HIV-Erkrankter sehr negativ auf viele Volkswirtschaften aus. Die Zahl der Neuerkrankungen und die Verbreitungsmuster der Erkrankungen stehen in einem Zusammenhang mit der Migration von Menschen auf der Suche nach Arbeit und einem Weg aus der Armut. Migranten, Fernfahrer und Beschäftigte in der Sex-Industrie sind hochgradig infektionsgefährdet.

114. Die Arbeitsproduktivität wird durch die HIV/Aids-Seuche in mehrfacher Weise beeinträchtigt. Menschen, die davon betroffen werden, sind immer weniger in der Lage, zu arbeiten, je weiter die Erkrankung fortschreitet. Derzeit gibt es mehr als 2 Millionen Arbeitnehmer, die infolge von HIV/Aids teilweise oder ganz arbeitsunfähig sind. Verliert ein Unternehmen qualifizierte Arbeitnehmer werden an ihrer Stelle vielleicht weniger qualifizierte eingestellt oder Berufsanfänger, die Zeit brauchen, um Qualifikationen zu erwerben. Ersatz wird vielleicht auch nur sporadisch eingestellt, um die Arbeitskosten niedrig zu halten. Auf der Grundlage von Prävalenz-Schätzungen von UNAIDS, VN-Bevölkerungsdaten und IAO-Daten zur Erwerbsbevölkerung hat die IAO geschätzt, daß es 26 Millionen HIV-positive Erwerbstätige gibt. Die überwiegende Mehrheit der HIV-positiven Erwerbstätigen (mehr als 70 Prozent) lebt in Afrika. Zudem wird der Nachschub an Arbeitskräften durch HIV/Aids verringert, denn mittlerweile ist bereits eine ganze Generation Arbeitnehmer erkrankt und gestorben. Laut IAO-Schätzungen verringerte sich die weltweite Erwerbsbevölkerung durch HIV/Aids bis 2005 um insgesamt 28 Millionen Erwerbstätige. Und wenn sich nichts verändert, wird diese Zahl bis 2010 auf 48 und bis 2015 auf 74 Millionen steigen. Am stärksten davon betroffen wird Afrika sein ¹²⁹.

**Maßnahmen am
Arbeitsplatz gegen
HIV/Aids**

115. Die Diskriminierung am Arbeitsplatz von Menschen mit einer bekannten oder vermuteten HIV/Aids-Erkrankung kann viele Formen annehmen. Die Durchführung von HIV-Tests im Rahmen von Einstellungsuntersuchungen mit Nichteinstellung bei positivem Ergebnis ist weitverbreitet, auch in Ländern, in den nationale und grundsatzpolitische Bestimmungen gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von HIV/Aids gelten, zu denen auch Südafrika zählt. Eine wachsende Zahl von Ländern verlangt von Ausländern mit einem angestrebten Langzeitaufenthalt (beispielsweise Studenten oder Arbeitsmigranten), vor der Einreise einen HIV-Test durchführen zu lassen. In manchen asiatischen Ländern werden Arbeitsmigrantinnen einem obligatorischen HIV/Aids-Test unterzogen. Die IAA-Richtliniensammlung über HIV/Aids und die Arbeitswelt ¹³⁰ beschreibt Maßnahmen zur Bekämpfung der HIV/Aids-Seuche am Arbeitsplatz und innerhalb des Rahmens der Förderung menschenwürdiger Arbeit. Die Richtlinien decken die folgenden Handlungsfelder ab:

- Verhütung von HIV/Aids,
- Eindämmung und Abschwächung der Auswirkungen von HIV/Aids auf die Arbeitswelt,
- Betreuung und Unterstützung von HIV/Aids infizierter und betroffener Arbeitnehmer,
- Ausmerzung des Stigmas und der Diskriminierung aufgrund tatsächlichen oder vermuteten HIV-Status.

¹²⁹ IAA: *HIV/AIDS and work: Global estimates, impact and response* (Genf, 2004).

¹³⁰ IAA: *A code of Practice on HIV/AIDS and the World of Work* (Genf, 2001).

C. Herausforderungen für die Zukunft der Sozialen Sicherheit

116. Die Systeme der Sozialen Sicherheit sollen Menschen in Zeiten ihres Lebens unterstützen, wenn ihr Arbeitseinkommen unzureichend ist oder wenn sie überhaupt nicht arbeiten können. Es ist, wie der Name sagt, ein Mittel für einzelne Personen, die Kosten für die Deckung dieser Fälle mit einer größeren sozialen Gruppe zu teilen. Alle Gesellschaften verfügen über ein System der Sozialen Sicherheit in irgendeiner Form. In traditionellen bäuerlichen Gemeinwesen bilden die Familie, ein größerer Verwandtschaftskreis oder die Nachbarn die Grundlage für die Sicherheit der Gruppe. In den meisten industrialisierten Gesellschaften, in denen solche Gruppenidentitäten schwächer ausgeprägt sind, hat der Staat weitgehend die Aufgabe übernommen, einen Rahmen für die Soziale Sicherheit zu bieten.

117. Im Vordergrund der Überlegungen bei der Weiterentwicklung der formellen Systeme stand die Notwendigkeit sicherzustellen, daß die Gesellschaft und die Wirtschaft nicht durch Armut und soziale Verwerfungen geschwächt werden. Ein weiterer wichtiger Faktor war die Bestimmung der für die Risikoverteilung geeigneten Gruppe. Kleinere Gruppen haben eine stärkere Identität und größeres gegenseitiges Vertrauen, größere Gruppen können aber mehr Mittel aufbringen, um mehr Risiken abzudecken. Die formelle Soziale Sicherheit kann als eine Reihe von Einrichtungen, Maßnahmen, Rechten, Verpflichtungen und Transfers verstanden werden, deren Hauptziel darin besteht, den Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten zu gewährleisten und Einkommenssicherheit zu bieten, um bestimmte bedeutende Risiken bewältigen zu können (wie der Verlust des Einkommens aufgrund von Invalidität, Alter oder Arbeitslosigkeit), und um dazu beizutragen, Armut zu vermeiden oder zu lindern.

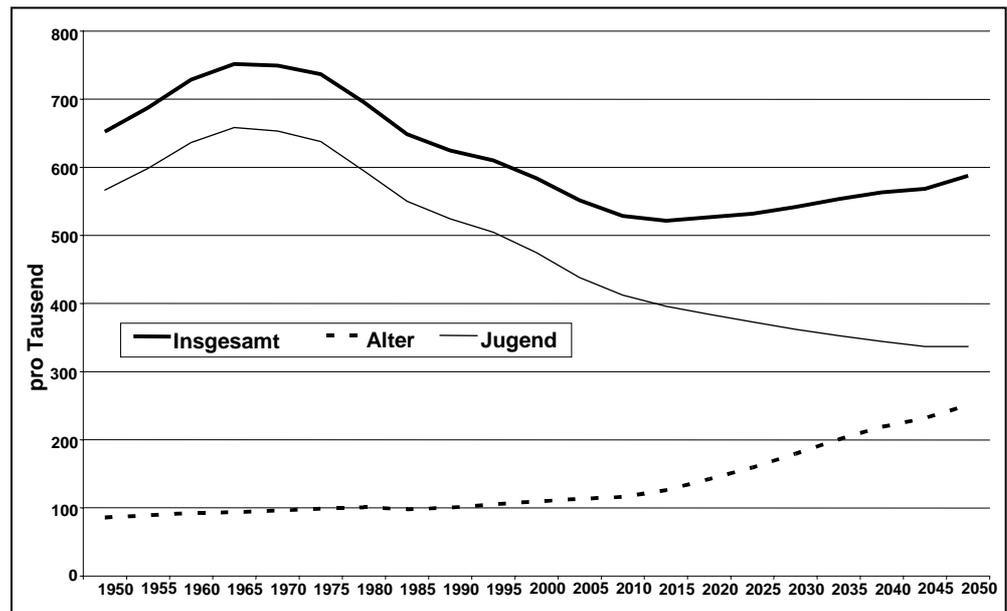
118. Die Systeme der Sozialen Sicherheit stehen jetzt vor neuen Anforderungen, ausgelöst durch Faktoren wie die Notwendigkeit, den Schutz auf die ärmsten Menschen der Welt auszuweiten, sich wandelnde Beschäftigungsstrukturen, Druck nach größerer Mobilität in den Arbeitsmärkten, sich wandelnde Familienverhältnisse, alternde Bevölkerungen und neue Gesundheitsgefahren.

119. Ein Schlüsselbegriff bei der Gestaltung und Verwaltung aller Systeme ist die Abhängigenquote, d.h. das Verhältnis des erwerbstätigen Teils der Bevölkerung zum abhängigen Teil. Das demographische Umfeld eines Sozialschutzsystems, das die Morbiditätsstruktur der Bevölkerung einschließt, die das Gesundheitssystem bewältigen muß, ist mitbestimmend für die Abhängigenquote des Systems (siehe Abbildung 8).

Soziale Sicherheit umfaßt traditionelle informelle Systeme und den modernen Wohlfahrtsstaat

Die Einrichtungen der Sozialen Sicherheit haben sich im Rahmen des Entwicklungsprozesses weiter entwickelt

Die Triebkräfte der Arbeitsmarktveränderungen wirken sich auch auf die Soziale Sicherheit aus
Demographische Profile sind das Fundament für die Gestaltung von Systemen

Abbildung 8. Globale Jugend-, Alters- und Gesamtabhängigenquoten

Anmerkung: Jugend bezieht sich auf die Anzahl der Menschen im Alter von 0 bis 14 Jahren, pro tausend. Alter bezieht sich auf die Anzahl der Menschen im Alter von 65 und älter, pro tausend.

Quelle: Vereinte Nationen, Work Population Prospects, The 2000 Revision, Bd. II: The sex and age distribution of the world population, Vereinte Nationen, New York, 2001.

Der verstärkte globale Wettbewerb schafft ein neues Umfeld für die Soziale Sicherheit

Reform und Ausweitung: Zwei Facetten der globalen Herausforderung an die Soziale Sicherheit

120. Während einerseits der Bedarf an Sozialer Sicherheit in einer Zeit tiefgreifender Veränderungen größer sein dürfte, sind die Systeme der Sozialen Sicherheit andererseits durch eine Schwächung der informellen Schutzmechanismen¹³¹ und Sorgen gefährdet, daß ihre Gesamtkosten für die Gesellschaft eine Verminderung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit bewirken können. Außerdem sind Anpassungen oft umstritten, weil das Vertrauen in die langfristige Verfügbarkeit von Sozialer Sicherheit im Leben vieler Menschen sehr wichtig ist.

121. Aus globaler Sicht gibt es zwei Gruppen von Ländern, deren Systeme der Sozialen Sicherheit sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden. Die erste besteht aus Industrieländern und einer Gruppe von Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen, die über nationale Systeme verfügen, welche einen ziemlich großen – oder im Fall der aufstrebenden Volkswirtschaften – zunehmenden Teil der Bevölkerung schützen. Die zweite umfaßt die meisten Entwicklungsländer, die über ein spärliches formelles, nur wenige Menschen schützendes System verfügen und nach wie vor auf informelle Systeme angewiesen sind. Es gibt zwar bedeutende Unterschiede in den nationalen Systemen, doch steht die erstgenannte Gruppe vor der Notwendigkeit, Reformen durchzuführen, und die zweitgenannte vor der Notwendigkeit, Systeme zu errichten und auszuweiten. Durch die grundsatzpolitischen Debatten in beiden Gruppen von Ländern zieht sich wie ein roter Faden die Frage, ob die Systeme der Sozialen Sicherheit für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft ein „Kostenfaktor“ oder eine „Investition“ sind. Die IAO leistete einen wesentlichen Beitrag zur Lösung dieser oft hart aufeinanderprallenden gegensätzlichen Vorstellungen auf der 89. Tagung der Internationalen Arbeitsorga-

¹³¹ J. Morduch und M. Sherma: „Strengthening public safety nets from the bottom up“ in *Development Policy Review*, Bd. 20 (London, Blackwell Publishing, 2002), S. 569-588.

nisation (2001) mit der Annahme von Schlußfolgerungen über Soziale Sicherheit, die den Weg zu einem neuen Konsens wiesen.

Soziale Sicherheit. Ein neuer Konsens

Soziale Sicherheit ist für das Wohlergehen der Arbeitnehmer, ihrer Familien und der ganzen Gemeinschaft äußerst wichtig. Sie ist ein grundlegendes Menschenrecht und ein wesentliches Mittel zur Schaffung von sozialem Zusammenhalt, was dazu beiträgt, sozialen Frieden und soziale Integration zu gewährleisten. Als unverzichtbares Element der staatlichen Sozialpolitik ist sie ein wichtiges Werkzeug zur Verhütung und Linderung von Armut. Durch nationale Solidarität und faire Lastenteilung kann sie einen Beitrag zur Menschenwürde, zu Ausgewogenheit und zu sozialer Gerechtigkeit leisten. Außerdem ist sie wichtig für die politische Integration, die Stärkung der individuellen Fähigkeiten und die Entwicklung der Demokratie.

Korrekt gehandhabt verbessert Soziale Sicherheit die Produktivität, da sie Gesundheitsversorgung, Einkommenssicherheit und soziale Dienste bereitstellt. In Verbindung mit einer wachsenden Wirtschaft und aktiven Arbeitsmarktpolitiken ist sie ein Instrument für nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Sie erleichtert strukturelle und technologische Veränderungen, die anpassungsfähige und mobile Arbeitskräfte erfordern. Festzustellen ist, daß Soziale Sicherheit für Unternehmen zwar einen Kostenfaktor darstellt, sie jedoch auch eine Investition in Menschen bzw. eine Hilfe für Menschen ist. Im Zeitalter der Globalisierung und Strukturanpassungspolitik ist Soziale Sicherheit wichtiger als je zuvor.

Im Bereich der Sozialen Sicherheit gibt es kein einzig richtiges Modell, da diese im Lauf der Zeit wächst und sich entwickelt. Es gibt Systeme der Sozialhilfe, universelle Systeme, Sozialversicherung sowie öffentliche und private Vorsorge. Jede Gesellschaft muß selbst entscheiden, wie Einkommenssicherheit und der Zugang zur Gesundheitsversorgung am besten gewährleistet werden können. Dabei wird sie sich von sozialen und kulturellen Werten, ihrer Geschichte, ihren Institutionen und ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand leiten lassen. Dem Staat kommt bei der Unterstützung, Förderung und Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit eine vorrangige Rolle zu. Sämtliche Systeme sollten bestimmten Grundprinzipien entsprechen. Insbesondere sollten Leistungen sicher und nicht diskriminierend sein; die Systeme sollten auf solide und transparente Weise verwaltet werden, wobei die Verwaltungskosten so gering wie möglich sein sollten und den Sozialpartnern eine wichtige Rolle eingeräumt werden sollte. Das öffentliche Vertrauen in die Systeme der Sozialen Sicherheit ist eine Grundvoraussetzung für ihren Erfolg. Dieses Vertrauen ist jedoch nur dann vorhanden, wenn die Verwaltungsführung gut ist ¹.

¹ Abs. 2-4 der Schlußfolgerungen über Soziale Sicherheit, angenommen auf der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, 2001; siehe auch IAA: Social security: A new consensus (Genf, 2001).

1. Abbau von Armut und Ungleichheit

Sozialtransfers sind in allen Gesellschaften erheblich

122. Empirische Untersuchungen und Sozialausgabenmodelle legen den Schluß nahe, daß in den meisten Ländern unabhängig von ihrem Entwicklungsstand bis zu einem Drittel des Volkseinkommens zwischen den erwerbstätigen und den abhängigen Bevölkerungsgruppen transferiert wird¹³². In Entwicklungsländern erfolgt dieser Transfer überwiegend durch informelle Mechanismen, in Westeuropa durch formelle Systeme. In Nordamerika ist dieser Anteil der formellen und informellen Systeme ungefähr gleich. Im wesentlichen geht es daher darum zu bestimmen, welche Methoden zur Organisation dieser Transfers unter dem Gesichtspunkt des Abbaus der Armut und der Ungleichheit, der Erfüllung des Unterstützungsbedarfs derjenigen, die nicht arbeiten können, und des Beitrags zur Gesamtleistung der Volkswirtschaft am effizientesten sind.

Das Fundament für Systeme der Sozialen Sicherheit sind menschenwürdige Arbeitsplätze im formellen Sektor

123. Ein menschenwürdiger Arbeitsplatz im formellen Sektor ist nach wie vor die wichtigste Grundlage der Einkommenssicherheit. Solche Tätigkeiten bieten nicht nur relativ verlässliche Einkommen, die mit anderen Familien- oder Haushaltsangehörigen geteilt werden können, sondern stellen auch ein Reservoir für Beiträge zu den nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit dar. Diese Beiträge bilden das Kapital, das den Zugang zu Gesundheitsdiensten und den Ersatz des Arbeitseinkommens bei Alter, Invalidität, Tod des Ernährers, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Mutterschaft und im Fall eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit gewährleistet. Doch nur eine Minderheit der Welterwerbsbevölkerung kommt in den Genuß der Sicherheit eines Arbeitsplatzes im formellen Sektor. Selbst in den Ländern, in denen ein fester Arbeitsplatz im formellen Sektor die Norm ist, verfügen manche Gruppen, insbesondere Frauen, über eine geringere Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit. In den Entwicklungsländern bedeutet die hohe und zunehmende Informalität, daß der Schutz durch formelle Systeme weiterhin gering ist (z.B. 10 Prozent in Bangladesch und Nepal und 35 Prozent in Indonesien)¹³³.

Informelle Transfermechanismen schließen die chronisch Armen tendenziell aus

124. Einer der Hauptunterschiede zwischen informellen und formellen Systemen der Sozialen Sicherheit in bezug auf die sozialen Auswirkungen besteht darin, daß die meisten informellen Mechanismen im Rahmen von Verwandtschaftsnetzen funktionieren. Wohlhabendere Familienmitglieder unterstützen die weniger Gutgestellten. Transfers zwischen relativ wohlhabenden Familien und armen Familien sind seltener. Das Risiko, daß Familien mit niedrigem Einkommen in Zeiten der Not kaum oder überhaupt nicht unterstützt werden und ohne irgendeinen Unterstützungsmechanismus oder Ausweg in chronische Armut geraten, ist daher groß. Bei informellen Systemen kommt es auch kaum zu Transfers zwischen ethnischen Gruppen, wodurch die Probleme der Benachteiligung und Diskriminierung noch verschlimmert werden.

Durch Steuer- und Transfersysteme werden Armut und Ungleichheit abgebaut

125. Dagegen haben sich umfassende auf Rechten basierende Steuer- und Transfersysteme als wirksames Mittel erwiesen, um die anfängliche oder Marktarmut in einer Reihe von Industrieländern zu vermindern. Durch solche Systeme sind die Armutsraten vor Steuern und Transfers in den Vereinigten Staaten um rund 10 Prozentpunkte und in Schweden um nicht weniger als 30 Prozentpunkte verringert worden. Durch diese Systeme wird auch die Einkommensungleichheit abgebaut. Angaben aus der Mitte der 90er Jahre zeigten, daß durch die kombinierten Steuer-

¹³² IAA: *Social Security: a new consensus* (Genf, 2001), Kap. 5.

¹³³ Asiatische Entwicklungsbank: *Social protection index for committed poverty reduction*, Multi-Country Report (Manila, 2005) Tab. 4.6.

und Transfersysteme in den OECD-Ländern die Einkommensungleichheit um zwischen 40 und 50 Prozent in Ländern wie Belgien, Frankreich, Deutschland und Schweden und um zwischen 20 und 30 Prozent in Ländern wie Australien, Kanada, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten verringert worden war¹³⁴. Die Umverteilungseffekte der Steuer- und Transfersysteme scheinen seitdem aufgrund der in vielen Ländern verfolgten Politik zur Eindämmung der Sozialausgaben nachgelassen zu haben¹³⁵.

126. Umfassende Steuer- und Transfersysteme erfordern wirksame Institutionen des öffentlichen Sektors. Vor allem die am wenigsten entwickelten Länder sind noch dabei, die öffentlichen Institutionen einzurichten, die benötigt werden, um die Beiträge zu dem Pool für die Sozialausgaben zu verwalten und ihre Verteilung an die Bedürftigen zu steuern. Eine Reihe von Entwicklungsländern haben jedoch in den letzten Jahren aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierte Grundrenten- oder Kindergeldsysteme eingeführt, die sich als wirksames Mittel zur Bekämpfung der Armut erwiesen haben. Eindeutige Anzeichen für positive Erfahrungen liegen aus so unterschiedlichen Ländern wie Brasilien, Mauritius, Namibia, Nepal und Südafrika vor¹³⁶. Das IAA hat berechnet, daß selbst in einigen der ärmeren afrikanischen Länder ein solches Leistungspaket bestehend aus Grundrenten für ältere und behinderte Menschen und aus Kinderbeihilfen (die vom Besuch einer Schule abhängig gemacht werden könnten) zwischen 1 und 2 Prozent des BIP kosten würde, was etwa 5 bis 10 Prozent der Staatshaushalte entsprechen würde. Die Realisierung eines solchen Pakets in vielen Ländern könnte einen bedeutenden ersten Schritt in einem auf breiterer Front geführten Kampf gegen die tief verwurzelte und chronische Armut darstellen.

127. Im Bereich der Gesundheitsversorgung entstehen mehr und mehr gemeinwesenbasierte Systeme in den informellen Wirtschaften der Entwicklungsländer, am häufigsten in Afrika und in Teilen Asiens. Diese überwiegend kleinen Systeme bieten zur Zeit rund 40 Millionen Menschen einen Schutz. Zwar gibt es in diesen Systemen durchaus Spielraum für ein weiteres Wachstum, sie können aber eine universelle elementare Sicherheit auf der Grundlage nationaler Solidarität nicht ersetzen. Ein möglicher Wege nach vorn ist die Verknüpfung lokaler Initiativen kleinen Umfangs durch subventionierte Ergänzungsbeiträge oder die Übernahme von größeren Risiken mit nationalen oder internationalen Organisationen, die in der Lage sind, die langfristige Tragfähigkeit solcher Systeme sicherzustellen. Mit einem im Jahr 2004 in Ghana verabschiedeten Krankenversicherungsgesetz wurden diese Konzepte erstmals in einen rechtlichen Rahmen eingebettet, und der damit errichtete Fonds leistete im Jahr 2005 seine ersten Zahlungen. Gemeinwesenbasierte Versicherungssysteme besitzen das Potential zur Steigerung des Gesamtmittelaufkommens für die Soziale Sicherheit und damit der fiskalischen Möglichkeiten der Regierung – nicht zuletzt dadurch, daß die Akteure der informellen Wirtschaft in den Pool für die Soziale Sicherheit eingebracht werden.

Grundrenten und Kinderbeihilfen sind ein erster Schritt zu nationalen Systemen

Ausweitung der Mikroversicherung für die Gesundheitsversorgung

¹³⁴ J. Ruiz-Rueta et al: *Earnings inequality, unemployment and income distribution in the OECD* (Syracuse University, New York, 1999).

¹³⁵ A.B. Atkinson: *Income inequality and the welfare state in a global era*, Douglas Gibson Lecture, 2. Okt. 2002 (Ontario, Queen's University, 2002).

¹³⁶ HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, 2004); und K. Pal et al: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise* (Genf, IAA, 2005).

2. Soziale Sicherheit und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Soziale Sicherheit

128. Die hohen Wirtschaftswachstumsraten in vielen Industrieländern nach dem Zweiten Weltkrieg waren der Entwicklung umfassender Gesundheits- und Sozialtransfersysteme förderlich. Unter den Bedingungen rückläufigen Wachstums und hoher Arbeitslosenraten der letzten Zeit, vor allem in einigen europäischen Ländern mit einem umfassenden Wohlfahrtssystem, sind Steuererhöhungen jedoch an eine politische Grenze gestoßen, und die Sozialaufwendungen sind von manchen Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern als Hemmschuh für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit kritisiert worden¹³⁷. In den Entwicklungsländern haben ein Mangel an Mitteln und Kapazität und die angebliche Wechselbeziehung zwischen Sozialtransfers und Wachstum sich ebenfalls hemmend auf den Ausbau der Wohlfahrtssysteme ausgewirkt.

Positiver Zusammenhang zwischen Sozialer Sicherheit und Produktivitätswachstum

129. Wenngleich der Umfang der Systeme der Sozialen Sicherheit von Industrieland zu Industrieland sehr verschieden ist, zeigen der Wachstumsverlauf und die Anteile der Sozialertrags am BIP keine starke Korrelation¹³⁸. Tatsächlich läßt die Koexistenz des kanadischen öffentlichen Gesundheitsversorgungssystems und des weitgehend privaten Systems der Vereinigten Staaten im Rahmen einer engen geschäftlichen Beziehung den Schluß zu, daß die gesamtgesellschaftlichen Kosten umfassender Systeme nicht größer sind als die stärker fragmentierter Systeme – und vielleicht sogar darunter liegen. Die Gesamtkosten aller Gesundheitsaufwendungen aus öffentlichen und privaten Versicherungen sowie aus anderen privaten und individuellen Quellen betragen rund 10 Prozent des BIP in Kanada und 15 Prozent in den Vereinigten Staaten¹³⁹. Eine neuere IAA-Studie wies eine starke Korrelation zwischen den Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung und der in BIP je Arbeitsstunde gemessenen Produktivität nach¹⁴⁰, womit gezeigt wurde, daß eine produktive und wettbewerbsfähige Wirtschaft und ein angemessenes Sozialtransfersystem nebeneinander bestehen können. Das tatsächliche Volumen der Sozialertrags ist eher eine Folge der sozialen Einstellungen, der politischen Präferenzen bezüglich der Umverteilung und des Vertrauens in die Effizienz und Effektivität des Systems statt der angeblichen wirtschaftlichen Austauschbeziehungen zwischen der Größe des sozialen Sektors und der Wirtschaftsleistung.

Wettbewerb und Altern veranlassen dennoch zu einem Umdenken

130. Ein weiterer Faktor, der sich auf die Wirtschaftsleistung auswirken kann, ist die Gestaltung der Finanzierungsmechanismen und der Leistungserbringung. In vielen Industrieländern erfolgt ein erheblicher Teil der Beiträge in Form eines Abzugs von den Löhnen der Arbeitnehmer und/oder einer lohnbezogenen Zahlung der Arbeitgeber. Angesichts verstärkten internationalen Wettbewerbs können hohe Sozialbeiträge aus den Einkommen die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern verringern und ausländische Investoren abschrecken. Was die Leistungen angeht, so haben einige Länder sich darum bemüht, Zahlungen aus den staatlichen Systemen

¹³⁷ IWF: „Unemployment and Labour Market Institutions: Why Reforms Pay Off“ in: *World Economic Outlook* (Washington, D.C., 2003) Kap. IV.

¹³⁸ Seit mehreren Jahren belegen die nordischen Länder mit hohen Sozialausgaben die Spitzenplätze des vom Weltwirtschaftsforum erstellten Index für globale Wettbewerbsfähigkeit. Siehe *Global Competitiveness Report 2005-6* (Palgrave Macmillan, 2005).

¹³⁹ *OECD Health Data 2005: Statistics and indicators for 30 countries* (online: <http://www.oecd.org/document/30/0>).

¹⁴⁰ IAA: *Social protection as a productive factor*, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, GB.294/ESP/4.

mit Hilfe verschiedener Formen von Bedürftigkeitsprüfungen gezielt zu den ärmsten Mitgliedern der Gesellschaft zu lenken, um die „Verschwendung“ von Ausgaben für diejenigen zu verringern, die selbst für ihren Unterhalt sorgen können. In anderen Ländern hat man das Schwergewicht auf die Leistungen bei Arbeitslosigkeit gelegt und sich bemüht, mehr Anreize für eine aktive Suche nach einem Arbeitsplatz zu bieten und Dauer und Höhe der Zahlungen zu verringern. Gezielte Leistungen sind jedoch mit hohen Verwaltungskosten verbunden und können die Leistungsempfänger von einem Wiedereintritt in das Erwerbsleben abhalten. Strengere Kriterien für die Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit funktionieren am besten in Verbindung mit aktiver Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz, z.B. durch Beratung.

3. Demographischer Wandel und Bewältigung höherer Abhängigenquoten

131. Seit mehr als einem Jahrzehnt stehen im Mittelpunkt der weltweiten Rentenreformdebatte zwei Fragen. Bei der ersten, die hauptsächlich – aber nicht ausschließlich – die entwickelten Volkswirtschaften betrifft, geht es um die Notwendigkeit einer Anpassung der Rentensysteme, damit sie sich den Herausforderungen alternder Bevölkerungen stellen können. Bei der zweiten, die hauptsächlich – aber nicht ausschließlich – die Entwicklungsländer betrifft, geht es um die Notwendigkeit, die Rentensysteme so zu reformieren, daß sie der zur Zeit nicht erfaßten Mehrheit der Bevölkerung eine angemessene Einkommenssicherheit im Alter bieten. Man hat sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, daß eine Antwort auf die Probleme der Verfügbarkeit und Finanzierbarkeit von Rentensystemen darin bestehen würde, die umlagefinanzierten Rentensysteme mit festgelegten Leistungen in nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Systeme mit festgelegten Beiträgen umzuwandeln.

132. Es wurde erwartet, daß solche Reformen ein Ansteigen der Beitragssätze und der sonstigen Kosten der Rentensysteme aufgrund der alternden Bevölkerungen verhindern würden, indem sie die Menschen dazu veranlassen, später in den Ruhestand einzutreten und damit längere Zeit Beiträge zu zahlen. Ferner wurde davon ausgegangen, daß solche reformierte Systeme, die die eingezahlten Beiträge eng an die künftigen Leistungen koppeln und Umverteilungskomponenten den Sozialhilfesystemen überlassen, den einzelnen Menschen starke Anreize bieten würden, für ihren Ruhestand zu sparen. Solche Systeme wurden daher als ein wesentliches Instrument zur Verbesserung des Schutzes all derjenigen angesehen, die nicht geschützt sind, insbesondere der selbständig Erwerbstätigen. Ferner wurde davon ausgegangen, daß eine Privatisierung der Verwaltung der Fonds diese Anreize stärken würde: durch höhere Renditen und auch durch Wiedergewinnung des Vertrauens der Bevölkerung, das die angeblich bankrotten staatlichen Systeme verloren hatten. Insgesamt wurde von den Reformen eine Verbesserung der Wirtschaftleistung durch höhere und produktiver investierte Ersparnisse erwartet¹⁴¹.

Festgelegte Leistungen v. festgelegte Beiträge

Mehr Anreize und weniger Umverteilung

¹⁴¹ Weltbank: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and pro growth* (Washington, D.C., 1994).

Neue Systeme sind kostspielig und vermindern den Schutzzumfang

133. Von Anfang warnte die IAO, daß diese neuen Rentensysteme die Einkommenssicherheit im Alter erheblich vermindern, die künftigen Leistungen weniger überschaubar machen, hohe Verwaltungskosten der privat verwalteten Rentenfonds zur Folge haben und den effektiven Schutz der im Arbeitsmarkt benachteiligten Personen wie Frauen und andere mit kürzeren, unvollständigen Erwerbsbiographien und geringem Verdienst schmälern würden¹⁴². Zahlreiche Untersuchungen der Leistungsfähigkeit der reformierten Pensionssysteme, insbesondere derjenigen in Lateinamerika¹⁴³ und in Übergangsländern Zentral- und Osteuropas¹⁴⁴, haben diese Nachteile der Rentenreform bestätigt.

Das Blatt der Rentenreform wendet sich

134. Die frühen Bedenken der IAO finden ihren Widerhall in einem Bericht der Unabhängigen Evaluierungsgruppe (IEG) der Weltbank¹⁴⁵. Der Bericht der Gruppe über die Unterstützung von Rentenreformen durch die Weltbank kam u.a. zu folgendem Ergebnis: „Es liegen kaum Beweise dafür vor, daß es privat finanzierten Säulen gelungen ist, das nationale Sparaufkommen zu erhöhen oder die Kapitalmärkte zu entwickeln ...“ und „... durch die Fixierung der Bank auf die steuerliche Finanzierbarkeit ging das allgemeinere Ziel der Rentenpolitik aus den Augen verloren, nämlich die Armut abzubauen und die Angemessenheit des Alterseinkommens im Rahmen fiskalischer Zwänge zu verbessern“. Seit den Anfängen der Reform wurde ständig über die hohen Verwaltungsgebühren Klage geführt. In anderen Fällen könnte die Durchsetzung der Vorschriften unzulänglich geblieben sein. Und selbst privatisierte Renten unterliegen weiterhin einem politischen Risiko. In einigen Ländern sind die Rentenfonds angewiesen worden, massiv in staatliche Obligationen zu investieren, und Investitionen in ausländische Wertpapiere sind strengen Beschränkungen unterworfen worden.

Private Systeme stehen vor finanziellen Schwierigkeiten

135. Systeme mit festgelegten Beiträgen weisen somit eine Reihe von Schwächen auf und bieten keinen leichten Ausweg aus dem Dilemma, daß die nationalen Systeme für eine Bevölkerung mit einem älteren Profil gestaltet werden müssen. Chile, das bei diesen Reformen eine Vorreiterrolle gespielt hat, hat nun mit einer großangelegten Überprüfung der Politik begonnen. Ein weiteres Problem ist, daß in Ländern, wo die Arbeitgeber private Rentensysteme zur Ergänzung des elementaren Schutzes im Rahmen der nationalen Systeme bieten, die zunehmende Lebenserwartung, sinkende Renditen und steigende Gesundheitskosten dazu führen, daß viele Systeme mit festgelegten Leistungen nicht mehr tragfähig sind. Sie gehen ebenfalls zu einer Regelung mit festgelegten Beiträgen über, wodurch die erwartete Alterssicherung künftiger Rentner erheblich geschmälert wird. Eine Folge dieser Entwicklung dürfte zunehmender Druck auf den Staat sein, die Defizite in den Systemen durch eine Verbesserung der staatlichen Systeme auszugleichen.

¹⁴² C. Gillion und A. Bonilla: „Analysis of a national private pension scheme: the case of Chile“, in *International Labour Review* (Genf, IAA) Bd. 131, Nr. 2, 1993, S. 171-195. Siehe auch IAA: *World Labour Report 2000 – income security and social protection in a changing world* (Genf, 2000).

¹⁴³ F.M. Bertranou, A. Arenas de Mesa (Hrsg.): *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, IAA (Oficina Internacional del Trabajo, 2003), ISBN92-2-313562-1; *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*, Ponencias del Seminario Internacional Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Seguridad, Social Fundación Chile 21, Santiago, 2004; M. Nitsch, H. Schwarzer: Recent developments in financing social security in Latin America: Issues in social protection, Diskussionspaper 1, IAA, Genf, 1996.

¹⁴⁴ E. Fultz: „Pension reform in the EU accession countries: challenges, achievements and pitfalls“, in *International Social Security Review* (Genf), Bd. 57, Nr. 2, Apr. 2004, S. 3-24.

¹⁴⁵ Weltbank: *Pension reforms and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, D.C., 2005), S. xvi und xvii.

136. Wirtschaftliche Realität ist, daß die derzeitige Erwerbsbevölkerung im wesentlichen aus ihrem Einkommen für die Renten und die Gesundheitsversorgung der Rentner zahlt, entweder über Lohnsteuern und einen staatlichen Transfermechanismus oder über die Dividenden auf Investitionen in die Unternehmen, für die sie arbeiten. Bisher erfolgten diese Transfers zwischen den Generationen in einem nationalen Rahmen – in einem globalen Markt ist es aber zunehmend die globale Erwerbsbevölkerung, die die globale Bevölkerung der Abhängigen unterstützt. Wanderarbeitnehmer aus Entwicklungsländern überweisen einen erheblichen Teil ihrer Einkommen an die Angehörigen in ihrem Heimatland, während die Renten in Industrieländern zum Teil aus Dividenden auf Investitionen in aufstrebenden Märkten finanziert werden.

137. Bei der ersten Gruppe von Ländern, die mit einer Erhöhung der Abhängigenquote konfrontiert ist, handelt es sich um Europa und Japan. Der Wandel vollzieht sich indessen allmählich, und die derzeitigen Systeme könnten ihre versicherungsmathematische Tragfähigkeit behalten, wenn das tatsächliche Renteneintrittsalter näher bei 65 Jahre liegen würde, als dies derzeit der Fall ist. Obgleich eine Heraufsetzung des Rentenalters zur Zeit in einer Reihe von Ländern im Gespräch ist, könnten die Beiträge erheblich gesteigert werden, wenn der Tendenz zur Frühverrentung entgegengewirkt würde. Auch durch einen niedrigeren Stand der Arbeitslosigkeit würde das System entlastet werden. Eine verstärkte Immigration könnte ebenfalls eine Verringerung der Abhängigenquoten bewirken – allerdings nur vorübergehend, da auch die Wanderarbeitnehmer selbst zunehmende Bedürfnisse im Bereich der Sozialen Sicherheit haben, insbesondere kurz vor dem Renteneintrittsalter. Wengleich sich kein neues allgemeines Muster für die Soziale Sicherheit abgezeichnet hat, ist es wahrscheinlich so, daß es letztlich in vielen Ländern eine Verbindung von obligatorischen staatlichen Systemen, die einen universellen Mindestschutz bieten, und ergänzenden privaten Systemen für diejenigen, die mehr zahlen wollen und können, geben wird.

138. Eine zweite Gruppe von Ländern mit mittlerem Einkommen, darunter China, wird zwischen 2015 und 2025 mit steigenden Abhängigenquoten konfrontiert sein¹⁴⁶. In diesen Ländern werden diese Quoten jedoch sehr viel rascher ansteigen. Wichtig ist, daß diese Gruppe tragfähige Systeme einrichtet, damit die soziale Belastung des Alterns vorweggenommen und aufgefangen wird (siehe Abbildung 9).

139. Die ärmsten Länder werden die letzten sein, in denen die Bevölkerung altert, es besteht aber die Gefahr, daß sie zum Zeitpunkt der Wende in Richtung höherer Abhängigenquoten immer noch ein sehr niedriges Pro-Kopf-Einkommen aufweisen werden. Die Auswirkungen dieses Wandels werden durch die Erwerbstätigenverluste, die durch die HIV/Aids-Pandemie verursacht werden, noch weiter verschlimmert, insbesondere in Afrika. Zwar sind nationale Systeme der Sozialen Sicherheit für Länder mit niedrigem Einkommen durchaus denkbar, ein Abbau der Armut in größerem Umfang und eine Beschleunigung der Entwicklung dürften jedoch Unterstützung von außen erforderlich machen, einschließlich Hilfe bei der Einrichtung von Systemen der Sozialen Sicherheit. In mancherlei Hinsicht stellte die massive Zunahme der Wanderarbeitnehmerüberweisungen den Anfang eines globalen Systems der Sozialen Sicherheit dar, auch wenn es informeller Art ist. Es

Kein Ausweg aus der Realität des Transfers von erwerbstätigen zu abhängigen Bevölkerungsgruppen

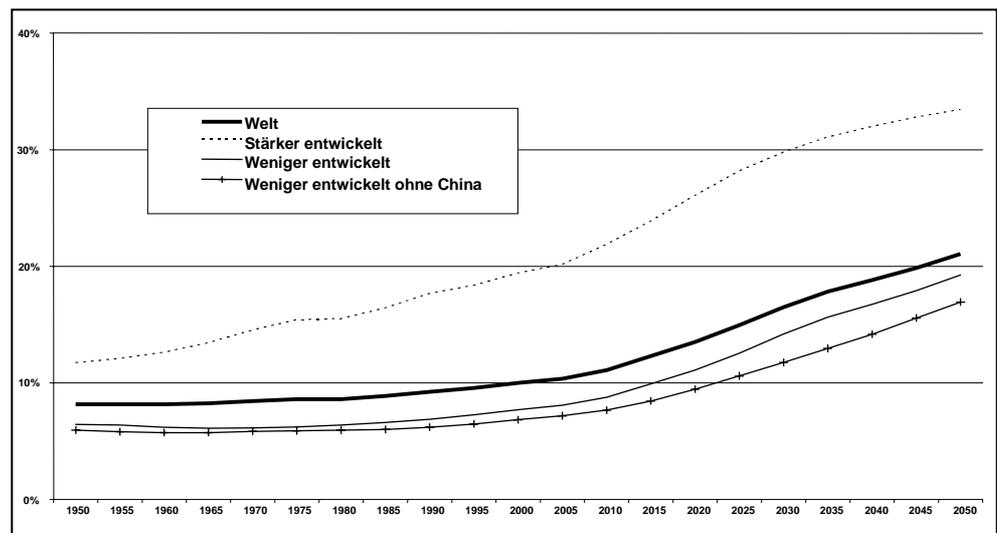
Das Altern in Industrieländern ist beherrschbar

Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen müssen ein rasches Tempo des Alterns vorwegnehmen

Die Ausweitung der Sozialen Sicherheit in den ärmsten Ländern macht einen internationalen Ansatz erforderlich

¹⁴⁶ Abhängigenquotentabelle der Weltbank aus der Online-Datenbank für Gesundheit, Ernährung und Bevölkerung. <http://devdata.worldbank.org/hnpstats/HNPDemographic/dependency.pdf>

Abbildung 9. Zunahme des Bevölkerungsanteils im Alter von 60 und darüber



Quelle: Vereinte Nationen, Work Population Prospects, The 2000 Revision, Bd. II: The sex and age distribution of the world population, Vereinte Nationen, New York, 2001.

liegen Beweise dafür vor, daß Wanderarbeiterüberweisungen, die in arme ländliche Dörfer in vielen Entwicklungsländern fließen, zu einem Abbau von Armut und Unsicherheit führen, insbesondere im Fall junger und alter Menschen.

D. Die Arbeitsmarktsteuerung anpassen und modernisieren

140. Die weitreichenden technologischen Veränderungen und die Integration mehrerer hundert Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus zuvor abgeschlossenen Gesellschaften in die Weltwirtschaft setzen die Arbeitsorganisation und die Arbeitsmärkte weltweit unter Druck. Sie wirken sich auch auf die gesetzliche Regelung von Arbeit aus. Das Ausmaß solcher Veränderungen läßt sich schwer quantifizieren, und sie sind häufig eher inkrementell als revolutionär. Es gibt auch starke Elemente von Kontinuität der Grundlagen der Arbeitsmarktsteuerung.

141. Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierungen in allen Ländern überprüfen ständig die große Zahl vielfältiger Institutionen, die der Arbeitsorganisation zugrunde liegen, sowie die Art und Weise, in der Regeln für kooperative produktive Aktivitäten festgelegt und angewendet werden. Der Begriff „Steuerung“ wird in diesem Bericht zur Beschreibung der öffentlichen und privaten Institutionen, Autoritätsstrukturen und Kooperationsmöglichkeiten verwendet, die die Aktivitäten am Arbeitsplatz und im Arbeitsmarkt koordinieren oder kontrollieren.

142. Diese Steuerungsmechanismen umfassen informelle, wenngleich häufig wirkungsvolle soziale Normen, private Verträge, Gesetze und Vorschriften, Kollektivvereinbarungen und internationale Standards. Sie haben wahrscheinlich einen wichtigen Einfluß auf die Produktivitätsentwicklung – und damit auf das Wirtschaftswachstum –, auf die Einkommensverteilung sowie auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt – und folglich auf die politische Stabilität. Viele Faktoren beeinflussen diese Steuerungsmechanismen – Achtung der Menschenrechte am Arbeitsplatz, Fairneß-Wahrnehmungen, der Zustand der Märkte, in denen die Arbeitsprodukte verkauft werden, die eingesetzten Technologien, die Organisationsform von Unternehmen, Entscheidungsprozesse und das Ausmaß, in dem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vertreten werden und ein Mitspracherecht haben.

143. Arbeitsmarktsteuerungssysteme sind stark national geprägt, worin sich der unterschiedliche Verlauf der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung von Ländern widerspiegelt. Wie jedoch bei vielen anderen Marktsteuerungsmechanismen kann es eine Tendenz dahingehend geben, daß sich Systeme um ein bestimmendes Modell oder bestimmende Modelle konzentrieren.

Zwang zur Modernisierung

Ständige Anpassung der Arbeitsinstitutionen

Breit gestreute und vielfältige Einflüsse auf die Steuerung

Auswirkungen der Globalisierung auf nationale Steuerungssysteme

Der globale normative Rahmen der IAO

144. Durch ihre internationalen Arbeitsnormen bietet die IAO einen globalen normativen Rahmen für die Arbeitsmarktsteuerung sowie die Beschäftigungs- und Sozialpolitik, an dem sich viele Länder bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Gesetze und Verfahren orientiert haben. Trotz viel diskutierter Konvergenzforderungen beobachten die meisten Fachleute eine große Vielfalt nicht nur zwischen Ländern mit einem unterschiedlichen Entwicklungsstand und in unterschiedlichen Weltregionen, sondern auch in geographisch nahe beieinanderliegenden Ländern auf ähnlichem Entwicklungsniveau.

Anhaltende Diversität mit einigen gemeinsamen Mustern

145. Diese Überprüfung der Arten und Weisen, in denen Systeme sich anpassen und modernisieren, ergibt einige gemeinsame Muster bei anhaltender Diversität. Dies läßt darauf schließen, daß die höchst mannigfaltigen Manifestationen von Arbeit dezentralisierte Steuerungsmechanismen innerhalb eines Rahmens mit allgemein anerkannten Prinzipien erfordern, die die Grundlagen für Gesetze, Vorschriften und Verträge bilden. In manchen Ländern will man im Lauf vieler Jahre entwickelte, bestehende Arrangements einschließlich der Systeme für die Regulierung und die Kollektivverhandlungen überarbeiten, um ein neues Umfeld mit mehr Wettbewerb, technologischem Wandel und internationalen Wechselbeziehungen zu schaffen.

Stärkung der auf Rechten basierenden Steuerung

146. Für die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf der Welt sowie ihre Arbeitgeber geht es jedoch darum, die Grundlagen für Steuerungsmechanismen zu schaffen, die die Möglichkeiten erweitern, ein menschenwürdiges Einkommen zu verdienen und Unternehmen florieren zu lassen, die die Menschenrechte achten und die eine Basis bieten, um in einer zunehmend komplexen und globalen offenen Marktwirtschaft im Wettbewerb bestehen zu können. Informelle Praktiken, die in vielen Fällen die willkürliche Machtausübung beschränken, jedoch gleichzeitig Investitionen und Innovation behindern, müssen Systemen weichen, in denen Rechte und Pflichten klar und fair sind und die Entwicklung begünstigen. Der Übergang von informellen zu formellen Arbeitsmarktsteuerungsmechanismen ist eine wichtige Phase des Entwicklungsprozesses, die auch ausschlaggebend für die Möglichkeiten ist, menschenwürdige Arbeit durchzusetzen. Von den kleinsten Kleinstunternehmen bis einschließlich der größten multinationalen Konzerne müssen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Arbeitsorganisation eine Vielzahl von Koordinationsproblemen lösen. Die Institutionen der Arbeitsmarktsteuerung schaffen die Rahmenbedingungen dafür, daß dieser Prozeß fair und effizient verläuft.

1. Informalität reduzieren

Informalität verringert die Effizienz und die Sicherheit

147. Das Wachstum der informellen Ökonomie zu stoppen und umzukehren, ist eine prioritäre Aufgabe in vielen Entwicklungsländern. Sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft leiden unter Unsicherheitsfaktoren, die auf einem Mangel an fairen und durchsetzbaren Regeln beruhen. Schwache Eigentumsrechte verhindern Investitionen. Die unzureichende Durchsetzung von Arbeitsgesetzen begünstigt die Verbreitung gefährlicher Arbeitsmethoden, überlanger Arbeitszeiten und niedriger Löhne. Private Verträge einschließlich Arbeitsverträgen können in öffentlichen Gerichten nicht offen und fair durchgesetzt werden, was zu Ineffizienz und Ausbeutung führt.

Aufstieg aus der Informalität die größte Steuerungsaufgabe

148. Insgesamt gesehen ist das für die Wirtschaftsentwicklung sowie die Verbesserung von Lebens- und Arbeitsbedingungen notwendige Produktivitätswachstum unzureichend. Unternehmen, die sich um die Einhaltung gesetzlicher Mindestverpflichtungen bemühen, werden unterboten. Angesichts des Umstandes, daß zwischen der Hälfte und zwei Dritteln der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf der Welt außerhalb der formellen Wirtschaft tätig sind, ist der Aufstieg aus der Informalität zu einem Entwicklungsverlauf, bei dem höhere Investitionen des pri-

vaten und öffentlichen Sektors die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze begünstigen, die größte Aufgabe der Arbeitsmarktsteuerung weltweit¹⁴⁷.

149. Ein Ausgangspunkt für kohärente nationale Strategien zur Überwindung der Informalitätsfalle ist die zunehmend verbreitete Anerkennung des Umstandes, daß informelle Aktivitäten für Unternehmen, Arbeitnehmer und die Gemeinschaft mit hohen „Regelungskosten“ verbunden sind¹⁴⁸. Fehlende Gesetze bedeuten nicht, daß es keine Regeln gibt und niemanden, der sie durchsetzt. Die private Durchsetzung eines bestimmten Maßes an Ordnung in der informellen Wirtschaft kommt Unternehmen und Arbeitnehmer häufig sehr teuer zu stehen und läßt sich bisweilen nur mit Gewaltandrohung erreichen. Wenn die Kosten des Übergangs in die formelle Wirtschaft verringert werden könnten, würden viele Unternehmen vielleicht freiwillig aus der Schattenwirtschaft hervortreten, ihre Steuern zahlen, Arbeitsgesetze einhalten und von der Sicherheit für Eigentum und Verträge profitieren, die mit dem Zugang zum Justizsystem verbunden ist¹⁴⁹. Untersuchungen der IAO in sieben Entwicklungsländern haben ergeben, daß Kleinst- und Kleinunternehmen, die grundlegende Meldeverfahren einhielten, besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen hatten und ihren Arbeitnehmern eine bessere soziale Sicherung boten. Wie festgestellt wurde, schufen Unternehmen, die Meldevorschriften einhielten, im Lauf der Zeit mehr Arbeitsplätze als Unternehmen, die dies nicht taten¹⁵⁰.

150. Das Konzept der Informalität betrifft solche Aktivitäten, die nicht wie der Drogenhandel per se illegal sind, aber außerhalb der Reichweite des Rechtssystems liegen. Die informellen Ökonomien von Entwicklungsländern und bis zu einem gewissen Grad auch von Industrieländern sind außerordentlich vielgestaltig und erstrecken sich über ein Kontinuum, an dessen einem Ende die gesamte Produktion und der gesamte Markt außerhalb der Reichweite von Gesetzen stattfinden und an dessen anderem die meisten Aktivitäten innerhalb des Rahmens einer staatlich regulierten Ordnung angesiedelt sind. Manche informellen Akteure werden kaum von Gesetzen und Vorschriften berührt, während sich andere teils innerhalb und teils außerhalb des Rechtssystems bewegen.

151. In sehr armen Gegenden dient die informelle Wirtschaft der Überlebenssicherung und es bestehen vielleicht nur wenige Kontakte zur formellen Wirtschaft. Untersuchungen der IAO in Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania ergaben, daß Kleinst- und Kleinunternehmen wuchsen, wenn die Beschäftigung im öffentlichen Sektor und in Großunternehmen abnahm. Viele dieser Kleinunternehmen bildeten eine letzte Möglichkeiten zum Bestreiten des Lebensunterhalts¹⁵¹. Fast zwei Drittel der nicht in der Landwirtschaft tätigen Frauen in den Entwicklungsländern arbeiten in der informellen Wirtschaft – häufig in kleinen Familienunternehmen¹⁵². Die Informalität muß verringert werden, indem man die Armut bekämpft, in der sie ihre Wurzeln hat.

Den Kosten von Informalität Rechnung tragen ...

... und anerkennen, daß die informelle Wirtschaft ein Kontinuum wirtschaftlicher Aktivitäten darstellt

Die informelle Wirtschaft wächst, wenn der öffentliche Sektor und Großunternehmen Arbeitsplätze streichen

¹⁴⁷ Entschließung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, 2002.

¹⁴⁸ J. Capp et al.: „Reining in Brazil’s informal economy“, in *The McKinsey Quarterly* (McKinsey Global Institute), Jan. 2005.

¹⁴⁹ H. de Soto: *The Mystery of Capital* (Bantam Press, 2000).

¹⁵⁰ Reinecke und White, a.a.O.

¹⁵¹ Ebd.

¹⁵² *Women and men in the informal economy*, a.a.O.

Die Kosten rechtskonformen Verhaltens für informelle Akteure verringern

Mehr Chancen in der informellen Wirtschaft durch Wachstum

Verbände von Akteuren in der informellen Wirtschaft bieten gegenseitige Unterstützung und Einfluß auf Entscheidungsprozesse Um den vielen Aspekten sozialer und wirtschaftlicher Unsicherheit gerecht zu werden, bedarf es eines umfassenden Ansatzes

152. Selbst in armen Bezirken haben jedoch vielleicht einige Unternehmen Kontakte zu den formellen und wohlhabenderen Segmenten der Wirtschaft und der Gesellschaft. In manchen Gebieten gilt ein großer Teil der informellen wirtschaftlichen Aktivitäten der Erbringung von Dienstleistungen und der Produktion für die formelle Wirtschaft. Die Umgehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die Nichteinhaltung von Arbeitsschutzvorschriften können informellen Akteuren einen Kostenvorteil gegenüber rechtskonform handelnden Wettbewerbern beschern. Wichtig ist auch, Möglichkeiten zu entwickeln, um die Umgehung und Nichtbeachtung von Gesetzen und Vorschriften zu verhindern. Hierzu müssen wahrscheinlich manche Gesetze und Vorschriften überarbeitet werden, um die Kosten rechtskonformen Verhaltens für Kleinst- und Kleinunternehmen zu verringern. Die Vereinfachung der Verfahren für die Unternehmensanmeldung für Gründer ist häufig eine vorrangige Aufgabe. Damit Kleinst- und Kleinunternehmen sicherere Wachstumsaussichten haben, sollten Gründer auch dabei unterstützt werden, sich darüber zu informieren, wie sie in die formelle Wirtschaft wechseln oder die Produktivität steigern können¹⁵³.

153. In den letzten Jahren hat das langsame und immer wieder unterbrochene Wirtschaftswachstum in vielen Entwicklungsländern zu einer Ausweitung der Informalität geführt. Parallel dazu haben Unternehmen in der formellen Wirtschaft und im öffentlichen Sektor eher Arbeitsplätze abgebaut als neue geschaffen. Nur in Ost- und Südostasien entstanden genügend neue Arbeitsplätze in der Industrie und im modernen Dienstleistungssektor, um einen Rückgang der Zahl der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft herbeizuführen¹⁵⁴.

154. Die Verringerung der Informalität liegt nicht nur in den Händen des Staates. Der Eintritt in die formelle Wirtschaft ist Teil eines Prozesses der Höherqualifizierung und der Ausweitung der produktiven Fähigkeiten von Kleinst- und Kleinunternehmen. Damit einher gehen der Aufbau von Sozialschutzmechanismen, die die Risiken verringern, in die Armutsfalle zu geraten, und die Förderung der Entstehung von Selbsthilfeszusammenschlüssen wie Genossenschaften, Mikrokreditinstitutionen, Berufsverbänden sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.

155. Die Verringerung der Informalität erfordert einen umfassenden Ansatz über mehrere grundsatzpolitische Dimensionen, der an die besonderen Merkmale von Ländern und Standorten angepaßt ist. Es muß ein Prozeß des Dialogs mit repräsentativen Organisationen eingeleitet werden, um zu gewährleisten, daß in der informellen Wirtschaft lebende und arbeitende Menschen in die Sicherheit eines auf Rechten basierenden Systems wechseln können, in dem alle Aussichten auf einen menschenwürdigen Arbeitsplatz haben. Für Männer und Frauen, die oft nur knapp ihr Überleben sichern können, kann es selbst in einer repressiven Situation einen riesigen und riskanten Schritt bedeuten, diese gegen das bloße Versprechen eines besseren Lebens einzutauschen¹⁵⁵. Einige der wichtigsten Elemente einer Strategie zum Aufstieg aus der informellen Arbeit sind die folgenden:

- Nationale Politiken und Gesetze sollten mit dem Ziel überprüft werden, Vorurteile gegenüber Kleinst- und Kleinunternehmen abzubauen und rechtskonformes Verhalten zu erleichtern. Es muß ein Umfeld geschaffen werden, in dem Kleinunternehmen sich rechtskonform entwickeln können.

¹⁵³ Reinecke und White, a.a.O.

¹⁵⁴ Majid, 2005, a.a.O.

¹⁵⁵ G. Wood: „Staying secure, staying poor: the ‚Faustian bargain‘“, in *World Development* (Elsevier), Bd. 31, Nr. 3, März 2003.

Straßenverkäufer in Indien erzielen Fortschritte, indem sie sich zusammenschließen

Zwei der wichtigsten Forderungen des Nationalen Verbands der indischen Straßenverkäufer (NASVI), einer Koalition verschiedener Gewerkschaften und freiwilliger Organisationen zum Schutz der Rechte und zur Verbesserung der Lebensumstände von fliegenden Händlern und Straßenverkäufern, betrafen sichere Flächen zum Auslegen ihrer Waren und ein Dokument zum Nachweis der Handelsberechtigung. Mit ihrer Kampagne sicherten sie sich die Unterstützung der Regierung. Am 12. August 2004 wurde eine umfassende nationale Politik für Straßenverkäufer mit dem Ziel verkündet, sicherzustellen, daß Gesetze und die Stadtplanung auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene Straßenverkäufer vor Schikanierung schützen und geeignete saubere und sichere Flächen für den Straßenhandel zur Verfügung gestellt werden¹. Die Behörden und der NASVI müssen jetzt darauf hinarbeiten, daß die nationale Politik vor Ort umgesetzt wird.

¹ S.K. Bhowmik: „Street vendors in Asia: a review“, in: *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 28. Mai 2005, und Regierung von Indien, Ministerium für Stadtentwicklung und Armutsminderung: *National Policy for Urban Street Vendors*, 12. August 2004 (<http://www.muepa.nic.in/policies/natpol.htm>).

- ☐● Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sollten ermutigt werden, die Vertretung von Akteuren der informellen Wirtschaft zu verbessern, indem sie beispielsweise Selbsthilfegruppen zu Themen wie Krankenversicherung, Rechtsberatung, Mikrofinanzierung oder Erzeugergenossenschaften fördern. Weil sich Kleinunternehmer kein Mitspracherecht in politischen Entscheidungsprozessen sichern können, bleiben sie in Politiken und Gesetzen oft benachteiligt.
- Zur Produktivitätssteigerung benötigen Kleinst- und Kleinunternehmen häufig Beratung und Zugang zu Krediten. Diese Beratung sollte auch über den Zusammenhang zwischen verbesserten Arbeitsbedingungen und höherer Leistungsfähigkeit informieren. Ein wichtiger Beitrag, um zu verhindern, daß arbeitende Familien infolge persönlicher Krisen wie Gesundheitsproblemen in die Armutsfalle geraten, sind Sozialschutzinitiativen.
- ☐● Arbeitsaufsichtsbehörden sollten die Einhaltung von Arbeitsgesetzen fördern. Damit die Arbeitspraxis verbessert wird und Netzwerke für gegenseitige Unterstützung entstehen, sollte dies mit einer starken Betonung auf technische Unterstützung geschehen. Sanktionen sollten auf schwere oder anhaltende Verstöße sowie Fälle ernstlicher Gefährdung beschränkt bleiben.
- Bei der Stadtplanung muß der Bedarf von Kleinunternehmen und Arbeitnehmern an Arbeitsplätzen, Wohnraum, Personenverkehr, Strom- und Wasserversorgung sowie Müllabfuhr berücksichtigt werden, die billig und sicher sind. Bei der Infrastrukturentwicklung sollten wo möglich geeignete Bautechniken verwendet werden, die die Entstehung von mehr menschenwürdigen Arbeitsplätzen und stabiler rechtskonformer Kleinunternehmen begünstigen.

2. Arbeit in der Landwirtschaft und die Verringerung von Armut

156. Weil drei Viertel der ärmsten Menschen auf der Welt in den ländlichen Gebieten von Entwicklungsländern leben und diese häufig auf das Familieneinkommen aus der Landwirtschaft angewiesen sind, ist die Verbesserung von Produktivität, Einkommen und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung. In manchen Ländern bestehen traditionelle

Landarbeit oft außerhalb der Reichweite von Gesetzen und Vorschriften

Formen des Agrarlebens fort, bei denen die Arbeitsorganisation durch oft fest eingewurzelte Sitten und Gemeinschaftsnormen bestimmt wird. In Ländern mit verstreutem Grundbesitz befindet sich im Allgemeinen ein größerer Teil der Landwirtschaft in den Händen von Kleinbauern, die auf eigene Rechnung arbeiten.

Entlohnte Beschäftigung nimmt zu, aber viele Erwerbstätige in der Landwirtschaft arbeiten auf eigene Rechnung

157. Wo die Landwirtschaft stärker kommerzialisiert ist, ist der Anteil der unselbstständig Beschäftigten höher. Entlohnte Beschäftigung nimmt zu und trifft heute schon für 450 Millionen Landarbeiter zu. Ihr Anteil an der Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft weltweit könnte die 40-Prozent-Marke überschreiten¹⁵⁶. Eine der Schwierigkeiten für die präzise Erfassung dieses Trends bildet der Umstand, daß viele weibliche und männliche Mitglieder von auf eigene Rechnung arbeitenden Haushalten auch als Gelegenheitsarbeiter außerhalb der Landwirtschaft Geld verdienen, um das Familieneinkommen aufzubessern. Über das Ausmaß dieser Gelegenheitsarbeit sind kaum feste Daten verfügbar. Eine Untersuchung zum agrarischen Arbeitsmarkt in Mexiko in den frühen neunziger Jahren enthielt jedoch die Schätzung, daß 4,8 Millionen Bauern – oder fast 80 Prozent der Erwerbsbevölkerung der ländlichen Gebiete – zumindest teilweise im Verlauf des Jahres einer Lohnarbeit nachgingen¹⁵⁷.

Die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität ist sowohl eine soziale als auch eine technische Herausforderung

158. Trotz der anhaltenden umfangreichen Landflucht wird bei Andauern der aktuellen Trends etwa ein Drittel der Erwerbsbevölkerung auf der Welt 2015 immer noch in der Landwirtschaft arbeiten¹⁵⁸. Ob es gelingt, die extreme Armut zu verringern, ist deshalb zu einem großen Teil von der Verbesserung der Ertragskraft von Landarbeitern und Kleinbauern sowie der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten abhängig. Die technischen Voraussetzungen für Produktivitätssteigerungen selbst in ariden Gebieten sind beträchtlich. Die ärmsten agrarischen Gemeinschaften können jedoch beim Zugang sowohl zu Vorprodukten als auch zu Märkten, die ihnen höhere Einkommen einbringen könnten, mit vielen Problemen konfrontiert werden. Dazu zählt nicht zuletzt die Schwächung durch Unterernährung und Krankheiten. Diskriminierung in häufig mehrfacher Beziehung ist eine soziale Realität für viele Frauen und Männer, die indigenen oder anderen benachteiligten ethnischen Gruppen angehören.

Genossenschaften spielen eine sehr wichtige Rolle bei der ländlichen Entwicklung

159. Die Befreiung aus ländlichen Armutsfallen erfordert neben Investitionen in die Infrastruktur und die Bildung eine große Anstrengung zur Förderung von Zusammenschlüssen von Arbeitern und Kleinbauern wie Genossenschaften, die die Ärmsten in politischen Entscheidungsprozessen zur ländlichen Entwicklung vertreten und wichtige Dienstleistungen wie Krankenversicherung und Mikrokredite, Gemeinschaftseinkauf von Saatgut, Düngemitteln und Werkzeugen sowie verbesserten Absatz erbringen können. In Bangladesch hat sich die Milchbauerngenossenschaft Milk Vita seit Anfang der neunziger Jahre drastisch vergrößert. Sie hat den Lebensstandard ihrer zuvor sehr armen Mitglieder verbessert, hygienisch einwandfreie Milch zu konkurrenzfähigen Preisen in die Großstädte geliefert und Arbeitsplätze im Milchabsatz geschaffen¹⁵⁹.

¹⁵⁶ P. Hurst: *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development* (FAO-IAO-IUF, 2005).

¹⁵⁷ R. Plant: *The role of rural workers' organizations in economic and social development: A case study of the ILO Convention No. 141 in Mexico and the Philippines* (Genf, IAA, 1993).

¹⁵⁸ IAA: EAPEP-Datenbank, 5. Ausgabe, a.a.O.

¹⁵⁹ J. Birchall: *Cooperatives and the Millennium Development Goals* (Genf, IAA, 2004).

160. Wo landwirtschaftliche Großbetriebe und insbesondere Plantagen eine wichtige Rolle spielen, nehmen der Dialog und die Verhandlungen zwischen Landarbeitergewerkschaften und Bauernverbänden sowie den Großbetrieben zu und erschließen Möglichkeiten für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Bezahlung sowie für Produktivitätssteigerungen. Großeinkäufern von Agrarprodukten obliegt ebenfalls die Pflicht, bei den Erzeugern auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der sozialen und ökologischen Situation in ländlichen Gebieten hinzuwirken¹⁶⁰.

161. Im Vergleich zu den Erwerbstätigen in anderen Wirtschaftssektoren bieten die nationalen Arbeitsgesetze vielen Landarbeitern nur schwachen Schutz¹⁶¹. Die Rolle des Rechts in der Landarbeit steht in einem engen Zusammenhang zu den Mustern des Landbesitzes, der Betriebsgröße und dem Ausmaß der Kommerzialisierung. Überall auf der Welt sind Landarbeiter immer noch mit Diskriminierung, gefährlichen Arbeitsbedingungen, niedriger Bezahlung und mangelndem Sozialschutz konfrontiert, was zu ihrer verbreiteten Armut beiträgt. Die Landwirtschaft liegt bisweilen vollständig außerhalb des Geltungsbereichs der Arbeitsgesetze. Viele Arbeitgeber können sich auch allein aufgrund ihrer Betriebsgröße ihrer Anwendung entziehen.

162. Ein weiterer Grund für den schwachen Rechtsschutz besteht darin, daß Landarbeit weitgehend Gelegenheitsarbeit, Saisonarbeit oder Zeitarbeit ist. Viele Landarbeiter folgen als Wanderarbeiter den Erntezyklen in unterschiedliche Regionen und selbst ins Ausland. Ein Großteil der arbeitsintensiven Erntearbeit in Europa und Nordamerika wird von Arbeitskolonnen aus Ländern mit niedrigerem Einkommen bewältigt. Zudem findet Landarbeit vielfach an entlegenen und isolierten Orten statt, was die Arbeitsaufsicht besonders erschwert. In manchen Ländern erzeugt die allgemeine Gesetzlosigkeit in den ländlichen Gebieten ein Vakuum, in dem privaten Milizen, Verbrechen und Banditentum kein Einhalt geboten wird, was die Unsicherheit und Anfälligkeit verschärft, die Gemeinschaften daran hindern, sich durch ihre Arbeit aus der Armut zu befreien.

163. Um das Ziel menschenwürdiger Arbeit für Landarbeiter und andere Erwerbstätige in ländlichen Gebieten zu erreichen, bedarf es umfassender Strategien als wichtiges Element bei der Verringerung von Armut. Neben der Verbesserung der Wirksamkeit des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen muß die Wahrnehmung des Rechts auf die Vereinigungsfreiheit von Landarbeitern und Kleinbauern erweitert, gesichert und gefördert werden. Seite an Seite mit anderen freiwilligen Zusammenschlüssen wie Farmer- und Landbesitzerverbänden, anderen Arbeitgeberverbänden im ländlichen Raum, Genossenschaften, Sozialversicherungs- und Mikrokreditinstitutionen sowie Gebietskörperschaften und Behörden der Zentralregierung können Verbände von Landarbeitern und Kleinbauern das Sozialkapital ländlicher Gebiete vermehren und zur Befreiung aus den vielfältigen Armutsfallen beitragen, die die landwirtschaftliche Produktivität und die ländliche Entwicklung hemmen.

Kollektivverhandlungen führen zu höherer Produktivität und besseren Arbeitsbedingungen

Landarbeiter brauchen besseren Rechtsschutz

Prekäre und unsichere Beschäftigung in der Landwirtschaft

Sich zusammenschließen, um Veränderungen in ländlichen Gebieten herbeizuführen

¹⁶⁰ L. Rusgaard: *The IUF/COLSIBA – CHIQUITA framework agreement: A case study*, Arbeitspapier Nr. 94 (Genf, IAA, 2004).

¹⁶¹ IAA: *Sustainable agriculture in a globalized economy*, Diskussionsbericht für die Dreigliedrige Tagung über den Übergang zu nachhaltiger landwirtschaftlicher Entwicklung durch die Modernisierung der Landwirtschaft und die Beschäftigung in einer globalisierten Wirtschaft (Genf, IAA, 2000).

3. Die Auswirkungen des technologischen Wandels und des verschärften Wettbewerbs auf die Mechanismen der Arbeitsmarktsteuerung

Wettbewerb verstärkt den Zwang zur Flexibilität

164. Die Kombination aus verschärftem internationalem Wettbewerb und den Möglichkeiten, die der technologische Wandel zur Umstrukturierung von Unternehmen eröffnet hat – auch durch verstärkte Auslagerung von Wertschöpfungsaktivitäten –, hat in vielen Ländern zu größerer Ungewißheit über die Sicherheit von Arbeitsplätzen geführt. Unternehmen sind weniger zuversichtlich, was ihre Marktposition betrifft, und haben Schwierigkeiten, mit dem Tempo ihrer innovativsten Wettbewerber mithalten. Viele Unternehmer haben deshalb nach Wegen für eine flexiblere Arbeitsorganisation gesucht, und zwar sowohl durch interne Umorganisation (funktionale Flexibilität) als auch durch weniger strenge Vorschriften für Einstellung und Entlassung (numerische Flexibilität). Arbeitsmarktsteuerungssysteme bestimmen die Reaktion von Arbeitgebern auf diese Zwänge¹⁶².

Qualität des Arbeits- und Unternehmensrechts maßgeblich für die Entwicklung

165. Zwei wichtige Grundlagen der Steuerung offener Marktwirtschaften und der Förderung tragfähiger und dauerhafter Entwicklung bilden die Arbeitsbeziehungen und die Haftungsbeschränkung von Unternehmen. Für beide gibt es formelle Definitionen in nationalen Gesetzen. Sie bilden aber auch soziale Institutionen, die sich nebeneinander entwickelt haben und eine wichtige Rolle für die Koordinierung des Produktionsprozesses und das Funktionieren des Marktes spielen. Obwohl die Rechtskonstrukte für die Anstellung von Beschäftigten und für das Unternehmen, die sich in den letzten 200 Jahren entwickelt haben, von Land zu Land variieren, weisen sie im Hinblick auf Zweck und zugrundeliegende Prinzipien eine bemerkenswerte fundamentale Ähnlichkeit auf. Die Qualität der Gesetze zu den Arbeitsbeziehungen sowie des Unternehmensrechts und insbesondere die Wirksamkeit ihrer Durchsetzung sind maßgeblich für die Entwicklung und die Anpassung an den wirtschaftlichen und technologischen Wandel.

Moderne Produktionsmethoden beruhen auf dem Arbeitsverhältnis

166. Trotz des Ausmaßes und des hohen Tempos des wirtschaftlichen und sozialen Wandels gibt es kaum Anzeichen für einen grundlegenden Wandel der Rollen von Arbeitsverhältnis und Unternehmen in der modernen Marktwirtschaft. Wo der Produktionsprozeß ein bestimmtes Maß an Arbeitsteilung erfordert und damit die Koordinierung von mehreren Personen, müssen die Arbeitgeber Arbeitnehmer einstellen, damit diese verfügbar sind, wenn sie gebraucht werden. Die Arbeitgeber müssen auch gewährleisten, daß erworbene Qualifikationen im Unternehmen gehalten werden und Aufgaben nach Bedarf angepaßt werden können. Aus der Arbeitnehmerperspektive bietet das Arbeitsverhältnis eine gewisse Einkommenssicherheit und erfordert keine Investitionen in Werkzeuge, Materialien und Räumlichkeiten.

Integrierte Produktionsprozesse erfordern stabile Arbeitsbeziehungen

167. Theoretisch läßt sich der Arbeitsprozeß in eine Reihe von Aufgaben unterteilen, die von unabhängigen selbständigen Erwerbstätigen erledigt werden. Diese verlangen jedoch ihren Preis für jedes Zwischenprodukt in einer Kette, die letzt-

¹⁶² K. Van Eyck: *Flexibilizing employment: An overview*, SEED-Arbeitspapier Nr. 41 (Genf, IAA, 2003), bietet einen Überblick über die diversen Methoden zur Analyse der Beschäftigungsflexibilität.

endlich zum Endverbraucher führt. Aufgrund der dabei anfallenden Transaktionskosten ist es jedoch bei den meisten Waren und Dienstleistungen effizienter, zumindest einen großen Teil des Prozesses innerhalb eines Unternehmens mit mehreren Beschäftigten zu integrieren. Etwa 90 Prozent der Erwerbstätigen in den meisten Industrieländern stehen in einem Arbeitsverhältnis irgendeiner Art, und der Anteil nimmt in den rascher wachsenden Entwicklungsländern noch zu¹⁶³.

168. Viele Unternehmen weltweit nehmen eine Umstrukturierung ihrer Produktionsprozesse vor. Dies hat wichtige Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Unternehmen selbst. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien, die Öffnung von Märkten und niedrigere Transportkosten ändern die Parameter, die sowohl staatseigene als auch private Unternehmen vor Entscheidungen darüber analysieren, was sie von anderen einkaufen und was sie besser selbst machen. Viele Unternehmen haben mittlerweile die Möglichkeit, einen wachsenden Teil von Produktion oder Dienstleistungen auszulagern – sogar in ein anderes Land. Wie nicht anders zu erwarten, möchten Unternehmen dann auch entsprechend den Entscheidungen darüber, was sie selbst machen und was sie von außen einkaufen, ihre Belegschaft vergrößern oder verkleinern können. Dies wiederum hat dazu geführt, daß die Gesetze in Frage gestellt werden, die die Möglichkeiten von Arbeitgebern einschränken, Arbeitnehmer nach Belieben heuern und feuern zu können, und Arbeitnehmer vor den Folgen der Beschäftigungsinstabilität schützen.

169. Ähnliche Zwänge bewegen Unternehmen auch zur internen Umorganisation, beispielsweise durch längere Betriebslaufzeiten, die Anpassung von Arbeitszeiplänen, um Nachfragespitzen bewältigen zu können, oder die Übertragung von Mehrfachaufgaben an Arbeitnehmer. In manchen Ländern nehmen Zeitarbeit, Teilzeitarbeit und Leiharbeit zu. Diese Trends sind sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor zu beobachten. In vielen Ländern überprüfen Ministerien und Behörden sowie Gebietskörperschaften ihre Arbeitsprozesse mit Blick auf Kostensenkungen und/oder eine Verbesserung der Dienstleistungen. Beschränkt wird der Spielraum für eine solche interne oder funktionale Flexibilisierung in unterschiedlichem Maß zum einen durch Arbeitsgesetze und Kollektivverhandlungen und zum anderen durch die Notwendigkeit expliziter oder impliziter Regeln, die den Einsatz und die Kooperationsbereitschaft der Mitglieder von Arbeitsgruppen fördern¹⁶⁴.

170. Strapazierfähige Möglichkeiten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sich an Veränderungen mit Einfluß auf die Arbeit und den Arbeitsmarkt anzupassen, ohne daß dies gleich kostspielige Arbeitsunterbrechungen oder hohe Arbeitslosigkeit zur Folge hat, stellen für Länder einen Wettbewerbsvorteil dar. Dies hat zu einem neuerlichen Interesse an der Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) als Mittel zur Förderung von Veränderungen durch „geschützte Flexibilität“ geführt. Eine solche Politik erleichtert die Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage durch eine Vielzahl von Programmen. Dazu zählen Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktinformationen, Ausbildung, öffentliche Arbeiten und Unterstützung für die Unternehmensentwicklung. Länder mit hohen Werten für das Verhältnis von Handel zu BIP geben im Allgemeinen mehr für eine AAMP aus. Zudem besteht eine positive Korrelation zwischen hohen AAMP-Ausgaben und

Die Möglichkeit der Auslagerung von Wertschöpfungsaktivitäten verändert die Unternehmen

Die Arbeitsflexibilität nimmt zu

¹⁶³ D. Marsden: *A theory of employment systems: Micro foundations of societal diversity* (Oxford/New York, Oxford University Press, 1999).

¹⁶⁴ M. Marchington: *Fragmenting work: Blurring organizational boundaries and disordering hierarchies*, (Oxford University Press, 2005).

der Wahrnehmung von Arbeitnehmern in bezug auf die Sicherheit des Arbeitsplatzes¹⁶⁵.

4. Trends im Arbeitsrecht

Arbeitsrecht im Wandel

171. Der Zwang zur Veränderung der Arbeitsorganisation und des Arbeitsentgelts beschwört eine Diskussion über den Geltungsbereich und den Inhalt von Arbeitsgesetzen und -vorschriften sowie Kollektivvereinbarungen herauf. Zum einen läßt die größere Unsicherheit des Arbeitsplatzes Forderungen insbesondere von Seiten der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften nach besserem Schutz laut werden. Zum anderen spürt insbesondere die Wirtschaft die Folgen des schärferen globalen Wettbewerbs, der ein höheres Anpassungstempo bei geringeren Einschränkungen durch Gesetze und Kollektivvereinbarungen erfordert. Infolgedessen ist das Arbeitsrecht derzeit mehr oder weniger ständigen Veränderungen unterworfen. Zwischen 2000 und 2005 war die IAO aktiv an Beratungen über Arbeitsrechtsreformen in mehr als 50 Ländern beteiligt.

Besserer Schutz für die Grundrechte bei der Arbeit und Lockerung der Vorschriften zur Arbeitsplatzsicherheit

172. Die Themen, um die es bei Arbeitsrechtsreformen geht, sind außerordentlich vielfältig. Zwei Haupttrends haben sich jedoch in den letzten Jahren herausgeschält. Erstens betrifft ein beträchtlicher Teil der von der IAO registrierten gesetzgebenden Maßnahmen neue oder überarbeitete Gesetze zur Durchsetzung grundlegender Prinzipien und Rechte, insbesondere zur Bekämpfung der Diskriminierung am Arbeitsplatz und der Kinderarbeit. Zweitens hat eine Reihe von Ländern Vorschriften gelockert, um die Kosten des Heuerns und Feuerns und/oder der Einführung neuer Arbeitsorganisationsformen für die Arbeitgeber zu senken.

Die Debatte über Gewerkschaftsrechte verlagert sich vom „Ob“ zum „Wie“

173. In den letzten Jahren haben viele Länder – oft im Rahmen einer Entwicklung zu demokratischen Regierungssystemen – Gesetze über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eingeführt. In der Diskussion über die Vereinigungsfreiheit hat definitiv eine Verlagerung von der Frage, ob diese Rechte und Prinzipien geachtet werden sollten, zu Überlegungen stattgefunden, wie man sie am besten achten und nutzen kann. Eine Reihe von Ländern befindet sich noch in dem Prozeß der Einführung oder Verbesserung von Gesetzen zur Vereinigungsfreiheit, und viele lassen diverse Ausnahmen des Rechtsschutzes von Arbeitnehmern insbesondere in der Landwirtschaft und in Sonderwirtschaftszonen sowie von Migranten, Hausangestellten und Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft zu. Der Umstand, daß die Prinzipien der Vereinigungsfreiheit weniger bestritten sind, hat dennoch eine stärkere Fokussierung auf Mittel und Wege ermöglicht, um sicherzustellen, daß Frauen und Männer in der Praxis Verbände ihrer eigenen Wahl bilden und ihnen beitreten können, ohne Repressalien befürchten zu müssen¹⁶⁶.

Mehr Gesetzesinitiativen gegen Diskriminierung

174. Ein besonders bemerkenswerter Trend betrifft insbesondere in Europa die Stärkung von Gesetzen gegen die Diskriminierung am Arbeitsplatz. Es gab eine höhere Zahl von Maßnahmen zur Bekämpfung indirekter geschlechtsspezifischer Diskriminierung und mehr Organisationen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter bei der Arbeit. Wenngleich sich die Reformen vorwiegend gegen die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder Rasse richteten, wird auch gegen

¹⁶⁵ P. Auer, U. Efendioglu und J. Lescheke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genf, IAA, 2005).

¹⁶⁶ IAA: *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

andere Diskriminierungsmotive wie sexuelle Orientierung, Körperbehinderung und dem HIV/Aids-Status vorgegangen.

175. Seit seiner Annahme im Jahr 1999 wurde das IAO-Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 158 Mitgliedsländern ratifiziert. Viele von diesen mußten deshalb ihre Gesetze modernisieren.

176. Die Lockerung des gesetzlichen Schutzes vor Entlassung ist ein weiterer wichtiger Bereich der Arbeitsrechtsreformen. Obwohl im Recht der meisten Länder weiterhin davon ausgegangen wird, daß, wenn nichts anderes angegeben ist, Arbeitsverträge für Vollzeittätigkeit und auf unbestimmte Dauer geschlossen werden, haben viele Reformen es den Arbeitgebern erleichtert, Arbeitnehmern so genannte „atypische“ Arbeitsverträge anzubieten. Solche Verträge können befristet sein, ein Zeitarbeits- oder Teilzeitarbeitsverhältnis begründen oder nur für einen Ausbildungszeitraum gelten. Viele Länder haben auch Gesetze über private Arbeitsvermittler und Arbeitnehmerüberlassung in Kraft gesetzt¹⁶⁷. In vielen Ländern wurden die Gesetze zur Stellung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst überprüft. Häufig geschah dies mit Blick auf die Lockerung der Einschränkungen von Veränderungen der Arbeitsformen.

177. Fast alle Länder haben die Entscheidungsfreiheit von Arbeitgebern im Hinblick auf die Entlassung großer Gruppen von Arbeitnehmern per Gesetz in irgendeiner Weise eingeschränkt. In den meisten Ländern gelten gesetzliche Kündigungsfristen. Darüber hinaus sind zwei Formen der Konsultation weit verbreitet: eine Pflicht zur Konsultation der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter mit dem Ziel, Alternativen zu Schließungen zu finden oder die Bedingungen für die Trennung festzulegen, und/oder die Pflicht zur Information einer Amtsperson. Dabei kann es sich um einen Ministerialbediensteten oder sogar den Minister handeln, und das Ziel ist auch hier, Zeit für Beratungen über Alternativen zu gewinnen oder die Kündigungsfolgen abzuschwächen. Obwohl solche Kündigungsschutzgesetze oft kritisiert werden, weil sie angeblich die Flexibilität behindern, galten die meisten Reformen in der Praxis der Verbesserung des Ablaufs und der Transparenz von Konsultationsverfahren und falls notwendig von Genehmigungsverfahren für Massenentlassungen. Im Rahmen neuer Gesetze zur Förderung der Chancengleichheit wurde in vielen Fällen der Schutz vor diskriminierenden Praktiken bei der Kündigung von Arbeitsverhältnissen gestärkt.

178. Arbeitsrecht und Arbeitsregulierung werden vom Umfang nicht weniger. Vielmehr passen sie sich an demokratische Forderungen nach verbesserten Rechten sowie an ökonomische und technologische Zwänge zu größerer Flexibilität an. In vielen Ländern und insbesondere Entwicklungsländern, die einen jahrelangen Sparkurs verfolgt haben, wurde eines der wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung des Arbeitsrechts – die Arbeitsaufsicht – immer weniger genutzt. Viele Länder verfügen über gute Gesetze auf der Grundlage des IAO-Übereinkommens (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht von 1947, haben jedoch nicht die finanziellen Mittel zur Einstellung, Ausbildung und Ausstattung einer angemessenen Arbeitsaufsichtsbehörde¹⁶⁸. In vielen Ländern haben anhaltende Sparmaßnahmen, die auch zu Kür-

***Weltweiter Feldzug zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit
Größere Variabilität der Arbeitsverträge***

Schutz vor Massenentlassungen gelockert, aber nicht abgeschafft

Arbeitsaufsicht durch Sparmaßnahmen beeinträchtigt

¹⁶⁷ Trotz der relativ niedrigen Zahl der Ratifizierungen des IAO-Übereinkommens (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler von 1997 scheinen die darin enthaltenen Bestimmungen viele dieser neuen Gesetze beeinflusst zu haben.

¹⁶⁸ IAA: *General Survey: Labour inspection*, Bericht III (Teil IB), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>).

Suche nach einer neuen grundsatzpolitischen Mischung von Flexibilität und Sozialer Sicherheit

zungen des Gehalts der Beschäftigten im öffentlichen Dienst geführt haben, es erschwert, erfahrene Prüfer zu halten, und die Korruptionsgefahr erhöht.

179. In Debatten über Kündigungsschutzgesetze wurde auch über die Arbeitslosenunterstützung und die Effektivität von Ausbildungssystemen diskutiert. Beeinflusst werden die Bedingungen für die Trennung vom Umfang des Einkommenschutzes, den Arbeitslose während der Suche nach einer neuen Stelle genießen, und von der Verfügbarkeit von Umschulungsmöglichkeiten zur Neuqualifizierung für einen anderen Beruf. Besonders in Europa, aber auch in anderen Regionen, wird lebhaft über das Konzept der „Flexicurity“ gestritten. Dabei handelt es sich um ein Modell der Beschäftigungsanpassung, bei dem die formellen Kündigungsbeschränkungen für Arbeitgeber relativ schwach sind, aber durch andere Maßnahmen gewährleistet ist, daß eine eventuelle Arbeitslosigkeit nur von kurzer Dauer ist. Konsultationen mit Gewerkschaften und Behörden, unterstützt durch das System der sozialen Sicherung und das Ausbildungssystem, sollen dafür sorgen, daß Arbeitslose in einer kurzen Phase der Arbeitsuche nur einen geringen Einkommensverlust haben und sie auch aktive Unterstützung beim Berufs- oder Ortswechsel erhalten¹⁶⁹.

Wandel als Ergebnis von Verhandlungen und geschützte Mobilität: Ein Trend für die Zukunft?

180. Der Trend zu besserem Schutz der Vereinigungsfreiheit und vor Diskriminierung in Verbindung mit einer Lockerung der Kündigungsschutzgesetze könnte eine allgemeinere Entwicklung zu einem auf Rechten basierenden Ansatz vorzeichnen, bei dem die Anerkennung der Notwendigkeit dynamischer Arbeitsmärkte von der Achtung von Rechten und ausgehandelten Lösungen für Veränderungen am Arbeitsplatz abhängig gemacht wird. Dies wird manchmal als ein Übergang zu prozeduralen Rechten und eine Abkehr von garantierten substantiellen Ergebnissen charakterisiert¹⁷⁰. Ein solcher Ansatz erfordert eine Modernisierung sozialer Sicherheitssysteme und die Aktualisierung von Humanressourcenpolitiken. Mechanismen für die Arbeitssteuerung von Tag zu Tag durch Dialog und Verhandlungen mit geringerer Berufung auf Gesetze und Rechtswege erfordern starke und effektive Verbände zur Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

5. Kollektivverhandlungen und Sozialdialog

Die rechtlichen Grundlagen des Sozialdialogs

181. Kollektivverhandlungen zwischen freien Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen und andere Formen des Sozialdialogs sind charakteristische Merkmale demokratischer Gesellschaften. In vielen Ländern markierte der historische Prozeß, in dessen Verlauf der Staat das Recht auf die Vereinigungsfreiheit anerkannte und unterstützte, einen Wendepunkt auf dem Weg zur Demokratie. Die interne Dynamik von Arbeitsprozessen spricht jedoch offensichtlich für die Bildung von Gruppen und separate Übereinkünfte der Arbeitgeber mit ihnen. In vielen Ländern wurden Gewerkschaften gegründet und mußten sich oft heimlich betätigen, bevor sie legal wurden oder eine funktionierende Demokratie entstand. Der soziale Kampf zur Geltendmachung von Arbeitnehmerrechten kann dazu führen, daß die Rechte – zumindest teilweise – gewährt werden, selbst wenn noch kein konventio-

¹⁶⁹ IAA: *Veränderung bewältigen: Einen Rahmen für menschenwürdige Arbeit schaffen*, Bericht des Generaldirektors, Bd II, 7. Europäische Regionaltagung, Budapest, Februar 2005 (Genf, IAA, 2005).

¹⁷⁰ B. Hepple (Hrsg.): *Social and labour rights in a global context, International and comparative perspectives* (Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2002), S. 15.

neller Rechtsweg zu ihrer Anwendung existiert. Damit jedoch die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen auf der Grundlage des Sozialdialogs wirksam werden und in die Arbeitsmarktsteuerung integriert werden können, müssen diese Rechte gesetzlich verankert werden.

182. Die völkerrechtlichen Bezugspunkte für die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen bilden die IAO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98¹⁷¹. Die Verbreitung der Demokratie in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts ging mit einer Zunahme der Ratifizierungen der IAO-Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit einher. In vielen Ländern, in denen die Vereinigungsfreiheit zuvor stark eingeschränkt war, wurden die gesetzlichen Hürden für die Arbeit von freien Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden weitgehend abgebaut. Dadurch haben die Möglichkeiten für Kollektivverhandlungen und Sozialdialog zugenommen und sich weiterentwickelt. Gleichzeitig haben wirtschaftliche und soziale Veränderungen jedoch zu einem beträchtlichen Wandel der organisierten Arbeiterbewegung und bis zu einem gewissen Grad auch der Arbeitgeberverbände geführt.

183. In den meisten Ländern hat der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an der Arbeitnehmerschaft abgenommen. In den früheren kommunistischen Ländern, in denen die Mitgliedschaft in von der Partei kontrollierten Organisationen mehr oder weniger obligatorisch war, fiel der Rückgang besonders drastisch aus. In der EU belief sich der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder 2002 auf etwa 26 Prozent, wobei die Werte in den „neuen“ Mitgliedstaaten darunter lagen¹⁷². Die Mitgliedschaft in den Vereinigten Staaten war bis 2000 ebenfalls auf etwa 13 Prozent gesunken, verglichen mit 15 Prozent zehn Jahre zuvor. In Japan waren 22 Prozent der Beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder, was gleichermaßen einen Rückgang um 10 Prozent gegenüber 1990 ausmacht¹⁷³. Die Anteile der Gewerkschaftsmitglieder in den Entwicklungsländern schwanken genauso und hängen zu einem großen Teil von der Zahl der nicht in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmer ab. Auch die Informationsquellen dazu sind dürftig. Zwischen 2000 und 2003 erreichte der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder, gemessen in Prozent der entlohnten Beschäftigten insgesamt (im formellen Sektor), in Ländern wie Ägypten, Brasilien, Mauritius, Nicaragua, Singapur oder Sri Lanka relativ hohe Werte von 25 bis 45 Prozent, betrug in Costa Rica, Indien und der Republik Korea zwischen 10 und 20 Prozent und lag in vielen anderen Ländern unter 10 Prozent. Gemessen in Prozent der Gesamtbeschäftigten einschließlich derjenigen in der städtischen informellen Wirtschaft und in der Landwirtschaft ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder in Ländern wie Indien wesentlich geringer¹⁷⁴.

184. Die Hauptursachen für den Rückgang in den Industrieländern ist der Verlust an Arbeitsplätzen in Branchen wie Bergbau, Eisenbahn, Stahl, Schiffbau und dem verarbeitenden Gewerbe im Allgemeinen, in denen traditionell ein hoher Anteil der Beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder war. Die Gewinnung von Mitgliedern in den neuen Dienstleistungssektoren und in kleineren Unternehmen hat diese Verluste nicht ausgleichen können. Die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst waren vom Mitgliederschwund weniger stark betroffen als im Privatsektor. In Län-

Die Rolle der internationalen Arbeitsnormen bei der Verbreitung der Demokratie

Mitgliederverlust der Gewerkschaften in den meisten Ländern

Anwerbung neuer Gewerkschaftsmitglieder in der veränderten Wirtschaft kann den Verlust an Arbeitsplätzen in der Schwerindustrie nicht ausgleichen

¹⁷¹ Das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948 (Nr. 87), und das Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen, 1949 (Nr. 98).

¹⁷² Europäische Kommission: *Industrial relations in Europe 2004*, (Brüssel, 2004) Tabelle 1.3.

¹⁷³ OECD: *OECD Employment Outlook* (Paris, 2004) Tab. 3.3.

¹⁷⁴ S. Lawrence und J. Ishikawa: *Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings* (Genf, IAA, 2005).

Mehr Gewicht von Frauen in den Gewerkschaften erhöht die Aussichten auf verbesserte Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz

dem, in denen die Gewerkschaften eine wichtige Rolle im sozialen Sicherheitssystem spielen, beispielsweise in Skandinavien, ist der Rückgang des Organisationsgrads weniger deutlich ausgefallen.

185. Vor dem Hintergrund dieses allgemeinen Rückgangs nimmt in vielen Ländern der Anteil von Frauen an den Gewerkschaftsmitgliedern insgesamt zu. Mehr Einfluß oder die Mitgliedschaft von Frauen in Entscheidungsgremien sind eine wichtige Voraussetzung für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit. Die gleichberechtigte Teilhabe und Vertretung von Frauen und Männern im Sozialdialog auf den höchsten Ebenen können Arbeitsmarktergebnisse beeinflussen, was den Abbau von Hürden zur Folge hat, die Frauen daran hindern, einer Vollzeitbeschäftigung zu gleichen Bedingungen wie für Männer nachzugehen, und ihre Benachteiligungen im Hinblick auf ihre Fähigkeit beseitigen, gleichberechtigt menschenwürdige Arbeitsplätze zu erhalten. Die gleiche Teilhabe von Frauen an der politischen Willensbildung kann deshalb zur Einführung von stärker am Gleichstellungsgedanken ausgerichteten Gesetzen und einer besseren Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Arbeit, zur Verbesserung des gleichberechtigten Zugangs zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen und zu erweitertem Sozialschutz für Frauen und Männer in informellen und prekären Beschäftigungsverhältnissen führen.

Soziale und politische Feindseligkeiten behindern die Organisierung

186. Ein Faktor, der schwerer greifbar ist, sich aber negativ auf die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften auswirkt, ist der Wandel des sozialen und politischen Umfelds in manchen Ländern. Gewerkschaften sind zur Aufrechterhaltung des Organisationsgrades in der Arbeitswelt auf Freiwillige angewiesen. Wenn Führungskräfte, Arbeitgeber und andere weisungsbefugte Personen der Wahrnehmung dieser wichtigen sozialen Rolle feindselig gegenüberstehen und dies als Risiko für die Weiterbeschäftigung empfunden wird, verringert sich die Zahl und vermindert sich die Begeisterung der Freiwilligen. Ein Teil der Schwierigkeiten für die Gewerkschaften in manchen Ländern geht wahrscheinlich auf den unzureichenden Schutz vor Diskriminierung für Gewerkschaftsaktivisten zurück. Dies gilt insbesondere für die Mitgliederwerbung in zuvor nicht organisierten Betrieben.

Arbeitgeberverbände bekommen den Beschäftigungswandel zu spüren

187. Der strukturelle Beschäftigungswandel macht sich auch bei den Arbeitgeberverbänden bemerkbar, obwohl dies schwieriger zu quantifizieren ist. Daten aus Europa zeigen, daß die Arbeitgeberverbänden angehörenden Unternehmen immer noch etwa 60 Prozent aller Arbeitnehmer beschäftigen. Im Vergleich zu anderen Regionen ist dies wahrscheinlich ein hoher Wert, obwohl die Mitgliederzahlen in den neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa niedriger liegen. Die Unterstützung für den Aufbau von Arbeitgeberinstitutionen ist nach wie vor eine wichtige Aufgabe in den Ländern im Übergang zur Marktwirtschaft¹⁷⁵.

Festigung der Strukturen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden

188. Durch die Verschmelzung vieler Gewerkschaften und den Zusammenschluß zuvor getrennter Wirtschaftsverbände für Handels- und Beschäftigungsfragen in manchen Ländern hat sich die Struktur von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verändert. Im November 2006 werden der Weltverband der Arbeitnehmer und der Internationale Bund Freier Gewerkschaften eine neue internationale Gewerkschaftsorganisation von globaler Reichweite gründen, unter deren Dach die meisten unabhängigen und demokratischen nationalen Gewerkschaftsverbände versammelt werden sollen.

¹⁷⁵ Europäische Kommission: *Industrial relations in Europe 2004*, a.a.O., Tab. 1.5.

189. Der geringere Organisationsgrad in Gewerkschaften und bis zu einem bestimmten Grad auch in Arbeitgeberverbänden hat Auswirkungen auf den Geltungsbereich und den Inhalt von Kollektivverhandlungen und andere Institutionen des Sozialdialogs. In vielen Ländern profitieren jedoch wesentlich mehr Arbeitnehmer von Kollektivvereinbarungen, als tatsächlich Mitglieder von Gewerkschaften oder Beschäftigte von Unternehmen sind, die einem Arbeitgeberverband angehören. In der Europäischen Union beispielsweise galten 2001 Kollektivvereinbarungen für etwa 78 Prozent der Beschäftigten in den 15 alten und für 35 Prozent in den zehn neuen Mitgliedstaaten. Weil Tarifverhandlungen in der Industrie weiterhin stark verbreitet sind und freiwillige oder gesetzliche Verfahren eingesetzt werden, um ihre Ergebnisse für alle Arbeitgeber in den betreffenden Sektoren verbindlich zu machen, sind diese Zahlen im Vergleich zu anderen Ländern hoch. Der Durchschnitt für die Industrieländer der OECD war zwischen 1980 und 2000 von 48 auf 35 Prozent zurückgegangen. Daten zum persönlichen Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen in Entwicklungsländern liegen kaum vor. Sie sind dort weniger gebräuchlich als in Industrieländern und vorwiegend auf den öffentlichen Sektor sowie größere Unternehmen beschränkt ¹⁷⁶.

190. In manchen Ländern ist eine Verlagerung von Verhandlungen auf der nationalen oder Industriezweigebene zu Verhandlungen auf betrieblicher oder Unternehmensebene festzustellen. In anderen finden die Verhandlungen auf zwei oder drei Ebenen statt, und der Grad der Dezentralisierung kann von Runde zu Runde variieren. In einer Reihe europäischer Länder ist ein Trend zu Vereinbarungen mit einem kleineren geographischen Geltungsbereich innerhalb eines Industriezweigs oder eines nationalen Rahmens zu beobachten ¹⁷⁷. Demgegenüber steht jedoch die in manchen Ländern wieder gewachsene Bedeutung dreigliedriger Vereinbarungen über Sozialpakete zu Fragen wie Entgelt, Ausbildung, Sozialtransfers, Steuerstrategien und Arbeitsrechtsreformen ¹⁷⁸.

191. Ein weiterer sich abzeichnender Trend ist ein internationaler Sozialdialog zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden. Bis Ende 2005 waren mehr als 40 Rahmenvereinbarungen auf der Grundlage der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit geschlossen worden, die für mehr als 3,5 Millionen Arbeitnehmer galten. Diese Abkommen betreffen nicht Probleme wie Entgelt und Arbeitsbedingungen, sondern etablieren vereinbarte Prinzipien, die in einem gesamten globalen Unternehmen zu verbesserten Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und dem Management beitragen können.

6. Internationale Dimensionen der Arbeitsmarktsteuerung

192. Die heutigen Steuerungsmechanismen für die Welt der Arbeit, in der Hauptsache Gesetze und Kollektivverhandlungen, entwickelten sich im 19. und 20. Jahrhundert unter Bedingungen, die durch den Geltungsbereich des Nationalstaats

Einschränkungen des Geltungsbereichs von Kollektivvereinbarungen, jedoch weiterhin groß in Europa

Tendenzen zu stärker dezentralisierten Verhandlungen

Entwicklung eines internationalen Sozialdialogs

Nationale Rahmen für Arbeits- und Produktmärkte

¹⁷⁶ OECD *Employment Outlook*, 2004, a.a.O., S. und J. Ishikawa, a.a.O.

¹⁷⁷ P. Marginson, K. Sisson: *European integration and industrial relations: Multi-level governance in the making* (New York, Palgrave Macmillan, 2004).

¹⁷⁸ H.C. Katz und O. Darbishire: *Converging divergences: Worldwide changes in employment systems*, (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2000).

eingeschränkt wurden. Doch selbst im 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert gab es bei der Entwicklung des Arbeitsrechts bereits eine internationale Dimension. Diese beruhte zum Teil auf kolonialen Interessen, war aber auch das Ergebnis der Bemühungen der IAO und ihrer Vorläuferorganisationen um die Etablierung gemeinsamer Standards für Recht und Praxis auf nationaler Ebene. Dennoch blieben die Auswirkungen von Arbeitsmarktsteuerungssystemen auf den Preis und die Qualität von Endprodukten sowie auf die Sozialbeziehungen im Wesentlichen auf nationale Märkte beschränkt.

***Produktmärkte
werden global***

193. Im 21. Jahrhundert sind die Märkte für Waren und Dienstleistungen zunehmend global. Trotz des beträchtlichen und weiter zunehmenden Umfangs der Arbeitsmigration können sich Arbeitnehmer wesentlich weniger international orientieren als früher. Dies hat einen neuen Wirkungskreis für das Arbeitsrecht und den Sozialdialog geschaffen. Reformen oder die Fortführung des Status quo werden oft unter dem Gesichtspunkt ihres erwarteten Effekts für die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen oder des Landes insgesamt beurteilt.

***Überwachung
gerechter Arbeits-
bedingungen auf
internationaler
Ebene***

194. Gleichzeitig haben Arbeitnehmer, Verbraucher, Unternehmen und Regierungen zunehmend die Arbeitsbedingungen in anderen Ländern im Blick. Dem liegen zumindest zum Teil legitime Befürchtungen zugrunde, daß hart erkämpfte soziale Fortschritt einem schärferen Wettbewerb zum Opfer fallen könnten. Außerdem ist mit der besseren Verfügbarkeit von Informationen auch die globale Besorgnis über Menschenrechtsverstöße und die anhaltende Armut in anderen Ländern gewachsen. Es kann jedoch nicht geleugnet werden, daß Unsicherheitsgefühle infolge von mehr internationalem Wettbewerb auch für engstirnige protektionistische Zwecke mißbraucht werden können.

***Die internationalen
Einflüsse auf die
Arbeitsmarktsteuerung
nehmen zu***

195. Ein geschärftes Bewußtsein für die internationalen Dimensionen der Arbeitsmarktsteuerung hat mehrere unterschiedliche, wenngleich einander überlappende Ansätze für Modernisierung und Anpassung hervorgebracht. Erstens überprüfen viele Länder, wie bereits erwähnt, nationale Gesetze und Sozialdialogsysteme, und zwar häufig mit dem expliziten Ziel, die Leistung von Konkurrenten zu erreichen, und bisweilen auch, um deren Steuerungsmechanismen zu übernehmen. Dies könnte als Prozeß des Systemwettbewerbs oder der Systemnachbildung beschrieben werden. Beispielsweise werden häufig Vergleiche zwischen den Arbeitsmarktssystemen der Vereinigten Staaten sowie von Europa und Japan benutzt, um Argumente zugunsten von Reformen zu unterstützen, obwohl die Belege für die Überlegenheit eines dieser Modelle schwach sind. Ein zweiter Trend betrifft die Suche nach Möglichkeiten zur Harmonisierung von Gesetzen, wenn nicht global, dann innerhalb eines regionalen Marktes wie dem, der durch die Europäische Union geschaffen wurde. Eine dritte Reaktion ist die Überwindung nationaler Zuständigkeitsgrenzen und die Definition von Normen, die multinationale Unternehmen an allen Standorten anwenden könnten, an denen sie tätig sind, und die auch für ihre Zulieferer gelten würden. Der Steuerungsrahmen für einen solchen Ansatz ist ein globales Produktionssystem, woraus folgt, daß die Normen nicht rechtsverbindlich sind. Statt dessen beruht ihre Anwendung auf anderen Mechanismen wie Marktzwängen für Unternehmen, eine Reputation sozial verantwortlichen unternehmerischen Handelns zu wahren.

***Ein neuer, stärker
integrierter Ansatz
zu Rechten bei der
Arbeit zeichnet sich
ab***

196. Ein wichtiger neuer Aspekt von Diskussionen über nationale Arbeitsrechtsreformen, regionale oder globale soziale Grundlagen und unternehmerische soziale Verantwortung ist, daß Arbeitsrechte nicht länger als marktextern oder in Opposition zum Markt stehend aufgefaßt werden, sondern vielmehr als integraler Bestand-

teil des Marktes behandelt werden¹⁷⁹. Für die IAO ist dieser Ansatz natürlich nicht neu. Der potentiell positive Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerungen und besseren Arbeitsbedingungen sowie Rechten ist eine der Säulen des dreigliedrigen Steuerungs- und Normensetzungs-systems der IAO. Unabhängig davon hat sich die Vorstellung, daß die verbesserte Anwendung von Arbeitsrechten die Entwicklung des Marktes für Waren und Dienstleistungen unterstützen kann, in der letzten Zeit immer mehr durchgesetzt.

Systemwettbewerb und -nachbildung

197. Der schärfere globale Wettbewerb hat Unternehmen aller Größenordnungen veranlaßt, rasante, häufige und umfangreiche Veränderungen der Arbeitsorganisation vorzunehmen, die sich unter dem Schlagwort „Flexibilität“ zusammenfassen lassen. In der Praxis kann mehr Flexibilität in unterschiedlichen Unternehmen und Sektoren sehr unterschiedlich ausfallen. ArbeitsökonomInnen unterscheiden vielfach zwischen „funktionaler“ und „numerischer“ Flexibilität. Funktionale Flexibilität impliziert veränderte Aufgaben, Rollen, Arbeitszeiten und Qualifikationen bei einer mehr oder weniger gleich großen Belegschaft. Numerische Flexibilität meint die Fähigkeit, zur besseren Anpassung der Beschäftigtenzahl an die aktuelle Auftragslage leichter heuern und feuern zu können.

198. In Diskussionen über die Flexibilität nationaler Arbeitsmarktsteuerungssysteme galt die Aufmerksamkeit vor allem Themen wie der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen. Für viele Unternehmen ist jedoch wichtig, daß Beschäftigungsstabilität herrscht und Arbeitnehmer mit unternehmensspezifischen Qualifikationen gehalten werden können¹⁸⁰. Es ist auch klar, daß es kein Patentrezept für den Erfolg gibt. Unterschiedliche Arbeitsrechtssysteme haben sich als durchaus kompatibel mit dem Erreichen hoher Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten erwiesen. Beispielsweise belegten die skandinavischen Länder neben den Vereinigten Staaten und Singapur mehrere Jahre einen Platz unter den ersten Zehn im *Global Competitiveness Report* des Weltwirtschaftsforums¹⁸¹.

199. Der Zwang zur Flexibilisierung hat jedoch die Sorge laut werden lassen, daß im Wettbewerb um begrenzte ausländische Investitionen manche Länder die Arbeitsgesetze schwächen könnten, die Arbeitnehmer vor Ausbeutung schützen. Diese Gefahr ist größer in Ländern mit einem großen Arbeitskräfteangebot, die sich auf arbeitsintensive Montagebranchen mit geringen Qualifikationsanforderungen spezialisiert haben. Die Zunahme der Zahl der Sonderwirtschaftszonen, in denen nationale Arbeitsgesetze nicht zur Anwendung kommen, hat diese Besorgnis verstärkt. Es besteht die Gefahr, daß ein solcher Wettbewerb einen so genannten „Wettlauf nach unten“ um schlechtere Arbeitsbedingungen und Löhne auslöst. Andere Faktoren machen deutlich, daß dies verhindert werden kann.

200. Damit ausländische Direktinvestitionen in exportorientierten Branchen des verarbeitenden Gewerbes zur nationalen Entwicklung von Ländern mit niedrigen Einkommen beitragen, ist es wichtig, daß sie Teil einer Strategie für mehr Wertschöpfung, Qualifikationen, Technologietransfer und damit mehr Wirtschaftswachstum und Verringerung der Armut sind. Wenn die gesamten oder ein Teil der

Schärferer Wettbewerb erhöht den Zwang zur Flexibilität

Beschäftigungsstabilität bleibt jedoch ebenfalls wichtig

Gefahr eines Wettlaufs nach unten am größten in der arbeitsintensiven Montagearbeit mit geringen Qualifikationsanforderungen

Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung erfordern Strategien für höhere Wertschöpfung

¹⁷⁹ Hepple, a.a.O., S. 15.

¹⁸⁰ P. Auer und S. Cazes: *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries* (Genf, IAA, 2003).

¹⁸¹ WEF: *Global Competitiveness Report 2005-06*, a.a.O.

Erträge nicht im Land bleiben, ist mit einem Ansatz zur Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen nach dem Motto „Arbeitsplätze um jeden Preis“ wenig gewonnen. Beschäftigungspolitik und Arbeitsgesetze müssen deshalb Teil einer dynamischen Strategie zur Verbesserung der Produktivität, der Qualifikationen und der Arbeitsbedingungen mit dem Ziel verbesserter Wettbewerbsfähigkeit sein. Die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit trägt zu solchen Strategien auf nationaler Ebene bei.

Zusammenarbeit bei der Schaffung international gültiger sozialer Grundlagen

Regionale Neuerungen unter Führung der EU

201. Gemeinsames Vorgehen bei der Förderung der Achtung gemeinsamer Prinzipien und zur Verhinderung ihrer Untergrabung hat die Entwicklung der IAO-Normen seit 1919 und regionale Initiativen in neuerer Zeit vorangetrieben. Die Europäische Union nimmt in dieser Beziehung eine führende Rolle ein. Nach der Verabschiedung des Sozialprotokolls in Maastricht 1991, das 1999 in Amsterdam in den EU-Vertrag integriert wurde, verfügt die Europäische Kommission über die Befugnis, europaweite Übereinkünfte zwischen der Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa (UNICE), dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (ETUC) zu fördern. So ist eine Reihe von Abkommen entstanden, die in rechtsverbindliche Europäische Richtlinien überführt wurden. Dazu zählen Richtlinien zu Elternurlaub, Teilzeitarbeit, Zeitarbeit sowie Arbeitszeit in der Seeschifffahrt und im Luftverkehr. Seit 1994 hat die Europäische Betriebsratsrichtlinie zur Bildung von etwa 650 „Europäischen Betriebsräten“ für mehr als elf Millionen Arbeitnehmer geführt. Sie sollen die verbesserte Unterrichtung der Arbeitnehmer und Konsultationen zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertretern in gesamt-europäischen Sitzungen fördern¹⁸².

Arbeits- und Sozialbestimmungen Teil regionaler Freihandelsabkommen

202. Regionale Freihandelsabkommen wie NAFTA, Mercosur und SADCC umfassen auch eine Arbeits- und Sozialdimension, die sich häufig auf IAO-Prinzipien oder -Praxis stützt. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von Mechanismen mit den gemeinsamen zugrundeliegenden Zielen, jede Tendenz zur Untergrabung bestehender Arbeitsschutzvorschriften zu verhindern und eine Stärkung von Gesetzen zu fördern, insbesondere solcher, die explizit grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit betreffen. Die EU und die Vereinigten Staaten haben auch Anreize zur Verbesserung von Arbeitsrechtssystemen in der Handels- und Entwicklungshilfepolitik wie die Zollsenkungen in ihrem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) geschaffen.

Globale Produktionssysteme werfen neue Steuerungsprobleme auf

Wachstums globaler Produktionssysteme auf die Arbeitsplätze

203. Angesichts des Wachstums globaler Produktionssysteme und insbesondere der Verlagerung der Montagearbeit an billigere Standorte ist eine lebhafte Debatte darüber ausgebrochen, ob sie die Entwicklung fördern oder behindern. Es wird

¹⁸² Die Richtlinie 94/45/EC des Rates gilt für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten und mindestens 150 Beschäftigten in zwei Mitgliedstaaten. 17 Unternehmen in zwei Nichtmitgliedstaaten – Norwegen und der Schweiz – haben ebenfalls Europäische Betriebsräte gebildet. Siehe: Europäische Kommission: *Industrial Relations in Europe* (Brüssel, 2004), Kapitel 5.

auch die Frage gestellt, ob neue Formen der Steuerung benötigt werden, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern zu schützen. Einerseits sind in vielen Entwicklungsländern die Bedingungen in den Exportfabriken besser als in der Landwirtschaft oder der urbanen informellen Wirtschaft, aus der sich viele der Arbeitnehmer rekrutieren. Zudem werden viele Arbeitsplätze an den Montagebändern mit Frauen besetzt, die ansonsten wenig Aussichten auf entlohnte Arbeit haben. Andererseits werden Befürchtungen laut, daß es in den Industrieländern bald keine Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitnehmer mehr geben wird und daß von diesem Phänomen zunehmend auch Büroangestellte aus der Mittelklasse betroffen sein werden, weil mittlerweile bestimmte Dienstleistungen auf ähnliche Weise organisiert werden.

204. Diese Bedenken gegenüber globalen Produktionssystemen haben multinationale Unternehmen zu verschiedenen Reaktionen veranlaßt. Aktivitäten zur sozialen Verantwortung von Unternehmen (*corporate social responsibility* – CSR) bilden eine Möglichkeit für Unternehmen, sich Gedanken über die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die Gesellschaft zu machen und ihre Prinzipien und Werte sowohl in ihren internen Methoden und Prozessen als auch in ihrer Interaktion mit anderen Akteuren zum Ausdruck zu bringen. CSR ist eine freiwillige Initiative auf Unternehmensebene und bezieht sich auf Aktivitäten, die über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen. CSR fällt daher in das weite Feld der Steuerung, weil damit Verhaltensnormen in Unternehmen etabliert werden sollen, die Einfluß darauf haben, wie Arbeit organisiert und geleistet wird.

205. CSR umfaßt sehr vielfältige Initiativen einschließlich unternehmerischer Verhaltenskodexe als Leitlinien für das Verhalten des Managements in punkto Beschäftigungsfragen und sozialem Engagement¹⁸³. Andere Initiativen finden unter Beteiligung nationaler oder internationaler Wirtschaftsverbände statt und sind gewöhnlich auf bestimmte Sektoren beschränkt. Manche gehen von nichtstaatlichen Organisationen aus, und die Wirtschaft wird aufgefordert, sich anzuschließen. Viele sind rein deklaratorischer Natur, während andere umfangreiche Maßnahmen zur Berichterstattung und Überwachung vorsehen, in manchen Fällen durch externe Sozialprüfer. Das damit eng zusammenhängende sozial verantwortungsvolle Investment bedeutet, daß Investoren, häufig Rentenfonds oder Investmentgesellschaften, die Unternehmen, in die sie investieren, anhand von Kriterien für die sozial verantwortungsvolle Verhalten überprüfen. Beinahe einer von jeweils zehn in den Vereinigten Staaten gewerbsmäßig investierten US-Dollar – oder 2,3 von insgesamt 24,4 Billionen US-Dollar – fließt in sozial verantwortliche Investitionen¹⁸⁴. In vielen Fällen gilt ein und dieselbe Initiative Aspekten sowohl sozialen als auch ökologisch verantwortungsvollen Handelns. Die Internationale Finanz-Corporation (IFC), Darlehensgeber der Weltbank für den privaten Sektor, hat kürzlich Arbeitsrechtbestimmungen auf der Grundlage der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in ihre Anforderungen an die ökologische und soziale Leistung von Darlehensnehmern aufgenommen¹⁸⁵.

**Mehr Initiativen
zur sozialen
Verantwortung von
Unternehmen**

**CSR umfaßt viel-
fältige Initiativen**

¹⁸³ Eine IAO-Datenbank enthält Informationen zu mehr als 800 CSR-Initiativen; siehe <http://www.ilo.org/basi>.

¹⁸⁴ Social Investment Forum: *2005 Report on socially responsible investing trends in the United States* (Washington, DC, 2006). http://www.socialinvest.org/areas/research/trends/sri_trends_report_2005.pdf.

¹⁸⁵ IFC: *IFC reviews environmental and social standards*, http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/Content/IFC_Performance_Standards.

**CSR in der Praxis
und ihre Bezüge
zum Recht**

206. CSR und die Rolle von Unternehmen in der Gesellschaft sind Gegenstand heftiger Diskussionen. Von mancher Seite wird befürchtet, daß von CSR-Initiativen der Unternehmen weit mehr erwartet wird, als was der legitimen Rolle von Unternehmen in der Gesellschaft entsprechen würde. Andere bejahen vielleicht das Primat des Rechts und seiner Umsetzung, verweisen aber darauf, daß CSR ein freiwilliges Konzept ist und Verpflichtungen betrifft, die sich Unternehmensleitungen einseitig auferlegen. Kritisiert wird auch, daß in manchen Fällen CSR-Verpflichtungen wenig mehr sind als deklaratorische Absichtserklärungen. Bedenken bestehen hinsichtlich der Zahl und der Qualität von Prüfungen, die von Abnehmern durchgeführt werden. So wird argumentiert, daß die Beschaffungsketten hierdurch mit einer Vielzahl von Forderungen und unnötigen Kosten zusätzlich belastet würden, damit jedoch keine Vorteile weder für die Lieferanten in bezug auf bessere Absatzchancen noch für die Arbeitnehmer im Hinblick auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen verbunden seien.

**Freiwillige Kodexe
von IAO und OECD**

207. Bereits vor dem derzeitigen großen Interesse an CSR legte die IAO ihre Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNE-Erklärung) vor. Sie wurde 1977 angenommen und 2000 überarbeitet und unterscheidet sich von privaten Initiativen insofern, als sie offizielle von Regierungen unterstützte Aussagen enthält. Bei ihren CSR-Tätigkeiten bezieht sich die IAO auf diese MNE-Erklärung. Sie umfaßt eine einzigartige Zusammenstellung von Richtlinien für freiwillige Aktivitäten in Arbeitsangelegenheiten und ist das einzige Instrument seiner Art, das auf der Grundlage allgemeingültiger Normen von Regierungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften angenommen wurde. Die 1976 verabschiedeten und 2000 überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze) werden ebenfalls von Regierungen unterstützt. Sie enthalten nicht rechtsverbindliche Empfehlungen, die „auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhende Grundsätze und Maßstäbe für ein verantwortungsvolles und dem geltenden Recht entsprechendes unternehmerisches Verhalten“ festlegen. Zusammengenommen bilden diese beiden Instrumente ein Grundsatzpaket, an dem Unternehmen ihre globalen Aktivitäten und ihre sozialen Maßnahmen ausrichten können und das zu einer guten CSR-Politik und -Praxis anregen soll.

Der Globale Pakt

208. Der Globale Pakt der Vereinten Nationen ist eine von Generalsekretär Kofi Annan initiierte Partnerschaft mit dem Ziel, Unternehmen mit den Vereinten Nationen, ihren Sonderorganisationen, Arbeitnehmerverbänden und der Zivilgesellschaft zusammenzubringen, um nachzuweisen, daß eine globalisierte Wirtschaft sowohl nachhaltig als auch integrativ sein kann. Der Globale Pakt umfaßt zehn Prinzipien für die Bereiche Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umwelt und Korruptionsbekämpfung. Der sich auf die Arbeitsnormen beziehende Teil basiert auf der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

**Der Einfluß der
IAO**

209. Ein gemeinsames Merkmal der neuen privaten CSR-Initiativen, der MNE-Erklärung der IAO, der OECD-Leitsätze und des Globalen Pakts der Vereinten Nationen ist das Ausmaß, in dem ihre Aussagen zu Beschäftigungsfragen Bezug auf IAO-Normen nehmen. Wie nicht anders zu erwarten, ist die MNE-Erklärung das Instrument, das sich am systematischsten auf seine Quellen in IAO-Übereinkommen, Empfehlungen und Richtlinienensammlungen bezieht. Aber auch von anderer Seite läßt man sich explizit oder implizit von der IAO anregen, und zwar insbesondere von den etablierten grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit.

**Reputation: Ein auf
Marktkräften
basierender
Durchsetzungs-
mechanismus?**

210. CSR-Kodexe, die MNE-Erklärung, die OECD-Leitsätze und der Globale Pakt der Vereinten Nationen setzen Verhaltensnormen für internationale operierende Arbeitgeber, meiden jedoch den klassischen völkerrechtlichen Weg der Ratifizierung und Umsetzung der Normen in von einheimischen Gerichten durchsetzbaren Gesetzen. Weil sie sich im Beschäftigungsbereich weitgehend auf IAO-Übereinkommen und -Empfehlungen stützen, die in vielen Fällen in nationales Recht ein-

gearbeitet wurden, gibt es beträchtliche Überlappungen zwischen CSR-Initiativen mit dem Ziel der Einflußnahme auf das Verhalten von Unternehmensleitungen und gesetzlichen Verpflichtungen. Bis jetzt bestand der Hauptanreiz der Einhaltung solcher freiwilliger Kodexe in der Verbesserung bzw. der Verhinderung der Beeinträchtigung der Reputation eines Unternehmens im Markt. Der Hauptmechanismus für die Anwendung der Prinzipien in solchen Kodexen ist Transparenz, d.h. die mögliche Anprangerung eines Unternehmens, das die freiwillig angenommenen Verhaltensmaßstäbe nicht einhält, ein daraus folgender Reputationsverlust und möglicherweise schlechtere Geschäfte. Reaktionen von Verbrauchern, Investoren und Geschäftspartnern spielen also eine Rolle, was Anreize zur Einhaltung der Kodexe betrifft.

Globaler Sozialdialog: Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften

Seit den neunziger Jahren und mit einem deutlichen Schub nach der Annahme der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit hat eine zunehmende Zahl multinationaler Unternehmen „Rahmenvereinbarungen“ mit globalen sektorspezifischen Gewerkschaftsdachverbänden abgeschlossen. Anfang 2006 waren 43 Unternehmen Vereinbarungen eingegangen, die für mehr als 3,7 Millionen Arbeitnehmer galten. Die Vereinbarungen verpflichten im Allgemeinen das Unternehmen und die Gewerkschaften zur Achtung der Kernarbeitsnormen der IAO bei den internationalen Tätigkeiten des Unternehmens. Manche umfassen Abmachungen über Verfahren für Prüfungen in regelmäßigen Abständen. In einer Reihe von Fällen nutzten Unternehmen die Rahmenvereinbarung, um auf internationaler Ebene engere Kontakte zu Gewerkschaften zu entwickeln, was sich als hilfreich bei der Lösung von Konflikten über Fragen wie der Umstrukturierung des operativen Geschäfts erwies. Die meisten Rahmenvereinbarungen wurden in Unternehmen geschlossen, bei denen am Standort der Unternehmenszentrale Kollektivverhandlungen zwischen der Gewerkschaft und der Leitung gut etabliert sind. In vielen Fällen verzeichnen auch die Tochtergesellschaften einen hohen Organisationsgrad, und die örtlichen Gewerkschaften lernten einander über den globalen Gewerkschaftsdachverband kennen, dem sie angegliedert sind.

211. Verhaltensprüfungen und Abstellmaßnahmen. Bei vielen ist das jedoch nicht der Fall, oder sie verfügen über Systeme, die keine glaubwürdige Beurteilung des Verhaltens zulassen. Unabhängig davon wirft die Debatte über die „Durchsetzung“ freiwilliger Kodexe ein Schlaglicht auf den Unterschied zwischen CSR und dem geltenden Recht. CSR-Prinzipien sind hauptsächlich gute Praxis, und in den meisten Fällen liegt es im Interesse der Unternehmen, diese zu erreichen. Sie können allerdings keine Gesetze ersetzen, die schlechte Praxis verhindern sollen und mit der Androhung von Strafen verbunden sind. Ihr potentieller Wert besteht darin, daß sie Arbeitgeber ermutigen, sich gute Verhaltensweisen aufzuerlegen, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen, und daß sie die Kosten der Einhaltung von Gesetzen für den Staat, die Arbeitnehmer und die Unternehmen selbst verringern. Sie können auch eine Agenda für den Dialog zwischen Unternehmen und Gewerkschaften sowie anderen Organisationen der Zivilgesellschaft beisteuern und auf diese Weise die Streitbeilegung sowie die Ermittlung von Tätigkeitsfeldern für gemeinsames Handeln erleichtern. Ein neuer Aspekt ist die Beziehung zwischen vorwiegend staatlichen Arbeitsaufsichtssystemen, die im von 135 Ländern ratifizierten Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht von 1947 behandelt werden, und neuen privaten Mechanismen zur Einhaltung freiwilliger Kodexe.

Potential und Grenzen von CSR

7. Die Wirkung des Systems der internationalen Arbeitsnormen

Durchdringender Einfluß der IAO-Normen

212. Die drei im Vorhergehenden beschriebenen miteinander verknüpften internationalen Dimensionen der Arbeitsmarktsteuerung gründen weitgehend auf dem IAO-System der internationalen Arbeitsnormen. Die internationalen Arbeitsnormen sind Rechtsinstrumente, die von den Mitgliedsgruppen der IAO ausgearbeitet werden und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit festlegen. Es handelt sich dabei weder um Übereinkommen, also rechtsverbindliche internationale Verträge, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden können, noch um Empfehlungen, die als unverbindliche Leitlinien dienen. Im Allgemeinen begründen Übereinkommen grundlegende Prinzipien, die von den Mitgliedstaaten, die sie ratifizieren, umgesetzt werden sollen, während Empfehlungen detaillierter erläutern, wie die Prinzipien angewendet werden könnten. Das Arbeitsrecht der meisten Länder betrifft Themen, die in internationalen Arbeitsnormen behandelt werden. In manchen Fällen ist der Einfluß unmittelbar, in anderen kann die Verwandtschaft auf einen Beratungsprozeß mit sehr ähnlichen Ergebnissen zurückgehen. Obwohl viele IAO-Übereinkommen von einer großen Zahl von Ländern ratifiziert wurden, erfaßt dies den Einfluß der IAO-Normen nicht vollständig. Nicht ratifizierte Übereinkommen und die detaillierteren Empfehlungen werden ebenfalls häufig als Grundlage für die Ausarbeitung von Arbeitsgesetzen verwendet.

Autorität der Normen beruht auf weltweiter dreigliedriger Beteiligung an ihrer Ausarbeitung und Anwendung

213. Der Prozeß der Ausarbeitung von Übereinkommen und Empfehlungen hat ebenfalls Auswirkungen. Sie werden von Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern abgefaßt und auf der jährlichen Internationalen Arbeitskonferenz der IAO angenommen. Sobald eine Norm angenommen wurde, sind die Mitgliedstaaten nach der IAO-Verfassung verpflichtet, sie ihrem zuständigen Organ der Staatsgewalt (normalerweise dem Parlament) vorzulegen. Handelt es sich um ein Übereinkommen, muß dann über dessen Ratifizierung beraten werden. Bei einer positiven Entscheidung ist damit die Verpflichtung verbunden, das Übereinkommen in Recht und Praxis auf nationaler Ebene anzuwenden und in regelmäßigen Abständen über seine Anwendung Bericht zu erstatten. Bei Bedarf leistet die IAO technische Unterstützung. Zusätzlich können gegen Mitgliedstaaten wegen Verstößen gegen ein von ihnen ratifiziertes Übereinkommen Beschwerde- und Klageverfahren eingeleitet werden. Dieser Dialog zwischen der Organisation und ihren Mitgliedstaaten hilft, die mit den diversen Normen verfolgten Absichten klarzustellen und die unterschiedlichen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sich Prinzipien im Recht und in der Praxis niederschlagen können.

Allgemeingültige Prinzipien mit eingearbeiteter Flexibilität zur Berücksichtigung unterschiedlicher nationaler Bedingungen

214. Normen werden mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der IAO-Mitgliedsgruppen angenommen und sind deshalb ein Ausdruck allgemein anerkannter Prinzipien. Gleichzeitig spiegeln sie den Umstand wider, daß Länder unterschiedliche kulturelle und geschichtliche Hintergründe, Rechtssysteme und Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung haben. Die meisten Normen wurden deshalb auch in einer Weise formuliert, die sie flexibel genug macht, um unter angemessener Berücksichtigung dieser Unterschiede in Recht und Praxis auf nationaler Ebene umgesetzt zu werden. Beispielsweise zwingen Normen zu Mindestlöhnen die Mitgliedstaaten nicht zur Festlegung eines bestimmten Mindestlohns. Sie verlangen von ihnen aber die Einführung von Mechanismen zur Bestimmung geeigneter Mindestlohnsätze.

Überprüfungsprozeß konzentriert sich auf die Förderung von 71 aktuellen Übereinkommen

215. Im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses, der eine wichtige Aktualisierung der Internationalen Arbeitsnormen markiert, hat der Verwaltungsrat abgesehen von den grundlegenden und vorrangigen Übereinkommen alle vor 1985 angenommenen IAO-Normen auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung überprüft. Als Ergebnis dieser Überprüfung wurden von den insgesamt 185 seit 1919 angenom-

menen Übereinkommen 71 – einschließlich der grundlegenden und der nach 1985 angenommenen – als „auf aktuellem Stand“ eingestuft und zur aktiven Förderung

Das neue Seeschiffahrtsübereinkommen als globaler Regelungsrahmen für die Arbeit auf See

Fast 1,2 Millionen Seeleute arbeiten in der weltweiten Seeschiffahrt, die 90 Prozent der Güter im Welthandel befördert. Diese Seeleute erhielten eine neue „Grundrechte-Charta“, als die 94. Tagung (die Seeschiffahrtstagung) der Internationalen Arbeitskonferenz vom 7. bis 23. Februar 2006 eine neue Arbeitsnorm annahm, in der mehr als 65 während der letzten 80 Jahre angenommene internationale Arbeitsnormen konsolidiert und aktualisiert wurden.

Das neue Übereinkommen legt die Rechte von Seeleuten auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen in vielfältigen Situationen fest. Es ist weltweit anwendbar und leichtverständlich formuliert, wurde mit einem beschleunigten Veränderungsverfahren versehen und wird allgemein durchgesetzt. Es wurde als ein globales Instrument konzipiert, das als die „vierte Säule“ des internationalen Regelungs-systems für eine hohen Anforderungen genügende Schiffahrt bezeichnet wird und die zentralen Übereinkommen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) ergänzen soll.

Das neue Übereinkommen soll eine bessere Einhaltung der Vorschriften durch Schiffsbetreiber und Eigner gewährleisten und mit Hilfe von Mechanismen auf allen Ebenen die Durchsetzung von Normen erleichtern. Es enthält Bestimmungen über Seeleuten offenstehende Klageverfahren in bezug auf die Aufsichtspflicht der Eigner und Kapitäne hinsichtlich der Bedingungen auf ihren Schiffen, zur Zuständigkeit der Flaggenstaaten und zur Kontrolle über ihre Schiffe sowie zur Überprüfung ausländischer Schiffe durch Hafenstaaten. Das Übereinkommen legt Mindestanforderungen an Seeleute für die Arbeit auf Schiffen fest und enthält Bestimmungen zu den Bedingungen für Beschäftigung, Unterkunftsräume, Erholungseinrichtungen, Nahrungsmittel und Verpflegung, Gesundheitsschutz, medizinische Betreuung, soziale Betreuung und Sozialversicherung.

Für den Bereich der IAO weist das neue Übereinkommen einige Neuerungen auf. Die gesamte Gliederung unterscheidet sich von der traditioneller IAO-Übereinkommen. Es besteht aus den grundlegenden Bestimmungen, gefolgt von einem zweiteiligen Code, und ist unterteilt in fünf Titel, von denen einer dem Thema Erfüllung und Durchsetzung gewidmet ist. Die Regeln und der Code enthalten Normen und Leitlinien. Ihre Anordnung erfolgt unter den fünf Titeln „Mindestanforderungen an Seeleute für die Arbeit auf einem Schiff“, „Beschäftigungsbedingungen“, „Unterkunftsräume, Erholungseinrichtungen, Nahrungsmittel und Verpflegung“, „Gesundheitsschutz, medizinische Betreuung, soziale Betreuung und Sozialschutz“, „Erfüllung und Durchsetzung der Anforderungen“. Das Übereinkommen enthält ferner erläuternde Anmerkungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei seiner Umsetzung. Andere Neuerungen sind das Änderungsverfahren und das System für die Zertifizierung von Schiffen.

empfohlen. Die Normenstrategie des IAO-Verwaltungsrats umfaßt vier Komponenten. Die erste zielt auf eine bessere Förderung und Anwendung des vorhandenen Bestands an aktuellen IAO-Normen, die zweite auf die Stärkung des Aufsichtsystems, die dritte auf die Verbesserung des Bekanntheitsgrads der IAO-Normen und die vierte auf technische Unterstützung, technische Zusammenarbeit und die Schaffung von Fähigkeiten.

IAO-Normen sollen Gesetzgebern helfen und sind Bezugspunkte für andere Arbeitsmarktsteuerungsmechanismen

216. Die internationalen Arbeitsnormen sind vorrangig Hilfsmittel für Regierungen, die in Abstimmung mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern und im Einklang mit international anerkannten Standards Arbeitsgesetze formulieren und umsetzen wollen. Gerichte in vielen Ländern können sich bei Entscheidungen zu Fällen, in denen das nationale Recht unzureichend ist oder zu denen es keine Aussagen macht, auf internationale Arbeitsnormen oder darin enthaltene Definitionen, beispielsweise von Begriffen wie „Zwangsarbeit“ oder „Diskriminierung“, stützen. Zusätzlich zu ihrer Funktion bei der Ausgestaltung des Rechts können internationale Arbeitsnormen Leitlinien für die Gestaltung der Politik auf nationaler oder lokaler Ebene bieten, beispielsweise der Beschäftigungs-, Arbeits- und Familienpolitik. Sie können auch zur Verbesserung diverser Verwaltungsstrukturen, etwa bei Arbeitsverwaltung, Arbeitsaufsicht, Sozialversicherungsverwaltung, Arbeitsvermittlung und Ähnlichem, verwendet werden. Normen können ferner als Ausgangspunkt guter Arbeitsbeziehungen von Streitbeilegungsgremien in Arbeitskonflikten und als Vorlagen für Kollektivvereinbarungen dienen. Darüber hinaus werden sie zunehmend als Bezugspunkte für CSR-Initiativen genutzt.

Globaler sozialer Unterbau für die Steuerung der Arbeitswelt

217. Die IAO-Verfassung schreibt vor, daß alle ratifizierenden Staaten die Grundsätze der Übereinkommen in Recht und Praxis auf nationaler Ebene verwirklichen und über ihre Anwendung in regelmäßigen Abständen Bericht erstatten. Darüber hinaus ersucht die 1998 angenommene IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit Staaten, jährlich über die Verwirklichung der nicht ratifizierten Übereinkommen und die Schwierigkeiten, die eine Ratifizierung verhindern, Bericht zu erstatten. Die Erklärung bezieht sich auf die Prinzipien betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand der acht Übereinkommen zu folgenden Themen sind: Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, Abschaffung aller Formen von Zwangsarbeit oder Pflichtarbeit, wirksame Beseitigung der Kinderarbeit sowie Ausschaltung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Gemeinsam bilden diese Prinzipien eine globale soziale Grundlage für die Steuerung der Arbeitswelt.

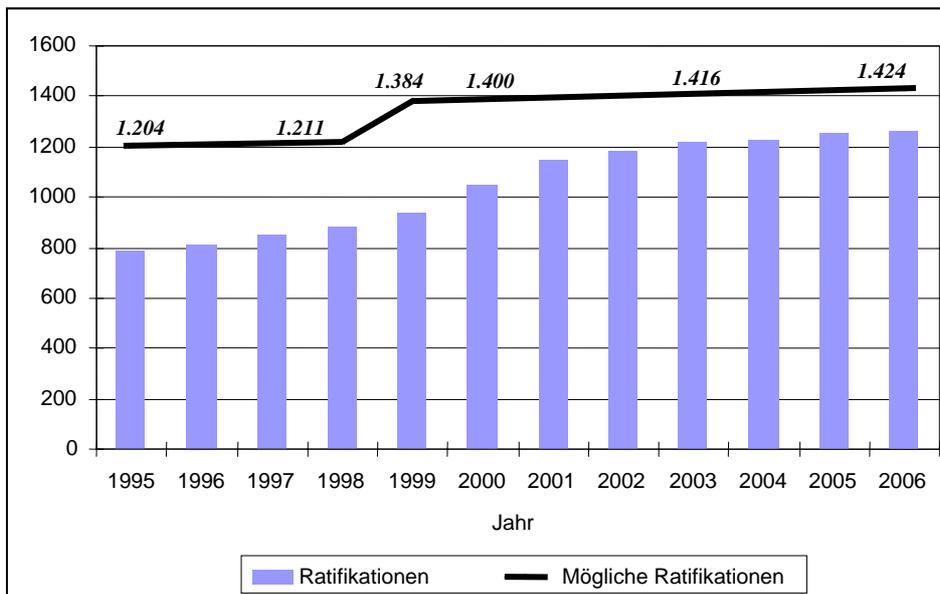
Allgemeines Bekenntnis zu Freiheit bei der Arbeit

218. Seit 1998 sind bei der IAO 385 neue Ratifizierungen der acht Übereinkommen eingegangen, darunter 160 Ratifizierungen des 1999 angenommenen neuen Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Bis zum 1. Mai 2006 hatten 119 der 178 Mitgliedstaaten der IAO alle acht Übereinkommen ratifiziert. Alle Ratifizierungen zusammengenommen entsprachen 88,6 Prozent der möglichen 1.424 (siehe Abbildung 10).

Freiheit bei der Arbeit in einem globalen Markt

219. Angesichts der zunehmenden Öffnung der globalen Märkte für Finanzen und Industrieerzeugnisse liegt die Bedeutung der IAO-Erklärung in dem Umstand, daß sie die Grundfreiheiten geltend macht, die alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer brauchen, um ohne Zwang ihr wichtigstes und oft einziges Kapital – ihre Arbeitskraft – eintauschen zu können. Diese Freiheiten bilden konzeptionell und politisch die Grundlagen für die Arbeitssteuerung in freien Gesellschaften und einer offenen Marktwirtschaft. Stärkere Steuerungssysteme auf der Basis der IAO-Normen bieten einen vielversprechenden Weg zum Ausgleich der Ziele der Effizienz, Gerechtigkeit und Vertretung, die zur Förderung sowohl der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft als auch des sozialen Fortschritts erreicht werden müssen. Handeln auf nationaler Ebene allein reicht jedoch nicht aus. Dahinter müssen kohärentere internationale Grundsatzpolitiken stehen, die die Schaffung von mehr menschenwürdigen Arbeitsplätzen durch beschäftigungsintensiveres Wachstum unterstützen.

Abbildung 10. Zunahme der Ratifikationen grundlegender Übereinkommen der IAO



Quelle: IAA, 2006.

E. Ausblick

220. Arbeit in ihren vielen Formen wird in absehbarer Zukunft weiter eine zentrale Position im Leben der Menschen überall auf der Welt einnehmen. Die Entwicklungsnotwendigkeit, der technologische Wandel, die Verschärfung des globalen Wettbewerbs sowie die größere Abhängigkeit von Märkten und eine verringerte Rolle des Staates wurden weiter oben als die vier wichtigsten aktuellen Triebkräfte für Veränderungen in der Welt der Arbeit beschrieben. Sie sind langfristiger Natur. Man kann auch prognostizieren, daß Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre eigene Situation zunehmend nicht mehr nur in bezug auf Kollegen an derselben Arbeitsstätte oder beim selben Arbeitgeber oder im selben Land, sondern vielmehr aus einem globalen Blickwinkel beurteilen werden. Dieser Bericht hat nachverfolgt, wie internationale Einflüsse auf die Arbeit stärker werden. Es ist ein Trend, der anhalten wird und beträchtliche Auswirkungen für die Rolle der IAO hat.

Internationale Einflüsse auf die Arbeit nehmen zu

1. Das Wachstum der globalen Erwerbsbevölkerung hält an

221. VN-Bevölkerungsprognosen bis 2050 zeigen ein anhaltendes und fast ausschließlich in den Entwicklungsländern stattfindendes Wachstum der Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Das Wachstumstempo verlangsamt sich jedoch, und viele Länder werden in den nächsten 25 Jahren den Punkt erreichen, an dem das Verhältnis der abhängigen Bevölkerung zu dem der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu steigen beginnt. Beispielsweise soll sich in China die Einwohnerzahl ab 2030/2035 Prognosen zufolge bei etwa 1,5 Milliarden stabilisieren. Die indische Bevölkerung dagegen dürfte mindestens bis 2050 wachsen, und die Bevölkerung Afrikas hört vor der nächsten Jahrhundertwende nicht auf zu wachsen¹⁸⁶.

Das Wachstum der Weltbevölkerung verlangsamt sich bis 2050

222. 2015 wird die Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter etwa 5,35 Millionen Menschen umfassen, von denen ungefähr zwei Drittel oder 3,48 Milliarden erwerbstätig sein dürften. Von dieser Gesamtzahl werden fast 3 Milliarden in den Entwicklungsländern leben. 60 Prozent der Arbeitnehmer auf der Welt werden aus

Die Welterwerbsbevölkerung ist auf die Entwicklungsländer konzentriert

¹⁸⁶ Vereinte Nationen: *World Population Prospects 2004*, a.a.O.

Asien kommen. Diese Prognosen implizieren eine durchschnittliche jährliche Zunahme der Welterwerbsbevölkerung um 43 Millionen zwischen 2005 und 2015¹⁸⁷. Wenn die Arbeitslosigkeit verringert und die Erwerbsbeteiligung von Frauen höher werden soll, muß die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze diese Nettozunahme an arbeitsuchenden Frauen und Männern übersteigen. Außerdem ist zur Verringerung der Armut trotz Arbeit eine große Anstrengung zur Steigerung der Produktivität, zur Erhöhung der Einkommen aus Arbeit und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen notwendig.

**Potential für
rasches Wachstum
zur Verringerung
globaler
Ungleichheit**

223. Angesichts der Bemühungen der ärmeren Länder um die Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze für eine junge und größer werdende Erwerbsbevölkerung wird in den vor uns liegenden Jahren die am Anfang dieses Berichts herausgestellte Entwicklungsnotwendigkeit an Dringlichkeit gewinnen. Bevor das sich verlangsamende Bevölkerungswachstum zu steigenden Abhängigkeitsquotienten führt, wird durch diesen Anstieg der potentiellen Erwerbsbevölkerung ein demographisches Fenster entstehen. Das wird ein ganz wichtiger Zeitabschnitt sein, in dem es gelingen kann, die Pro-Kopf-Einkommen rasch zu steigern und den Rückstand beim Lebensstandard gegenüber den Industrieländern aufzuholen. Die HIV/Aids-Pandemie droht allerdings die Entwicklung in den am schlimmsten betroffenen Ländern zu verzögern. Nicht nur für die Entwicklungsländer selbst, sondern auch für die internationale Gemeinschaft wird es eine vorrangige Aufgabe sein, Grundsatzpolitiken und Programmen für menschenwürdige und produktive Arbeit in Entwicklungsstrategien zu integrieren.

2. Technologie und offene Märkte verändern die Arbeitswelt

**Der Wandel hat erst
begonnen**

224. Die IKT-Revolution ist eine radikale Umwälzung, die historisch mit der Einführung der Dampfkraft oder des elektrischen Stroms verglichen werden kann. Ihre Auswirkungen breiten sich immer noch weiter aus und bringen zudem eine anhaltende Flut immer weiter gehender Neuerungen mit sich, die durch den Durchbruch des Mikroprozessors ausgelöst wurde. Ein führender Ökonom hat den Standpunkt vertreten, daß im wirtschaftlichen Umfeld des 21. Jahrhunderts möglicherweise „der Wettbewerb primär nicht über den Preis, sondern über Innovation ausgetragen wird“¹⁸⁸. Der drastische Rückgang der Kosten der Rechenleistung ist ein wichtiger Faktor mit einem großen Einfluß auf eine Reihe von Produktions- und Dienstleistungssektoren. Unternehmen sowohl in den Entwicklungs- als auch in den Industrieländern steigern mit hohem Tempo die Komplexität ihrer Produkte und Prozesse, um mit den Marktführern Schritt halten zu können. In Verbindung mit der Öffnung der Produkt- und Kapitalmärkte auf internationaler Ebene führt die IKT-Revolution zu einem Wandel der Produktionsprozesse, der Beschäftigungsstruktur nach Sektoren und Berufen sowie des Arbeitsinhalts und der Qualifikationsanforderungen der meisten Stellen.

**Ausgrenzungs-
risiken**

225. Die Anwendung der IKTs wird stark durch Netzwerkeffekte beeinflusst: Je mehr Unternehmen, Arbeitnehmer und Verbraucher an das Netz angeschlossen sind, desto höher ist die Rendite einer einzelnen Investition. Das Gegenteil ist

¹⁸⁷ IAA: EAPEP-Datenbank, a.a.O.

¹⁸⁸ W.J. Baumol: *The free market innovation machine: Analyzing the growth miracle of capitalism* (Princeton University Press, 2004).

jedoch auch der Fall. Nicht angeschlossen zu sein oder keinen schnellen und zuverlässigen Anschluß zu haben, birgt das Risiko wirtschaftlicher und sozialer Ausgrenzung, weil ein immer größerer Teil des geschäftlichen, kulturellen und Wissensaustausches über IKT-Netzwerke stattfindet.

226. Wo diese Netzwerkeffekte besonders stark sind, spricht alles für koordiniertes Vorgehen, um die potentiellen Vorteile der Netzwerkerweiterung zu nutzen und die Risiken der Ausgrenzung zu vermeiden. Um dieses koordinierte Vorgehen organisieren zu können, bedarf es eines institutionellen Rahmens auf mehreren Ebenen von lokalen „Zubringer“-Anschlüssen bis zu einem globalen Programm zur Unterstützung ärmerer Länder beim Zugang zu den globalen Datenautobahnen des digitalen Zeitalters. Zudem ist dies nicht nur eine Frage der physischen IKT-Ressourcen, sondern auch der Humanressourcen in bezug auf Alphabetisierung, Computerwissen und -beherrschung, Rechenkundigkeit sowie die Fähigkeit zu lebenslangem Lernen und zum Erwerb neuer Qualifikationen. Zur Überwindung der digitalen Kluft innerhalb von und zwischen Ländern macht die IKT-Revolution umfangreiche Investitionen mit einer stark international ausgerichteten Komponente in den Bereichen Bildung und Qualifikationsentwicklung notwendig.

227. Der technologische Wandel hat die Entstehung einer globalen Marktwirtschaft ermöglicht, die sich durch die Liberalisierung der Handels- und Kapitalströme immer weiter öffnet. Die Auswirkungen dieser eng miteinander verknüpften Triebkräfte des Wandels auf die Arbeitsstätten sind oft schwer zu entflechten. Der verschärfte Wettbewerb fördert die Einführung neuer Prozesse und Produkte, die wiederum zur Nachahmung und zu noch mehr Wettbewerb anregen. Dieser Prozeß zeigt keine Spur der Verlangsamung und gewinnt noch an Fahrt, wenn sich die oben erwähnten Netzwerkeffekte zunehmend bemerkbar machen. Dies ist der Hintergrund für ein anhaltend hohes Tempo der Anpassung von Arbeitsstätten und Arbeitsmärkten.

Notwendigkeit von Investitionen in Bildung und Qualifikationen

Beschleunigte Innovation und verschärfter Wettbewerb geben das Anpassungstempo vor

3. Globale Veränderungen der Beschäftigungsstruktur

228. Die Möglichkeiten der IKT-unterstützten Fertigungsautomation haben zu einer Stabilisierung des Anteils der Industriebeschäftigung an der globalen Beschäftigung geführt. Allerdings nehmen die Beschäftigtenzahlen in diesen Sektoren weiter zu. China und seine ost- und südostasiatischen Nachbarn werden zu einem neuen Ort der Konzentration von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe, während die Industriebeschäftigung in den meisten Industrieländern sowohl als Anteil an der Gesamtbeschäftigung als auch in absoluten Zahlen stetig zurückgeht¹⁸⁹. Ein weiteres Charakteristikum des Wandels im verarbeitenden Gewerbe besteht darin, daß es für die Hersteller unabhängig vom Standort immer wichtiger wird, sich sehr nahe an den technologischen Grenzen ihres Industriezweigs zu bewegen.

Neue Konzentration der Produktion in Asien

¹⁸⁹ IAA: *KILM*, 4. Ausgabe (a.a.O.). Der Industriesektor umfaßt Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden, die Bauindustrie, die Wasser-, Gas- und Stromversorgung sowie das verarbeitende Gewerbe, auf das in den meisten Ländern der Großteil an Arbeitsplätzen in dieser Kategorie entfällt.

Neuer Qualifizierungsschwerpunkt für die Entwicklung von Industrie- und Dienstleistungssektoren

229. Für die Entwicklungsländer bedeutet dies, daß das verarbeitende Gewerbe wahrscheinlich keinen großen Teil ihres erweiterten Arbeitskräfteangebots aufnehmen wird, weil in globalen Märkten mit niedrigen Qualifikationen verbundene und stark arbeitsintensive Technologieoptionen immer weniger Chancen haben werden. Das soll nicht heißen, daß die Entwicklungsländer Strategien zur Förderung von Investitionen in das verarbeitende Gewerbe meiden sollten. Um die technologische Weiterentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten und sich innerhalb globaler Produktionssysteme einen angemessenen Wertschöpfungsanteil zu sichern, wird es jedoch zunehmend wichtiger werden, einen kontinuierlichen Prozeß zur Verbesserung der Qualifikationen von Arbeitnehmern und Führungskräften zu berücksichtigen. Ähnliche Überlegungen gelten auch für den Export von Dienstleistungen über schnelle Internet-Verbindungen. In den Industrieländern wird aufgrund des technologischen Wandels und des Wettbewerbs von kostengünstigerer Seite der Abbau von Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen im verarbeitenden Gewerbe weitergehen. Damit die vorhandenen Industriezweige wettbewerbsfähig bleiben und auch um den Wechsel in Sektoren mit wachsender Beschäftigung zu unterstützen, müssen die Qualifikationskombinationen verbessert werden.

Mehr Arbeitsplätze mit hohen und geringeren Qualifikationsanforderungen in den Industrieländern

230. Die stärker nachgefragten Berufe fallen im riesigen und vielfältigen Dienstleistungssektor an. In den Industrieländern umfaßt eine der Sparten mit dem raschesten Wachstum betriebswirtschaftliche, technische oder freiberufliche unternehmensbezogene Dienstleistungen. Auch der Bereich der sozialen Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungswesen expandiert, ebenso Hotelgewerbe und Gastronomie, Einzelhandel sowie Personen- und Güterverkehr. Ein sich abzeichnendes Problem in einer Reihe von Ländern sind die wachsenden Qualifikations- und Einkommensunterschiede zwischen einer hoch qualifizierten und breiter werdenden Schicht von Beschäftigten, deren Gehälter durch die stärkere Nachfrage nach oben getrieben werden, und einer darunter liegenden Schicht weniger qualifizierter Frauen und Männer, deren Löhne infolge des großen Arbeitskräfteangebots nicht wachsen.

Veränderungen der Beschäftigungsstruktur führen zu immer weniger Arbeitsplätzen mit mittleren Qualifikationsanforderungen

231. In dem Maß, in dem Arbeitgeber ihre Unternehmen umstrukturieren, um sie an ein verändertes technologisches und wirtschaftliches Umfeld anzupassen, sinkt das Angebot an Büro- und Fabrikarbeitsplätzen mit mittleren Qualifikationsanforderungen. Die sich für manche Unternehmen zunehmend als praktikabel erweisende Möglichkeit der Auslagerung von Geschäftsprozessen könnte diesen Trend verschärfen. Eine solche „Sanduhrsgesellschaft“ mit wachsenden oberen und unteren Segmenten und einer schrumpfenden Mitte stellt die Systeme des Sozialschutzes und der Arbeitsmarktsteuerung vor immer größere Probleme¹⁹⁰.

Landflucht und schwaches Wachstum verfestigen die informelle Wirtschaft und führen zu verstärkter internationaler Migration

232. In der globalen Betrachtung überlagern die Veränderungen im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor die langfristige und sehr umfangreiche Abwanderung von Arbeitnehmern aus der Semisubsistenzlandwirtschaft in ländlichen Gebieten in andere Berufe, die vorwiegend in Großstädten ausgeübt werden. In den rascher wachsenden sich industrialisierenden Volkswirtschaften vor allem in Asien nimmt die Zahl der formellen Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor als Anteil an der Gesamtbeschäftigung zu, wodurch ein Teil der Migranten aus den ländlichen Gebieten Arbeit findet. In vielen Ländern mit langsamem oder unregelmäßigem Wachstum erhalten die meisten der aus den

¹⁹⁰ M. Moynagh und R. Worsley: *Working in the twenty-first century* (Economic and Research Council, 2005).

ländlichen Gebieten Abgewanderten jedoch lediglich Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen, niedriger Produktivität und schlechter Bezahlung in der informellen Wirtschaft, insbesondere im Kleinhandel. Außerdem macht die Migration zunehmend nicht mehr an den Landesgrenzen halt. Ein besser gesteuerter, auf Rechten basierender Ansatz zur internationalen Arbeitsmigration muß auf einer Analyse der Dynamik des Beschäftigungswandels innerhalb der Entwicklungsländer beruhen.

4. Weltpolitisches Umfeld

233. Die Prekarität vieler urbaner informeller Ökonomien und die damit verbundene Armut behindern die Unternehmensentwicklung und die Verbesserung der Arbeitsplätze. Verbunden mit schwacher Entwicklung des ländlichen Raums in vielen Ländern entsteht eine Situation, die durch ein hohes Maß an Armut trotz Arbeit gekennzeichnet ist. Die Hälfte der globalen Erwerbsbevölkerung kann nicht genug verdienen, um für sich und ihre Angehörigen den Aufstieg über die Armutsgrenze von zwei US-Dollar pro Tag zu schaffen. In Afrika und Südasien leben fast neun von zehn Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter in Armut¹⁹¹. Und die Ausbreitung von HIV/Aids droht in einer zunehmenden Zahl der ärmsten Länder Bemühungen zur Befreiung aus dem Teufelskreis der Armut zurückzuwerfen.

**Anhaltend hohe
Armut trotz Arbeit**

234. Die Einhaltung internationaler Verpflichtungen zur Halbierung der extremen Armut bis 2015 erfordert ein stetiges und dauerhaftes Wachstum in den Entwicklungsländern und integrierte Aktivitäten zur Schaffung von mehr menschenwürdigen und produktiven Arbeitsplätzen. Verbessert werden könnten die Beschäftigungschancen der ärmsten Arbeitnehmer auf der Welt durch eine Kombination internationaler Maßnahmen zur Unterstützung einer massiven Ausweitung des Mittelflusses in die ärmsten Entwicklungsländer und nationaler Strategien mit dem Ziel, sicherzustellen, daß Investitionen einen stark positiven Einfluß auf die Armut in Form der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze haben. Ob dies gelingt, hängt weitgehend von der Politik und den von ihr ergriffenen Maßnahmen ab.

**Nicht nachhaltigen
Trends entgegen-
wirken**

235. Die Shell-Studie *Global Scenarios to 2025* wirft einen Blick in die Zukunft und schlägt drei mögliche wirtschaftliche Umfelder vor¹⁹². Die Szenarien basieren auf den Ergebnissen der Wechselwirkung zwischen den drei globalen Kräften Effizienz, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit. Es sind die Folgenden:

**Mittelfristige
Aussichten für die
internationale
Zusammenarbeit
ungewiß**

- ☐● „Globalisierung bei geringem Vertrauen“ (*Low Trust Globalization*). Dabei schreitet die Globalisierung voran, aber eine anhaltende Sicherheits- und Vertrauenskrise führt zu einer legalistischen Welt überlappender und widersprüchlicher Gesetze mit pedantischen Überprüfungen und Kontrollen.
- „Offene Türen“ (*Open Doors*). Dabei findet eine intensive Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Investoren und der Zivilgesellschaft in pragmatischer Weise statt, die zu einer transparenteren Welt führt.
- „Flaggen“ (*Flags*). Dabei führen Mißtrauen gegenüber Außenseitern und Konflikte über Werte, Religion und nationale Präferenzen zu einer Aufspaltung von Regeln, sich abkapselnden Gemeinschaften und einer dogmatischen Welt.

¹⁹¹ *Global Employment Trends 2005*, a.a.O.

¹⁹² Shell International Ltd.: *Global Scenarios to 2025: The future business environment: Trends, trade-offs and choices* (2005).

Das Ziel menschenwürdiger und produktiver Arbeit verfolgen, um die Globalisierung fair zu gestalten

236. Das Szenario der „offenen Türen“ führt zu Prognosen für ein Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Entwicklung, die den anderen beschriebenen Pfaden der Globalisierungssteuerung entschieden überlegen sind. Alle drei Szenarien sind jedoch plausibel. Betrachtungen wie die Shell-Szenarien machen klar, wie wichtig Maßnahmen der IAO und anderer Akteure zur Verbesserung der Chancen der Verwirklichung des kohärenteren internationalen Ansatzes zur Gestaltung einer fairen Globalisierung sind, wie ihn die Weltkommission zur sozialen Dimension der Globalisierung entworfen hat. Der Strategische grundsatzpolitische Rahmen (2006-09) der IAO verpflichtet die Organisation, „menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen“. Dies soll das übergeordnete Thema sein, an dem sich die Tätigkeiten der IAO während der nächsten Vierjahresperiode orientieren werden. Die Grundlage hierfür bildet die fortschreitende Umsetzung von der nationalen (Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs)) zur internationalen Ebene (Millenniumserklärung, Strategieprozeß zur Verringerung von Armut)¹⁹³. Das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Oktober 2005 verabschiedete Ergebnis des Weltgipfels 2005, das die Bedeutung menschenwürdiger Arbeit für eine faire Globalisierung anerkennt, bedeutet eine weitere Präzisierung einer umfassenden Agenda für die Entwicklung verbesserter Mechanismen für die internationale Zusammenarbeit.

Staats- und Regierungschefs unterstützen menschenwürdige Arbeit im Ergebnis des Weltgipfels 2005

„Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen. Diese Maßnahmen sollten auch die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie in dem Übereinkommen 182 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert, und der Zwangsarbeit umfassen. Wir beschließen außerdem, die volle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten.“*

* Vereinte Nationen: *Ergebnis des Weltgipfels 2005*, von der Generalversammlung verabschiedete Resolution (A/RES/60/1), Generalversammlung, Sechzigste Tagung, New York, 2005, Absatz 47.

5. Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit

Einbeziehender Charakter des globalen Wachstums von der Arbeitsorganisation abhängig

237. In der Welt der Arbeit vollzieht sich ein umfassender Wandel. Dieser birgt das Potential, daß sich für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Chancen auf einen menschenwürdigen Arbeitsplatz eröffnen. Wenn der technologische Fortschritt so genutzt wird, daß Menschen nicht ausgeschlossen, sondern einbezogen werden, könnte er die Produktivität steigern und innerhalb einer Generation die

¹⁹³ IAA: Strategischer grundsatzpolitischer Rahmen, Verwaltungsrat, 291. Tagung, Genf, Nov. 2004, GB. 291/PFA/9.

materielle Armut der Vergangenheit angehören lassen. Das wichtigste Instrument, um sicherzustellen, daß das Wachstum der Weltwirtschaft einen einbeziehenden Charakter hat, ist die Art und Weise, in der Arbeit und Arbeitsmärkte organisiert und gesteuert werden.

238. Die jüngste Vergangenheit ist jedoch besorgniserregend. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums ist weltweit gesunken. Infolgedessen war die offene Arbeitslosigkeit 2005 höher als zehn Jahre zuvor. Als 2004-05 das Wachstum anzog, ging die Arbeitslosigkeit nicht zurück. Außerdem bleibt ungeachtet der niedrigeren Inzidenz der extremen Armut trotz Arbeit (unter einem US-Dollar täglich pro Person) die Zahl der Armen trotz Arbeit, die weniger als zwei US-Dollar pro Tag verdienen, erschreckend hoch. Die aktuellen Wachstumsmuster lassen nicht genügend menschenwürdige Arbeitsplätze entstehen, um das Wachstum der globalen Erwerbsbevölkerung aufzuwiegen und die notwendige Verringerung der Arbeitslosigkeit sowie der Armut trotz Arbeit herbeizuführen.

239. Dies ist sozial, ökonomisch und politisch nicht nachhaltig und moralisch inakzeptabel. Es gibt theoretisch drei Komponenten einer Strategie zur Verringerung der weltweiten Defizite im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit:

- eine beschäftigungsintensivere Form des Wachstums zugunsten von Arbeit statt Kapital, die durch eine Veränderung der Anreize erreicht werden kann, insbesondere in Ländern mit verbreiteter Unterbeschäftigung und Armut trotz Arbeit,
- eine Steigerung der Produktivität der ärmsten Arbeitnehmer, um zu ermöglichen, daß sie mehr verdienen und sich ihre Arbeitsbedingungen verbessern,
- ein rascheres Gesamtwachstum und daraus resultierend eine stärkere Nachfrage nach Arbeitskräften sowie eine Beschleunigung des Wechsels der ärmsten Arbeitnehmer auf der Welt auf produktivere Arbeitsplätze.

240. Es wird eine Kombination angebots- und nachfrageseitiger Politiken benötigt, um die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu erhöhen, die Produktivität zu steigern und das Wachstum zu beschleunigen. Auf diese Weise kann ein Entwicklungsmuster zugunsten von Arbeitsplätzen und zugunsten der Armen erreicht werden. Die Verteilung der Schwerpunkte wird von den landesspezifischen Prioritäten und Umständen abhängen. Die übergeordnete Priorität für die IAO in den nächsten Jahren ist die Unterstützung der Entwicklung integrierter nationaler und internationaler Strategien, die zum globalen Ziel menschenwürdiger Arbeit für alle beitragen.

241. Eine nachhaltige beschäftigungsintensive globale Wachstumsstrategie wird den sich abzeichnenden Nachhaltigkeitsproblemen Rechnung tragen müssen – der Energieintensität des Wachstums, der ökologischen Nachhaltigkeit und Bedrohungen der Sicherheit.

242. In einem Ausblick bis zum Jahr 2030 erwartet die Internationale Energieagentur (IEA), daß fossile Brennstoffe bei der Weltenergieversorgung weiter vorherrschen werden, wenn keine signifikante international abgestimmte Anstrengung zur Verringerung des Gesamtbedarfs und insbesondere des Bedarfs an Energie aus kohlenstoffintensiven Energieträgern unternommen wird. Parallel zur Verbesserung der Energieeffizienz und der sinkenden Abhängigkeit der Weltwirtschaft von der Schwerindustrie wird die Energieintensität – definiert als die benötigte Energiemenge zur Erzeugung von einer Einheit der Wirtschaftsleistung – weiter abnehmen. Zwei Drittel der Zunahme des weltweiten Energiebedarfs werden von den Entwicklungsländern ausgehen. Entsprechend ihres rascheren Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums wird 2030 fast die Hälfte des Gesamtbedarfs dort anfallen. Ein Alternativszenario der Energieeinsparung und Abkehr von fossilen Brennstoffen könnte ohne Wachstumseinbußen erreicht werden, würde jedoch beträchtliche Investitionen der Energieverbraucher in Einsparungsmaßnahmen und Geräte

***Enttäuschendes
Arbeitsplatzpotential
des aktuellen
Wachstums***

***Drei Wege zu mehr
und besseren
Arbeitsplätzen***

***Angebots- und
nachfrageseitige
Beschäftigungs-
politiken benötigt***

***Sich abzeichnende
Triebkräfte des
Wandels***

***Globale Energie-
strategien für
nachhaltiges
Wachstum werden
Einfluß auf die
Beschäftigungs-
muster haben***

Politiken für ökologische Nachhaltigkeit werden Arbeitsplätze schaffen und zerstören

Ein stabiles Umfeld für menschenwürdige Arbeit ist eine wichtige Voraussetzung für Friedenskonsolidierung, Konfliktlösung und Konfliktbearbeitung

erfordern, die mit anderen Brennstoffen als Kohle, Öl oder Gas betrieben werden können¹⁹⁴. Eine allmähliche preisgesteuerte Abkehr von fossilen Brennstoffen wird Beschäftigungsauswirkungen haben, wobei die Beschäftigung in einigen Sektoren zu- und in anderen abnehmen wird. Eine stärkere Verringerung der Kohlenstoffemissionen erfordert wahrscheinlich eine größere Umgruppierung von Arbeitskräften, insbesondere in rasch wachsenden Entwicklungsländern wie China und Indien.

243. Der Gesamtenergieverbrauch und die Energieträger sind ein zentraler Aspekt bei der Entwicklung von Politiken für ökologische Nachhaltigkeit. Eine Reihe anderer wichtiger Fragen in bezug auf die Suche nach nachhaltigeren Mustern des wirtschaftlichen Wachstums hat jedoch unmittelbare Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Existenzsicherung. In vielen Ländern werden die Muster des Wasserverbrauchs zu einem immer größeren Problem. Bodendegradation, Abfallentsorgung, toxische Rückstände und die Zerstörung natürlicher Lebensräume sind ebenfalls Themen, die dringend globales Handeln erfordern und die unmittelbar mit aktuellen Arbeitsmustern zusammenhängen. Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und zur Verringerung von Umweltschäden finden zu häufig voneinander getrennt als miteinander abgestimmt statt, was mit der Gefahr von Zielkonflikten statt einer Zielkomplementarität verbunden ist. Die gemeinsame Berücksichtigung der drei Dimensionen von Nachhaltigkeit – der ökonomischen, der sozialen und der ökologischen –, wie sie auf dem Gipfel in Johannesburg gefordert wurde, verlangt entschlossene und weitsichtige politische Führung.

244. Eine faire und effiziente Arbeitsorganisation erfordert Ordnung. Ein Zusammenbruch der Achtung von Menschenrechten, Gesetzen und grundlegenden sozialen Normen für zivilisiertes Verhalten und Vertrauen zerstört die Zuversicht, die Unternehmen und Arbeitnehmer brauchen, um in menschenwürdige und produktive Arbeitsplätze zu investieren. Ein Mangel an Sicherheit für Bürger und Staaten verringert die Aussichten auf menschenwürdige Arbeit. Aber das Gegenteil ist auch richtig. Wo Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung weit verbreitet sind, ist eine Zunahme sozialer Spannungen wahrscheinlich, was denjenigen in die Hände spielt, die ethnische, religiöse oder nationalistische Gefühle bis zum Gewaltausbruch aufheizen wollen. Es besteht keine automatische Verbindung zwischen Arbeitslosigkeit und schlechten Arbeitsbedingungen auf der einen sowie einer Zunahme der Kriminalität oder einem Zusammenbruch von Frieden und Sicherheit auf der anderen Seite. Dennoch lassen die Erfahrungen in vielen Ländern darauf schließen, daß Störungen von Recht und Ordnung dort wahrscheinlicher sind, wo die Notwendigkeit menschenwürdiger Arbeitsplätze mißachtet wird. Und die Erholung nach Krisen geht rascher vonstatten, wenn Gemeinschaften beim Wiederaufbau zusammenarbeiten. Menschenwürdige Arbeit ist ein wichtiger Teil der globalen Agenda zur Friedenskonsolidierung.

¹⁹⁴ Internationale Energieagentur, *World Energy Outlook* (Paris, 2004).

6. Die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit mit Strategien für die Verringerung von Armut und eine alle einbeziehende Globalisierung verknüpfen

245. Die Analyse neuerer Muster des Wandels in der Arbeitswelt und der Triebkräfte, die sie bestimmen, macht das Ausmaß und das Tempo der stattfindenden Veränderungen deutlich und zeigt, daß sie wahrscheinlich noch eine Weile weitergehen werden. Wie jedoch in diesem Bericht betont wird, ist die IAO bei diesem Prozeß kein neutraler Beobachter. Die Organisation hat ein Mandat zur Unterstützung von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei deren Bemühungen, das Ziel menschenwürdiger Arbeit für alle zu erreichen. Und in einer Welt, in der die internationalen Einflüsse auf die Arbeit und die Arbeitsmärkte immer weiter zunehmen, könnte die IAO durch die Mitwirkung und das Engagement ihrer Mitgliedsgruppen die Art und Weise, wie sich die Welt der Arbeit zukünftig ändert, anders gestalten.

246. Es gibt kein Patentrezept für einen grundsatzpolitischen oder institutionellen Rahmen, der der großen Vielfalt sich ständig ändernder Arbeitssituationen und Arbeitsmarktbedingungen auf der Welt angemessen wäre. Eines der wichtigsten Merkmale von Grundsatzpolitiken zum Thema Arbeit ist ja gerade, zu gewährleisten, daß grundsatzpolitische Ansätze, Normen und Regeln auf konkrete Arbeitsplätze sowohl effizient als auch fair angewendet werden können. Weil Arbeit im Leben der Menschen eine so große Rolle spielt und die Arbeitsbeziehungen von Natur aus unsymmetrisch sind, bedarf es eines Rechtsrahmens zur Herstellung der notwendigen Stabilität für kontinuierliche produktive Aktivitäten. In der Realität der meisten Arbeitssituationen müssen jedoch Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam mit den sie vertretenden Verbänden das Recht selbst anwenden, ohne das Justizsystem zu Hilfe ziehen zu können. Diese Möglichkeit sollte bei Bedarf gegeben sein, aber die Arbeit würde zum Stillstand kommen, wenn Arbeitgeber oder Arbeitnehmer ständig ihre Anwälte oder die Arbeitsaufsicht einschalten würden.

247. Bei allen Veränderungen in der Welt der Arbeit umfaßt das grundlegende Arbeitsverhältnis weiterhin einen Austausch der Arbeitskraft gegen Bezahlung auf der Grundlage gemeinsamer Vorstellungen über die gegenseitige Verantwortung für den Fortbestand und das gemeinsame Interesse an der Zukunftsfähigkeit des Unternehmens. Weil nicht immer vorhergesehen werden kann, welche Aufgaben in diesem Zusammenhang anfallen, werden diese nicht a priori genau festgelegt. Statt dessen bietet das Arrangement Raum für die Anpassung an konkrete Situationen. Die alltägliche Realität am Arbeitsplatz sieht in der Praxis so aus, daß Entscheidungen über die Arbeitsorganisation zumindest bis zu einem gewissen Grad von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam getroffen werden. Arbeit ohne Dialog würde wahrscheinlich nicht funktionieren. Und in den meisten Fällen ist Arbeit eine Gruppenaktivität, so daß der Dialog oft kollektiv geführt wird.

248. In vielen Unternehmen haben sich die Arbeitnehmer entschieden, den Dialog mit den Arbeitgebern über ihre eigenen frei gewählten Gewerkschaften zu führen. Für viele Arbeitgeber hat sich dies als ein zweckmäßiger und konstruktiver Weg zur Behandlung der vielfältigen Probleme erwiesen, die zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auftreten. Sie haben sich ebenfalls in Verbänden zusammengeschlossen, um ihre Möglichkeiten der Vertretung zu stärken. Regierungen haben festgestellt, da dezentralisierte Regelsetzung durch Sozialdialog und Kollektivverhandlungen die Gefahr der Überlastung des Rechtssystems bannen kann und neue

Die IAO muß den Wandel zugunsten menschenwürdiger Arbeit gestalten

Die Welt der Arbeit braucht feste Regeln, die flexibel angewendet werden können

Arbeitsbeziehungen brauchen den Dialog

Das gemeinsame Interesse an einer ausgewogenen Arbeitsmarktsteuerung unterstreicht die besondere Rolle der IAO

Formen der Zusammenarbeit sowie der Beilegung von Interessenkonflikten ermöglicht. Die Folgerichtigkeit des Dialogs am Arbeitsplatz, der Kollektivvertretung und eines gemeinsamen Interesses an einer ausgewogenen Arbeitsmarktsteuerung hat der IAO als eine dreigliedrige Organisation kontinuierlich neue Impulse gegeben. Zudem dient sie als Grundlage eines neuen Konsenses über die Förderung menschenwürdiger Arbeit als globales Ziel im 21. Jahrhundert. Unabhängig davon stehen Kollektivverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern weltweit unter Druck. Es werden neue Strategien für die Mitgliederwerbung, die Erbringung von Dienstleistungen und die Vertretung sowie ein förderndes politisches Umfeld benötigt. Die IAO muß die Bemühungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden

Der Schaden für die Entwicklung infolge der gescheiterten Verhinderung der Ausbreitung von HIV/Aids

Die HIV/Aids-Pandemie beeinträchtigt die soziale und wirtschaftliche Entwicklung vor allem durch ihre Auswirkungen auf die Erwerbsbevölkerung, weil HIV-bedingte Erkrankungen und Todesfälle auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter konzentriert sind. In vielen von der Pandemie betroffenen Ländern ist die Lebenserwartung rückläufig oder – anders herum ausgedrückt – steigen die Sterberaten von Erwachsenen. Männer und Frauen mit wichtigen Rollen in der Wirtschaft und der Gesellschaft werden daran gehindert, ihren vollen Beitrag zur Entwicklung zu leisten. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Einkommen und die Ausgabenniveaus untergräbt die Pandemie auch die Sparfähigkeit von Haushalten, formellen sowie informellen produktiven Unternehmen und Regierungen. Im Lauf der Zeit führen niedrigere Sparquoten zu weniger Investitionen, langsamerem Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnisses, Beschäftigungseinschränkungen und wahrscheinlicher Verarmung. Einkommensverluste, die Verarmung von Haushalten und das Scheitern von Unternehmen der informellen Wirtschaft erhöhen die Armut, verlangsamen das Beschäftigungswachstum und bedrohen die nachhaltige Entwicklung. Eine IAO-Untersuchung zu 41 Ländern ergab, daß HIV/Aids zwischen 1992 und 2002 zu einer durchschnittlichen jährlichen Verringerung des BIP-Wachstums von 0,9 Prozent führte. Der kumulative Effekt dieses Verlustes des Einkommenswachstums über einen Zeitraum von 15 Jahren verringerte das Wirtschaftswachstum um etwa 14 Prozent im Vergleich zu dem Niveau, das es ohne die Pandemie gehabt hätte. Eine grobe Schätzung der finanziellen Kosten ergibt einen Verlust von mehr als 17 Milliarden US-Dollar pro Jahr für alle 41 Länder. Gleichmaßen wird geschätzt, daß denselben Ländern bis 2020 ein potentieller Verlust von 270 Milliarden entstehen könnte, wenn ihre Wachstumsrate weiterhin um 0,9 Prozent jährlich zurückbleibt. Afrikanische Länder waren am meisten betroffen, weil ihre Prävalenzrate höher ist. Die Rate des Einkommenswachstums in dieser Region verringerte sich zwischen 1992 und 2002 im Durchschnitt um 1,1 Prozent jährlich. Wenn die HIV/Aids-Pandemie mit der gleichen Prävalenz und unter den gleichen Bedingungen anhält, würde die Gesamtwirtschaft der 33 untersuchten afrikanischen Länder bis 2020 um 18 Prozent weniger wachsen, als wenn die HIV-Prävalenz nicht das aktuelle Niveau erreicht hätte. Dies entspricht einem wirtschaftlichen Verlust von mindestens 144 Milliarden US-Dollar allein für Afrika.

Quelle: IAA: HIV/AIDS and work: Global estimates, impact and response (Genf, 2004).

zur Schaffung von Fähigkeiten unterstützen und dreigliedrige Sozialdialogsysteme fördern¹⁹⁵.

249. Um das Ziel menschenwürdiger Arbeit für alle in die Praxis umzusetzen, bedarf es eines breiten Maßnahmenspektrums über die wichtigsten Fachgebiete der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen hinaus. Unverzichtbar ist auch die Fähigkeit, auf Krisen und Katastrophen einschließlich der zunehmend schwierigen Lage der am schlimmsten von der HIV/Aids-Pandemie betroffenen Länder reagieren zu können. In einer sich massiv verändernden Welt kann die IAO sowohl ein sinnvolles Bündel grundsatzpolitischer Optionen in ihren Kompetenzfeldern anbieten als auch andere auffordern, die Auswirkungen von Grundsatzpolitiken in anderen Bereichen aus dem Blickwinkel des Ziels menschenwürdiger Arbeit für alle zu überprüfen. Menschenwürdige Arbeit als globales Ziel erfordert einen konzertierten Ansatz des gesamten multilateralen Systems, bei dem der IAO die wichtige Rolle zukommt, die Integration der Agenda für menschenwürdige Arbeit in Strategien zur Verringerung von Armut sowie für eine faire und alle einbeziehende Globalisierung zu unterstützen.

250. Der wichtige Prozeß der Reform der Vereinten Nationen, zu dessen Zielen es u.a. zählt, ein straffer geführtes System multilateraler Organisationen herbeizuführen, bietet eine wichtige Chance für die IAO und ihre Mitgliedsgruppen. Die Organisation sollte diese sehr positive Entwicklung begrüßen und ein aktiver Partner bei der Suche nach den besten Lösungen sein, um den Multilateralismus wirksamer und effizienter zu machen. Er kann einen wichtigen Beitrag zu ihrer Vision von menschenwürdiger Arbeit, ihren anerkannten Kompetenzfeldern sowie den einzigartigen Fähigkeiten ihrer Mitgliedsgruppen aus Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmern in den Bereichen Sozialdialog und Dreigliedrigkeit leisten. Damit die Reform gelingt, müssen sich die Vereinten Nationen darauf konzentrieren, größere grundsatzpolitische Kohärenz zwischen den multilateralen Organisationen zu erreichen, als ein integriertes System die operative Durchführung auf der nationalen und regionalen Ebene zu verbessern und die notwendigen Veränderungen vorzunehmen, um ein ergebnisorientiertes Management jeder Organisation und des multilateralen Systems insgesamt sicherzustellen. Die IAO muß darauf vorbereitet sein, sich auf allen drei Ebenen anzupassen und zu verändern und gleichzeitig ihren eigenen kreativen Beitrag leisten, damit am Ende hoffentlich ein gestärkter und glaubwürdiger Verbund moderner Organisationen entstanden ist, der in integrierter Weise auf den wachsenden Bedarf an seinen Dienstleistungen zur Umsetzung international vereinbarter Entwicklungsziele reagieren kann.

251. Um den Erwartungen der Mitgliedsgruppen und der Partner im internationalen System gerecht zu werden, könnten mehrere Dimensionen der Instrumente weiterentwickelt werden, die der IAO für ihre Tätigkeiten zur Verfügung stehen. Auf eine Reihe davon wird bereits im Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen 2006-09 sowie im Programm und Haushalt für 2006-07 eingegangen. Dazu könnten zählen:

- Mit Blick auf rasche Veränderungen der Arbeitsmärkte verbesserte Dienstleistungen für technische Beratung und die Schaffung von Fähigkeiten durch Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und fortgesetzte Aufmerksamkeit für die grundsatzpolitische Entwicklung.

Ein stärkeres und wirksames multilaterales System ist Voraussetzung für Fortschritte beim globalen Ziel menschenwürdiger Arbeit

Beitrag der IAO zu effizienterem und wirksamerem Multilateralismus

Praktische Schritte, um den wachsenden Erwartungen für eine stärkere IAO gerecht zu werden

¹⁹⁵ Siehe die von der 90. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2002 angenommene Entschließung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog sowie IAA: *Social dialogue: Finding a common voice* (Broschüre der Hauptabteilung Sozialdialog).

- | ☐● Die Stärkung der Informationsdienste der IAO, u.a. in bezug auf international vergleichbare Arbeitsstatistiken und Fortschrittsindikatoren zu Bewertungsmaßstäben für menschenwürdige Arbeit.
 - Die Entwicklung von Methodologien zur Beurteilung der Auswirkungen von menschenwürdiger Arbeit, um den Mitgliedsgruppen bei der Beurteilung der Effekte grundsatzpolitischer Optionen zu helfen.
 - Eine gründliche Überprüfung der Instrumente, die der IAO zur Verfügung stehen, um ihre normensetzende Tätigkeit zu stärken sowie die Anwendung der internationalen Arbeitsnormen auszuweiten und zu vertiefen.
- | ☐● Die Unterstützung des internationalen Informationsaustauschs und des grundsatzpolitischen Dialogs zwischen den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen auf nationaler Ebene.
- | ☐● Die Förderung des nationalen und internationalen dreigliedrigen Dialogs zu zentralen grundsatzpolitischen Themen und sektoralen Entwicklungen.
 - Die Erneuerung und Refokussierung der Forschungsagenda und der Kontakte zu globalen Forschungsnetzwerken.
 - Die stärkere Beteiligung an internationalen Entwicklungsplanungsprozessen auf nationaler Ebene, um besser sicherzustellen, daß IAO-Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit umfassend in nationale Strategien zur Verringerung von Armut integriert sind.
 - Die Entwicklung von Gelegenheiten zum Dialog mit internationalen Partnerorganisationen und anderen Akteuren zur Umsetzung des globalen Ziels menschenwürdiger Arbeit.