

Einführung des Generaldirektors in die Internationale Arbeitskonferenz

Menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung

IAK 96-2007/Bericht I (A)

Einleitung

Die Internationale Arbeitskonferenz ist eine ideale Gelegenheit für die Mitgliedsgruppen der IAO aus aller Welt, zusammenzukommen und über die Herausforderungen, vor denen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen stehen, und über die Rolle, die die IAO bei der Bewältigung dieser Herausforderungen spielen kann, nachzudenken. Es ist ein Anlass, in die Zukunft zu schauen und zu planen, gestützt auf die aus den Erfahrungen gezogenen Lehren.

Wir haben unser gemeinsames Ziel in das Konzept *Menschenwürdige Arbeit für alle* eingebettet. Dieses Konzept stellt das Fazit unseres Verständnisses von der heutigen Aufgabe der IAO auf der Grundlage der in der Verfassung festgelegten Werte und Zielsetzungen dar. Es ist ein Konzept, das weltweit Beachtung gefunden hat als ein tragfähiges Ziel, das das Leben der Menschen überall erheblich verändern und dazu beitragen kann, unsere vielfältige und bisweilen auseinanderstrebende Welt zu einen.

Wenn ich unsere gemeinsamen Tätigkeiten während der vergangenen Jahre Revue passieren lasse, bin ich mir bewusst, dass wir für uns und für unsere Institution mehrere bedeutende Gelegenheiten geschaffen haben, um sicherzustellen, dass Politiken, von der globalen bis zur lokalen Ebene, Fairness und Effizienz miteinander verbinden in der Art und Weise, wie Investitionen und Handel gefördert und die Arbeit und der Arbeitsmarkt organisiert werden.

Auf ihrem Weltgipfel im Jahr 2005 und ausführlicher auf dem ECOSOC-Tagungsteil auf hoher Ebene im Juli 2006 haben die Vereinten Nationen und das internationale System das Ziel der IAO *Menschenwürdige Arbeit für alle* als einen wesentlichen Bestandteil der internationalen Entwicklungsagenda und ein entscheidendes Element bei der Gestaltung einer fairen Globalisierung gewürdigt. Unser Beschluss, menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen,

ist vom multilateralen System rasch aufgegriffen worden. Die Praxis der Dreigliedrigkeit, die für uns so wichtig ist, von so vielen anderen aber unterschätzt wird, hat erneut ihre Flexibilität und ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, eine Vision zu entwerfen, die breite Unterstützung beanspruchen kann. Wie der Minister für Arbeit und Soziale Sicherheit Portugals, Herr José António Fonseca Vieira da Silva, in seiner Rede vor der Afrikanischen Regionaltagung der IAO in Addis Abeba Anfang dieses Jahres feststellte: „Menschenwürdige Arbeit ist wahrscheinlich das stärkste Konzept und das wirksamste Instrument, das die internationale Gemeinschaft geschaffen hat, da es politische Optionen bietet, die effektive Antworten auf die Auswirkungen der Globalisierung darstellen könnten.“

Wir dürfen diese Gelegenheit nicht ungenutzt verstreichen lassen, denn sie wird vielleicht so bald nicht wiederkommen. Wir haben eine moralische Verantwortung dafür, die Verheißung eines Gedankens zu erfüllen, der in vielen Herzen neue Hoffnung entfacht hat. Zu diesem Zweck müssen wir weiterhin darauf hinarbeiten, dass die IAO für das sich beschleunigende Tempo des Wandels in der Arbeitswelt im derzeitigen Kontext der Globalisierung gerüstet ist. Ferner müssen wir unsere Organisation so positionieren, dass sie bei der Erneuerung der Vereinten Nationen und des multilateralen Systems in vollem Umfang mitwirken kann.

Die nachhaltige Fokussierung unserer Organisation auf diese Herausforderungen ist ein wesentliches Thema in den Programm- und Haushaltsvorschlägen, die ich der Internationalen Arbeitskonferenz in diesem Jahr vorlege, sowie in den fachlichen Diskussionen über die Verstärkung der Fähigkeiten der IAO und über die Förderung nachhaltiger Unternehmen¹. Überdies sind während der letzten Runde der Regionaltagungen der IAO in Amerika, Asien und dem Pazifik und zuletzt in Afrika Aktionsprogramme durch Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit für den Zeitraum bis 2015 ausgearbeitet worden mit dem Ziel, einen wesentlichen Beitrag zu der Internationalen Entwicklungsagenda zu leisten, einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele.

Gestatten Sie mir jedoch ein offenes Wort. In den Zeitungen und im Fernsehen und im Rundfunk äußern politische Kommentatoren und Analysten die Auffassung, dass das Modell des Sozialdialogs den Wettbewerbsdruck der Globalisierung nicht überleben wird und dass die Dreigliedrigkeit mit dem raschen Wandel einfach nicht Schritt halten kann. Mein Herz sagt mir, dass sie sich irren, mein Verstand sagt mir aber, dass wir dafür sorgen sollten, dass die Dreigliedrigkeit ihre Innovationskraft unter Beweis stellen kann, wenn sie überleben und weiterhin relevant sein soll. Wir müssen unsere Anstrengungen verstärken, um sicherzustellen, dass die Dreigliedrigkeit eine lebendige nationale und internationale Realität ist.

Ziel dieses Berichts ist es, eine Reihe von Fragen ins Auge zu fassen, die durch die Dreigliedrigkeit der IAO angegangen werden müssen. Die meisten von ihnen sind das Ergebnis der in den vergangenen 25 Jahren verfolgten Politik.

Bei der Erörterung meines Berichts *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit* auf der letzten Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz wurden vier Hauptthemen in den Vordergrund gestellt, von denen sich die Entwicklung unserer Politik und der institutionelle Kapazitätsaufbau in den kommenden Jahren leiten lassen sollten:

- Globalisierung und die Umwandlung von Investitions- und Beschäftigungsstrukturen;
- Arbeit und Gesellschaft – Bekämpfung von Armut, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung;
- Modernisierung der Regelung der Arbeitswelt; und
- Menschenwürdige Arbeit und die internationale Entwicklungsagenda.

Dies alles sind Themen, die für die Welt, für die Zukunft der IAO als Institution und für die Dreigliedrigkeit als Methode der Gestaltung und Umsetzung von Politik entscheidend sind.

¹ Siehe die folgenden Berichte, die dieser Tagung der IAK vorgelegt werden: *Draft Programme and Budget for 2008-09 and other financial questions*, Bericht II, zweiter Punkt der Tagesordnung; *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, Bericht V, fünfter Punkt der Tagesordnung; und *Die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Bericht VI, sechster Punkt der Tagesordnung.

Mein diesjähriger Bericht greift einige der Schlüsselfragen im Zusammenhang mit der Förderung menschenwürdiger Arbeit für nachhaltige Entwicklung auf. Er stellt Fragen in den Vordergrund, die auf der Tagesordnung der Konferenz stehen und bei denen die Dreigliedrigkeit und der soziale Dialog meines Erachtens vor großen Herausforderungen stehen und bei denen wir unsere Bereitschaft zeigen müssen, sowohl bei der Politikentwicklung als auch beim institutionellen Kapazitätsaufbau innovativ zu denken und dringend zu handeln. Ich fordere die Konferenzdelegierten auf, diese Herausforderungen, Chancen und Verantwortlichkeiten aufzugreifen, um die Agenda für menschenwürdige Arbeit voranzutreiben und damit dem Verwaltungsrat und dem Amt Orientierungshilfe bei der Weiterentwicklung unserer Strategien zu bieten. Sie sind unter den folgenden Überschriften zusammengefasst:

- Ein ausgewogener Ansatz zur nachhaltigen Entwicklung;
- Kohärentere Handels-, Finanz-, Investitions- und Beschäftigungspolitiken;
- Förderung eines sozialverträglichen Übergangs zu grünen Arbeitsplätzen;
- Der Lohndruck und zunehmende Ungleichheiten gefährden die Stabilität;
- Eine bessere Politikgestaltung erfordert eine stärkere Arbeitsmarkt-Informationsgrundlage, um Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit zu messen;
- Ein globaler Ansatz zum Sozialschutz: Jede Gesellschaft benötigt einen sozialen Sockel;
- Modernisierung der Regelung der Arbeitswelt: Rechte und sozialer Dialog;
- Effektivere Gestaltung der Vereinten Nationen und des multilateralen Systems.

1. Ein ausgewogener Ansatz zur nachhaltigen Entwicklung

Eine übergreifende Frage, mit der wir meiner Überzeugung nach auf nationaler und internationaler Ebene konfrontiert sind, besteht darin, sich auf sehr viel effektivere Mittel und Wege zur Umsetzung eines ausgewogenen Ansatzes zur nachhaltigen Entwicklung zu einigen, innerhalb dessen ihre sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Säulen voll integriert sind. In der IAO müssen wir die Vision der nachhaltigen Entwicklung als das alles überragende Politikparadigma verankern, in dessen Rahmen die Agenda für menschenwürdige Arbeit ihren Schlüsselbeitrag zur Entwicklung leisten kann.

Wir sollten uns daran erinnern, dass auf dem Johannesburger Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im September 2002 eine Verpflichtung eingegangen wurde, „die Integration der drei Komponenten der nachhaltigen Entwicklung – wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz – als interdependente, einander verstärkende Säulen zu fördern. Die Beseitigung der Armut, die Änderung nicht nachhaltiger Produktions- und Konsummuster und der Schutz und die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcenbasis, auf der die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufbaut, sind übergreifende Ziele und wesentliche Voraussetzungen einer nachhaltigen Entwicklung“. Dies baute auf dem Grundsatz 4 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung von 1992 auf, der wie folgt lautet: „Damit eine nachhaltige Entwicklung zustande kommt, muss der Umweltschutz Bestandteil des Entwicklungsprozesses sein und darf nicht von diesem getrennt betrachtet werden“.

Die IAO hat anerkannt, dass die Umsetzung aller auf dem Johannesburger Gipfel getroffenen Vereinbarungen eine gewaltige Herausforderung darstellt. Wie ich in meiner Rede in Johannesburg ausführte: „Eine gewaltige Herausforderung, gewiss, aber auch eine große Chance für technologische Durchbrüche, Investitionen, Weiterbildung, die Gleichstellung der Geschlechter und menschenwürdige Arbeit“. Ich wies auch nachdrücklich darauf hin, dass eine voll integrierte Strategie der nachhaltigen Entwicklung in der Arbeitsstätte verwurzelt sein müsse und dass die Gestaltung des Wandels eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierungen und den organisierten Arbeitnehmern und Arbeitgebern erfordere, um den technologischen Übergang zu Nachhaltigkeit vollziehen zu können. Die IAO begrüßte die Anerkennung der Bedeutung des

Dialogs und der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in dem Durchführungsplan, der auf dem Gipfel angenommen wurde².

Fünf Jahre nach dem Johannesburger Gipfel und 15 Jahre nach dem Gipfel von Rio hinken wir hinter den Vorgaben her. Das internationale System, die IAO eingeschlossen, hat noch keine starken Synergien zwischen sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit geschaffen. Infolgedessen sind bei der Politikkonvergenz und den praktischen Ergebnissen nur geringe Fortschritte erzielt worden. Viele Unternehmen, Gewerkschaften, Gemeinwesenorganisationen und andere bedeutende Gruppen haben sich in wesentlichen Umweltinitiativen engagiert, mit zumindest einigen übereinstimmenden Zielen. Ich vermisse aber die integrierte, soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimensionen umfassende Strategie, die unerlässlich ist, um wirklich voranzukommen.

Diese Schwierigkeit ist meines Erachtens zum Teil auf die Tatsache zurückzuführen, dass es eine andere integrierte Strategie – eine andere Vision der globalen Entwicklung – gibt, die während der vergangenen 25 Jahre hauptsächlich von den Bretton-Woods-Institutionen propagiert worden ist. Sie wird häufig als der „Konsens von Washington“ bezeichnet. Obgleich sie viele Male begraben worden ist, übt sie nach wie vor einen wesentlichen Einfluss auf die Politik aus.

Viele ihrer politischen Rezepte sind heute allgemein akzeptiert, darunter makroökonomische Stabilität, geringe Inflation, überwiegend privatwirtschaftliche Investitionen und größere Offenheit im Handel und im Finanzwesen. Sie weist jedoch einen grundlegenden Fehler auf: sie beruht auf dem Glauben, dass Märkte staatliche Politik ersetzen können, wenn es darum geht, wirtschaftliche, soziale und ökologische Bedürfnisse miteinander in Einklang zu bringen.

Was Volkswirtschaftler als Marktversagen bezeichnen, ist in Wirklichkeit Politikversagen. Dies hat zu schwerwiegenden Ungleichgewichten geführt, verbunden mit sozialen und politischen Reaktionen, die sich in Umfragen und Wahlen niederschlagen und zunehmend auch auf den Straßen entladen. Neben den vielen Vorteilen, die bestimmte Gruppen in allen Ländern erlangt haben, sprach die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung folgende Warnung aus: „Der derzeitige Prozess der Globalisierung führt zu unausgewogenen Ergebnissen, innerhalb von Ländern ebenso wie zwischen ihnen ... Diese globalen Ungleichheiten sind moralisch unannehmbar und politisch unhaltbar“³.

Die Dreigliedrigkeit der IAO fußt auf der soliden Verwaltung des Arbeitsmarkts im Hinblick auf die Schaffung fairer, produktiver und wettbewerbsfähiger Marktwirtschaften. Daher bin ich der Überzeugung, dass sie eine zentrale Rolle bei der Definition der Konvergenz von öffentlichen Politiken und Marktmechanismen spielen kann, die erforderlich ist, um die für eine nachhaltige Entwicklung unerlässliche Ausgewogenheit zu erzielen.

Die Aussprache über die Förderung nachhaltiger Unternehmen auf der diesjährigen Konferenz kommt zu einem besonders günstigen Zeitpunkt. Bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen geht es um die Stärkung der Institutionen und Leitungssysteme, die Unternehmen förderlich sind – starke und effiziente Märkte benötigen starke und effektive Institutionen. Ferner geht es darum sicherzustellen, dass die personellen, finanziellen und natürlichen Ressourcen gerecht und effizient kombiniert werden, um Innovationen herbeizuführen und die Produktivität zu steigern. Dies erfordert neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung, Wirtschaft und Gesellschaft, um sicherzustellen, dass die Qualität des heutigen und künftigen Lebens (und der Beschäftigung) optimiert und gleichzeitig die Nachhaltigkeit des Planeten gewahrt wird.

² Der Durchführungsplan von Johannesburg enthält in dem Abschnitt II über die Beseitigung der Armut einen Absatz 9 b), in dem Maßnahmen gefordert werden, um „Hilfe zu gewähren, um die Zahl einkommenschaffender Beschäftigungsmöglichkeiten zu steigern, unter Berücksichtigung der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“. Dieser Abschnitt enthält auch ausdrückliche Hinweise auf die Kinderarbeit und auf das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit sowie auf „menschenwürdige Beschäftigung“ für die städtischen Armen, die Förderung von Klein-, Klein- und mittleren Unternehmen und sichere und dauerhafte Verdienstmöglichkeiten im Kleinbergbau.

³ IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004).

Die IAO ist in der Lage, die Dynamik der Bemühungen um einen voll integrierten Ansatz zu nachhaltiger Entwicklung zu verstärken, weil die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen gerade in den Arbeitsstätten untrennbar zusammentreffen. Ich bin auch überzeugt, dass wir, wenn wir unsere Agenda für menschenwürdige Arbeit vorantreiben wollen, sie eindeutiger in einen Rahmen der nachhaltigen Entwicklung einstellen müssen. Wir brauchen mehr und bessere Arbeitsplätze, insbesondere in Gesellschaften, die unter weit verbreiteter Armut leiden, sie müssen aber auch die Qualität der Nachhaltigkeit aufweisen. Was bedeutet das?

In sozialer Hinsicht müssen solche Arbeitsplätze allen gleichermaßen offen stehen, und die damit verbundene Entlohnung muss gerecht sein. Ungleichheit und Diskriminierung rufen Frustration und Ärger hervor und führen zu sozialer Zerrüttung und politischer Instabilität⁴. In wirtschaftlicher Hinsicht müssen Arbeitsplätze produktiv sein und in einem Wettbewerbsmarkt konkurrieren können. Und ökologisch gesehen müssen sie die natürlichen Ressourcen in einer Weise einsetzen, die den Planeten für künftige Generationen erhält und die für erwerbstätige Frauen und Männer und für die Gemeinschaft sicher ist.

Die soziale Ungleichheit innerhalb und zwischen Nationen, die durch die ungleiche Verteilung der Vorteile und Kosten der Globalisierung noch verschärft wird, stellt eine schwerwiegende Bedrohung der nachhaltigen Entwicklung dar. Offene Märkte führen zu einer Verstärkung des Wettbewerbs in Binnen- und Exportmärkten und zwingen Unternehmen überall in der Welt somit dazu, ihre Leistungsfähigkeit ständig zu verbessern, wenn sie nicht untergehen wollen. Durch den Übergang zu bedeutend weniger umweltschädlichen Formen des Ressourcenverbrauchs werden viele Möglichkeiten für die Verringerung der Armut durch menschenwürdige Arbeit geschaffen und auch erhebliche Unternehmens- und Beschäftigungsanpassungen angestoßen werden.

Nachhaltige Lebensgrundlagen für die Menschen, nachhaltige Unternehmen und eine nachhaltige Umwelt für den Planeten sind miteinander verknüpft; sie müssen über kollektives Handeln von der lokalen bis zur globalen Ebene aufgebaut werden. Wir müssen anfangen, weiter vorzuschauen, statt uns nur um das tagtägliche Überleben im Markt zu sorgen. Nachhaltigkeit in allen ihren drei Dimensionen verpflichtet die dreigliedrige Mitgliederschaft der IAO dazu zu planen, wie Chancen genutzt und Anpassungen in ausgewogener Weise gehandhabt werden sollen.

Marktgetriebene Volkswirtschaften, ohne wirksame öffentliche Politiken und starke Sozialpartner, fördern nicht automatisch die soziale Einbindung, und sie schaffen auch nicht genügend Wege zu produktiver und menschenwürdiger Arbeit für die Benachteiligten. Nicht regulierte Märkte internalisieren auch nicht die Umweltkosten oder spiegeln sie in den Preisstrukturen wider. Wenn wir die Auswirkungen des sich beschleunigenden Tempos der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Umgestaltung bewältigen wollen, die durch die Öffnung der Volkswirtschaften für einen stärkeren internationalen und einheimischen Wettbewerb in Gang gesetzt worden ist, und geeignete Maßnahmen festlegen wollen, muss die Fähigkeit der Staaten zum Handeln und die Fähigkeit der Dreigliedrigkeit zur Zusammenarbeit gestärkt werden.

Nachhaltige Entwicklung erfordert einen starken und allgemein vereinbarten öffentlichen Rahmen von Regeln und Vorschriften. Ziel muss jedoch sein, die Belastung eines überzentralisierten und bürokratischen Staats zu vermeiden, mit allen damit verbundenen Gefahren der Lähmung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Die Dreigliedrigkeit ist einer der vielversprechendsten Wege zum Aufbau einer starken sozialen Infrastruktur, in deren Rahmen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften den Dialog und das Vertrauen fördern können, die erforderlich sind, um die Einhaltung allgemein vereinbarter Regeln sicherzustellen, so dass kostspielige staatliche Durchsetzungsmechanismen überflüssig werden.

⁴ IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht des Generaldirektors, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

2. Kohärentere Handels-, Finanz-, Investitions- und Beschäftigungspolitiken

Zu den Triebkräften des Wandels gehört der Handel. Ich bin daher erfreut darüber, dass in diesem Jahr die erste gemeinsame WTO/IAA-Studie über Handel und Beschäftigung veröffentlicht worden ist⁵. Sie ist eine ergiebige Quelle von Informationen über das derzeitige Wissen über die komplexen Zusammenhänge zwischen Handels- und Beschäftigungspolitik. Die Untersuchung zeigt, dass die Handelsliberalisierung Umstrukturierungen auslöst, die sich in Betriebs-schließungen und Arbeitsplatzverlusten in einigen Teilen der Wirtschaft und in Firmengründungen, Investitionen in Produktionssteigerungen und Stellenausschreibungen in anderen nieder-schlagen.

Die Handelsliberalisierung wird sowohl mit Arbeitsplatzvernichtung als auch mit Arbeitsplatz-schaffung in Verbindung gebracht. Auf kurze Sicht können die Nettobeschäftigungseffekte positiv oder negativ sein je nach landesspezifischen Faktoren wie der Funktionsweise der Arbeits- und Produktmärkte und je nach der Fairness der Handelsregeln.

Auf lange Sicht jedoch, gleiche Startbedingungen vorausgesetzt, dürften die durch die Handelsliberalisierung bewirkten Effizienzgewinne zu positiven Gesamtbeschäftigungseffekten führen, was die Anzahl der Stellen, die Löhne oder beide angeht. Die durchschnittlichen Lohner-höhungen können jedoch Einkommensungleichheiten verbergen, die sich auf manche erwerbstätige Frauen und Männer negativ auswirken. Wo sich die Handelsliberalisierung auf Teile der Erwerbsbevölkerung nachteilig auswirkt, sind arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen vonnöten, um einen Teil der Gewinne umzuverteilen. Wichtig ist auch, Mittel und Wege zu finden, um die Auswirkungen von Politikänderungen auf die Arbeitsplätze vorwegzunehmen, damit Tempo, Intensität und Abfolge von Handelsmaßnahmen im Licht der Anpassungsherausfor-derungen, vor die Arbeitgeber und Arbeitnehmer gestellt sind, erwogen werden können. Faire Han-delsregeln bieten aber auf jeden Fall die beste Gewähr dafür, dass die negativen Auswirkungen eingedämmt werden.

Seit einiger Zeit steckt die Handels- und Beschäftigungsagenda in einer Sackgasse. Pascal Lamy und ich fassten den Beschluss, die Fragen ohne Umschweife und sachkundig über eine objektive Analyse durch die Sekretariate der IAO und der WTO anzugehen. Ich bin erfreut darüber, dass dieser Beschluss überall ein gutes Echo gefunden hat, und ich bin überzeugt, dass dadurch der Weg für weitere konstruktive politikorientierte Untersuchungen geebnet worden ist.

Dies ist eine Lehre, die wir auf weitere entscheidende Bereiche potentieller Politiksynergien übertragen können, die in der Vergangenheit versperrt waren. Nehmen wir beispielsweise die finanzielle Stabilität. Sie dürfte vor allem dann nachhaltig sein, wenn soziale Erwartungen hin-sichtlich mehr Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit und steigender Lebensstandards ebenfalls erfüllt werden. Die Verfechter einer orthodoxen Politik vertraten jedoch die Auffassung, dass niedrige Inflation und streng reglementierte öffentliche Finanzen von so grundlegender Bedeutung sind, dass dies Opfer selbst seitens extrem benachteiligter Teile der Bevölkerung in armen Ländern rechtfertigt. Finanzielle Auflagen sind so umgesetzt worden, dass sie die soziale und politische Instabilität in zu vielen Ländern verschärft und die Bemühungen zur Verfolgung eines Pfades der ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung zurückgeworfen haben.

Etliche Länder haben den derzeitigen Aufschwung der Weltwirtschaft zur raschen Tilgung ihrer Schulden beim IWF und zum Aufbau von extrem hohen Währungsreserven genutzt, um eine derart restriktive Politik in Zukunft nicht noch einmal befolgen zu müssen. Eine solche Strategie ist zwar verständlich, sie hat aber einen hohen Preis. Die Aufrechterhaltung der nation-alen Reserven auf einem Stand, der höher ist, als vertretbar wäre, wenn eine gemeinsame inter-nationale Reserve zu vernünftigen Bedingungen zur Verfügung stehen würde, hat zur Folge, dass Mittel abgezweigt werden, die sonst in die Entwicklung der Wirtschaft, einschließlich der sozialen Infrastruktur, investiert werden könnten. Dies schwächt auch den IWF zu einer Zeit, da

⁵ IAA und Sekretariat der WTO: *Trade and employment: Challenges for policy research*, eine gemeinsame Studie des IAA und des WTO-Sekretariats (Genf, 2007).

das Risiko volatiler Schwankungen in den kurzfristigen Finanzströmen sehr akut ist und daher eine starke internationale Regulierung erforderlich ist. Das Auftauchen neuer Phänomene, wie Beteiligungsgesellschaften und Hedge Funds, muss von den zuständigen internationalen Finanzinstitutionen dringend untersucht werden, um Transparenz und die notwendigen vorsorglichen Kontrollen zu gewährleisten. Nationale und internationale Systeme sollten beständige produktive Investitionen fördern und Regelungen vorsehen, die von spekulativem Verhalten, das einem ausgewogenen und beschäftigungsintensiven Wachstum schadet, abhalten.

Indessen gibt es Zeichen des Wandels. Ein Schritt nach vorn im Denken über die sozialen Folgen von finanzpolitischen Maßnahmen ist der Übergang des IWF zu einer weitaus eingeschränkteren Befürwortung der Kapitalmarktliberalisierung. Nach heutiger Auffassung hat die vorzeitige Aufhebung von Kapitalverkehrskontrollen zu den Finanzkrisen beigetragen, durch die die Armutsverringerung in einer Reihe von Entwicklungs- und Übergangsländern stark zurückgeworfen worden ist. Die anhaltenden Debatten über die Reform des IWF haben aufgrund der geringeren Anzahl von Ländern, die seine Unterstützung in Anspruch nehmen, an Bedeutung gewonnen und sollten Teil einer umfassenderen multilateralen Reformagenda neben der Reform der Vereinten Nationen sein. Die Reform des IWF muss eine Reihe von Fragen umfassen, die seine Fähigkeit „zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realeinkommens“⁶ und insbesondere seine Leitungsstrukturen, seine Rolle in Bezug auf große Volkswirtschaften, Finanzkrisen, Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen, finanzielle Instabilität und sein Gesamtmittelvolumen⁷ beeinflussen. Alle diese Fragen werden sich letztlich auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit auswirken.

Ich glaube aber, dass Dialog und Konvergenz möglich sind. Die IAO hat ein Forum für Diskussionen mit anderen internationalen Organisationen (darunter der IWF, die Weltbank und die WTO) darüber eröffnet, wie größere Kohärenz zwischen Politiken zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle, finanzieller Stabilität und der Öffnung der Märkte erzielt werden kann⁸. Für viele am wenigsten entwickelte Länder, die immer noch in der Zwangsjacke fiskalischer und monetärer Austeritätsprogramme als Teil der Bedingungen für einen Schuldenerlass stecken, ist ein erweiterter politischer Freiraum, beispielsweise um eine bescheidene Erholung der Kaufkraft extrem niedriger Mindestlöhne zuzulassen, von entscheidender Bedeutung. Dies ist besonders wichtig für die Bezahlung im öffentlichen Dienst, die in manchen Ländern so niedrig ist, dass die Einstellung und die Bindung von qualifizierten Mitarbeitern behindert wird. Fortschritte in Richtung des Abbaus von Korruption und des Aufbaus eines modernen Staates, mit Arbeitsmarkt- und Sozialdialoginstitutionen, die seinen Bürgern und der innerstaatlichen Entwicklung dienlich sind, werden zwangsläufig begrenzt, wenn die normalen Gehälter der öffentlichen Bediensteten nicht ausreichen, um zu verhindern, dass eine Familie in Armut abgleitet, und um auf Fortschritte im Erwerbsleben hoffen zu können.

In dem Bericht über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, der auf dieser Konferenz vorgelegt wird, wird die These vertreten, dass Unternehmertum ein beständiges und berechenbares finanzielles Umfeld erfordert, das produktiven Investitionen und menschenwürdiger Arbeit förderlich ist. Ein ausgewogener regulatorischer Rahmen, der mit finanziellen Innovationen Schritt hält, ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass die Gewinne und die schöpferische Kraft von Unternehmern der Gesellschaft als Ganzes zugute kommen.

Unser Ziel muss es sein, kohärente Politiken für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung zu entwickeln, um sicherzustellen, dass die Weltwirtschaft wie auch die nationalen Volkswirtschaften einem Pfad nachhaltiger und ausgewogener Produktivitäts- und Beschäftigungssteigerungen folgen. Wir müssen jedes Jahr Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsarmut durch die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und eine Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze erzielen. Wenn die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit und die multilateralen Anstrengungen vereinbarte internationale Entwicklungsziele erreichen sollen, dann sind

⁶ Auszug aus Artikel I des Gründungsvertrags des IWF.

⁷ E.M. Truman (Hrsg.): *Reforming the IMF for the 21st Century*, Institute for International Economics, (Washington, 2006).

⁸ Siehe IAA: *Growth, investment and employment: An update on policy coherence research and meetings*, Verwaltungsrat, 298. Tagung, Genf, März 2007, GB.298/WP/SDG/2.

die gemeinsame Prüfung von Forschungen und der Dialog über die Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Politikfeldern von entscheidender Bedeutung, um die Art der Trade-offs und den Spielraum für Kompensationen zu bestimmen. Diese Anstrengungen stellen eine elementare Herausforderung für das gesamte multilaterale System dar, und sie müssen auch die Notwendigkeit des Schutzes der natürlichen Ressourcen und der Umwelt berücksichtigen.

3. Förderung eines sozialverträglichen Übergangs zu grünen Arbeitsplätzen

Die Suche nach Bereichen für Politiksynergien hat weitreichende Auswirkungen auf die Arbeit der IAO und ihre Beziehungen zu anderen Organisationen. Abgesehen davon, dass dieser Ansatz Möglichkeiten für weitere nützliche Arbeiten zusammen mit der WTO, den Bretton-Woods- und anderen Institutionen zu Handels-, Investitions- und Beschäftigungspolitiken bietet, sollte er auch auf das Nachdenken über die Beziehungen zwischen Politiken zur Abschwächung des Klimawandels und zur Förderung der Beschäftigung angewendet werden. Es mehren sich die Anzeichen dafür, dass der Anstieg der Treibhausgasemissionen, die zu einem großen Teil für die globale Erwärmung verantwortlich sind, dringend gestoppt werden muss und diese schließlich reduziert werden müssen⁹. Wir in der IAO müssen große Anstrengungen im Bereich der Forschung und der Politik unternehmen, um den Umfang und die Art der Beschäftigungsumwandlung zu ermitteln, die Hand in Hand gehen wird mit dem Übergang zu nachhaltigeren Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen und insbesondere zu einer Wirtschaft mit wenig CO². Dies sollte in Zusammenarbeit mit UNEP und anderen in Frage kommenden internationalen und nationalen Organisationen geschehen. Dies ist eines der vorrangigen Handlungsfelder, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-Moon, ermittelt hat.

Es sind größere Verschiebungen in den Beschäftigungsmustern und Qualifikationsprofilen zu erwarten. Sie werden sich wahrscheinlich in einem Ausmaß und in einem Zeitrahmen vollziehen, an die sich die Arbeitsmärkte nicht leicht anpassen werden können. Frühere Erfahrungen mit Übergangsphasen legen den Schluss nahe, dass es eine gute Idee ist, proaktiv zu sein. Was kann zweckmäßigerweise getan werden, um sich auf die Übergangsphase vorzubereiten und sicherzustellen, dass der Anstieg der Treibhausgasemissionen bis 2015 gestoppt wird, was nach den Aussagen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) notwendig ist, um dem Klimawandel Einhalt zu gebieten¹⁰? Maßnahmen zur Anpassung der Produktionsweisen und Konsumgewohnheiten sollten jetzt einsetzen, und die entsprechenden Beschäftigungsanpassungseffekte werden kurz danach folgen. Der Zeitraum bis 2015 ist somit entscheidend für die Festlegung eines Übergangsprozesses, der die Beschäftigungsmöglichkeiten maximiert und potentielle Arbeitsplatzverluste angeht. Ausgehend von den Erfahrungen mit anderen Herausforderungen im Zusammenhang mit Beschäftigungsanpassungen würden einige der vorrangigen Fragen, die im Rahmen einer solchen Initiative für den Übergang zu grünen Arbeitsplätzen behandelt werden könnten, die Festlegung und Umsetzung von folgendem umfassen:

- Programmen zur Entwicklung und Intensivierung eines effektiven Dialogs zwischen allen in Frage kommenden Stakeholdern und insbesondere des nationalen und internationalen sozialen Dialogs über die Umwelt und die Welt der Arbeit zwischen Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden;
- einer umfangreichen Forschungsagenda über die Auswirkungen unterschiedlicher Klimaveränderungsszenarien und Abschwächungsmaßnahmen auf die Produktionswei-

⁹ Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) hat im Rahmen des Prozesses der Ausarbeitung seines Fourth Assessment Report drei Berichte veröffentlicht. Sie stellen einen breiten Konsens internationaler Experten über das Ausmaß und die Dringlichkeit dieser Herausforderung sowie über die Machbarkeit und die Vorteile baldiger Maßnahmen zur Abschwächung der globalen Erwärmung dar. Siehe insbesondere den Fourth Assessment Report des IPCC, Arbeitsgruppe III, der zu dem Schluss kommt, dass „sowohl Studien von unten nach oben als auch Studien von oben nach unten zeigen, dass es ein erhebliches wirtschaftliches Potenzial für die Reduzierung der globalen Treibhausgasemissionen während der kommenden Jahrzehnte gibt, die die erwartete Zunahme der globalen Emissionen ausgleichen oder die Emissionen unter den derzeitigen Stand drücken könnte“.

¹⁰ IPCC, ebd.

sen und Konsumgewohnheiten, die Armutsverringering und künftige Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten;

- eines Unterstützungsprogramms für die Schaffung von neuen „grünen“ Arbeitsplätzen innerhalb einer Reihe von vorrangigen Sektoren, wie beispielsweise erneuerbare Energiequellen, Energieeinsparung, Kohlenstoffsequestration, neue Technologien mit niedrigem CO²-Ausstoß, Bauwesen, öffentliches Transportwesen und Abfallentsorgung;
- als Teil breiterer Sozialschutz- und aktiver Arbeitsmarktpolitiken zur Stützung der Beschäftigungsanpassung an den technologischen und kommerziellen Wandel Maßnahmen zur Erleichterung eines fairen Übergangs für arbeitende Frauen und Männer, Gemeinschaften und Unternehmen, die nachteilig von Veränderungen in den Produktionsweisen und Konsumgewohnheiten betroffen sind, einschließlich Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels;
- eines Programms zur Unterstützung von Bildungs- und Ausbildungsinitiativen, durch die die Entwicklung der Qualifikationen, die für die Schaffung der neuen grünen Arbeitsplätze erforderlich sind, gefördert wird, und zur Erleichterung des Übergangs für Arbeitnehmer, die ihre „alten“ Arbeitsplätze verlieren werden;
- neuer Abschätzungstechniken zur besseren Abschätzung und möglicherweise zur Verstärkung der Beschäftigungs- und Einkommensauswirkungen großer öffentlicher und privater Infrastrukturinvestitionen (Verkehrsinfrastruktur und Sanierungs-, Verminderungs- und Anpassungsinvestitionen, wie beispielsweise Kohlenstoffsequestration, Biokraftstoffe und Hochwasserschutz; und
- Maßnahmen zur Stärkung der institutionellen Fähigkeit zur effektiveren Bewältigung der Beschäftigungs- und Einkommenseffekte von nachhaltigen Entwicklungsinitiativen, einschließlich Unterstützung für Umwelt-, Beschäftigungs-, Finanz-, Bildungs- und andere in Frage kommende Ministerien, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und städtische Behörden.

4. Der Lohndruck und zunehmende Ungleichheiten gefährden die nachhaltige Entwicklung

Die IAO hat den Verfassungsauftrag, nach sozialer Gerechtigkeit zu streben und Arbeitsbedingungen anzugehen, „die für eine große Anzahl von Menschen mit soviel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet“¹¹. Die zunehmenden Anzeichen einer Schwergewichtsverlagerung hin zu Kapitalerträgen und weg von der Arbeit im Verein mit einer zunehmenden Einkommensungleichheit sind beunruhigend, nicht zuletzt deswegen, weil sie die nachhaltige Entwicklung in einer offenen Weltwirtschaft gefährden. Dies erinnert uns daran, dass für die IAO „Arbeit keine Ware ist“ und dass die soziale Gerechtigkeit die Grundlage des Friedens bildet.

Viele Untersuchungen der Ungleichheit legen den Schluss nahe, dass neuere Tendenzen ihren Ursprung in der Art und Weise, wie sich die Globalisierung auf die Arbeitsmärkte auswirkt, sowie in historischen Ungerechtigkeiten haben dürften. Bezeichnend ist, dass in vielen Ländern die Lohnquote des Volkseinkommens abnimmt und die Gewinnquote steigt. Ein Kapitel des im April 2007 erschienenen *World Economic Outlook* des IWF enthält Tabellen, denen zufolge für 16 Industrieländer das Arbeitnehmereinkommen (Löhne und Gehälter plus Sozialbeiträge der Arbeitgeber) zwischen 1980 und 2004 von rund 58 Prozent des BIP auf rund 55 Prozent gesunken ist. Wenn das „Arbeits“einkommen der Selbständigen und sonstigen für eigene Rechnung Tätigen mitberücksichtigt wird, dann ist die Lohnquote des Volkseinkommens noch stärker gefallen, nämlich von rund 68 Prozent auf 62 Prozent. Erste Analysen der IAO einer größeren Gruppe von Industrie-, Übergangs- und Entwicklungsländern zeigen einen ähnlichen Gesamt-

¹¹ Präambel der Verfassung der IAO.

rückgang, auch wenn er im Durchschnitt klein ist und von Land zu Land schwankt¹². Der Rückgang der Lohnquote des Volkseinkommens steht im Einklang mit der wahrgenommenen Verschiebung in der relativen Marktmacht von Arbeit und Kapital als Folge der Integration mehrerer sehr bevölkerungsreicher Länder in das Weltwirtschaftssystem und der Auswirkungen des arbeitssparenden Technologiewandels, der in den fortgeschrittenen Ländern seinen Anfang nahm¹³.

Wenn das Volkseinkommen zunehmend den Kapitaleignern statt den Arbeitnehmern zugute kommt, dürfte die Ungleichheit in der Einkommensverteilung zunehmen, da die Kapitalerträge weitgehend einer wohlhabenden Minderheit zufallen¹⁴. Außerdem sind die Einkommen der Fachkräfte und der relativ Qualifizierten oft schneller gestiegen als die Löhne ungelerner Arbeitskräfte, die in manchen Fällen trotz des Wirtschaftswachstums stagniert haben oder sogar gefallen sind. Infolge dieser beiden Tendenzen sind in vielen Ländern – sowohl entwickelten Ländern als auch Entwicklungsländern – die Einkommen der Menschen am oberen Ende der Skala weit stärker gestiegen als diejenigen in der Mitte und am unteren Ende.

Eine andere Möglichkeit, sich eine Vorstellung von der globalen Ungleichheit zu verschaffen, ist ein Vergleich der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ländern. Positiv zu vermerken ist, dass die Pro-Kopf-Einkommen in etlichen Entwicklungsländern, darunter die beiden Giganten China und Indien, schneller gestiegen sind als diejenigen in den reichen Ländern. Daher hat sich die Kluft zwischen einer Reihe von erfolgreichen Entwicklungsländern und den Industrieländern erheblich verringert. Anderswo jedoch, insbesondere in afrikanischen Ländern, sind die Einkommen weitaus langsamer gestiegen als diejenigen in den fortschrittlichen Volkswirtschaften. Infolgedessen ist die Kluft zwischen den ärmsten und den reichsten Ländern insgesamt erheblich größer geworden: Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in den 20 reichsten Ländern sind jetzt 112mal höher als diejenigen in den 20 ärmsten Ländern gegenüber dem 49fachen Anfang der sechziger Jahre. Da Wachstum im allgemeinen dazu beiträgt, dass sich die Einkommen der Armen erhöhen, und die durchschnittlichen Einkommen steigen lässt¹⁵, haben die Fortschritte in den erfolgreichen Ländern – insbesondere China – dazu geführt, dass Hunderte von Millionen von Familien mit ihrem Einkommen jetzt über der Armutsschwelle von 1 und 2 Dollar pro Tag liegen¹⁶. Die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben, ist gemessen am Anteil der Weltbevölkerung zwar zurückgegangen, absolut gesehen ist sie aber nach wie vor hoch und ist in Afrika nicht rückläufig¹⁷.

Zwar hat das Wachstum bei der Verringerung der Armut eine wesentliche Rolle gespielt, die Anzeichen einer zunehmenden Ungleichheit innerhalb von Ländern legen jedoch den Schluss nahe, dass die derzeitigen Wachstumsmuster den Bessergestellten mehr zugute kommen als den Armen. Eine auf Konsumdaten beruhende Untersuchung zeigt, dass nur 9,5 Prozent des Wachstums zwischen 1993 und 2001 den ärmsten 50 Prozent der Weltbevölkerung zugute gekommen sind. Und auf die 19 Prozent der Weltbevölkerung, die weniger als 1 Dollar pro Tag zum Leben haben, entfielen gerade einmal 2 Prozent der Steigerung des globalen Konsums. Die „globale Mittelklasse“ derjenigen in der oberen Hälfte des Spektrums der Welteinkommensverteilung erhielt mehr als 90 Prozent der Steigerung. Dazu gehören der größte Teil der Bevölke-

¹² Analysen der Lohn- und Gewinnquoten reagieren sehr empfindlich auf die Klassifizierungen des Einkommens der Selbstständigen und für eigene Rechnungen Tätigen und auf den Anteil dieser Erwerbstätigen an der Erwerbsbevölkerung. In Entwicklungsländern ist die Zahl dieser Erwerbstätigen im allgemeinen sehr viel größer, und sie verzeichnen tendenziell eine niedrigere Lohnquote des Volkseinkommens.

¹³ IWF: „Globalization of labor“, Kapitel 5 des *World Economic Outlook: spillovers and cycles in the global economy*, Apr. 2007 (Washington, 2007).

¹⁴ E. Daudey und C. García-Peñalosa: *The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries*, GREQAM (Marseille, 2005).

¹⁵ Weltbank: *Global Monitoring Report 2007: Millenium Development Goals: Confronting the challenges of gender equity and fragile States* (Washington, 2007).

¹⁶ P. Collier und D. Dollar: *Globalization, growth and poverty: Building an inclusive world economy*, Weltbank (Washington, 2001).

¹⁷ M. Ravallion und S. Chen: *Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004*, Weltbank – Policy Research Working Paper 4211, April 2007 (Washington, 2007).

rung der reichsten Länder der Welt sowie viele in China und anderen Ländern Ost- und Südostasiens¹⁸.

Eine neuere bahnbrechende Studie des Weltforschungsinstituts für Entwicklungsökonomie der Universität der Vereinten Nationen (UNU WIDER) enthält Informationen über die globale Vermögensverteilung, definiert als der Wert der materiellen und finanziellen Vermögenswerte abzüglich Verbindlichkeiten. Sie zeigen, dass allein das reichste 1 Prozent der Erwachsenen im Jahr 2000 40 Prozent der globalen Vermögenswerte besaß und dass auf die reichsten 10 Prozent der Erwachsenen 58 Prozent des Weltgesamtvermögens entfielen. Dagegen besaß die untere Hälfte der Welterwachsenenbevölkerung gerade mal 1 Prozent des Weltvermögens. Um zu den reichsten 10 Prozent der Erwachsenen in der Welt zu gehören, musste man über ein Vermögen von 61.000 Dollar verfügen, und um zum reichsten 1 Prozent zu gehören, brauchte man mehr als 500.000 Dollar. Der Vermögensbesitz ist stark in Nordamerika, Europa und asiatisch-pazifischen Ländern mit hohem Einkommen konzentriert. Die Menschen in diesen Ländern besitzen kollektiv nahezu 90 Prozent des gesamten Weltvermögens. Obwohl der Anteil Nordamerikas an der Welterwachsenenbevölkerung nur 6 Prozent beträgt, entfallen 34 Prozent des Haushaltsvermögens auf dieses Land. Die Vermögenskonzentration innerhalb von Ländern schwankt erheblich, Schätzungen des Anteils der oberen 10 Prozent reichen jedoch von rund 40 Prozent in China bis zu 70 Prozent in den Vereinigten Staaten¹⁹.

Die Analyse dieser verschiedenen Tendenzen muss vertieft und erweitert werden, insbesondere um eine bessere Vorstellung davon zu erhalten, wie Einkommens- und Vermögensergebnisse und Arbeits-/Kapitalquoten und das Funktionieren der Arbeitsmärkte sich gegenseitig beeinflussen, vor allem in Entwicklungsländern. Es bedarf auch einer geschlechterorientierten Perspektive, um systematischer die Beweise dafür zu quantifizieren, dass sich am unteren Ende der Einkommens- und Vermögensskala mehr und am oberen Ende weniger Frauen befinden.

Wir müssen versuchen, zu einem besseren Verständnis der gegenwärtigen Beziehungen zwischen Wachstum, Investitionen und Beschäftigung und darüber zu gelangen, wie sie von Politiken beeinflusst werden. In den meisten Entwicklungsländern ist der stetige Strom von männlichen und zunehmend weiblichen Landflüchtlingen in die Städte, wo die meisten im Straßenhandel oder in Gelegenheitsjobs landen, wo sie vielleicht ein bisschen mehr verdienen als in der Landwirtschaft, aber nicht viel mehr, der größte Einzelfaktor, der sich auf die Arbeitsmärkte auswirkt. Sie sind unterbeschäftigt, arbeiten sporadisch mit wenigen Werkzeugen, müssen aber irgend etwas tun, um überleben zu können, da es kein soziales Sicherungssystem gibt. Die verschiedenen Sparten des Dienstleistungsgewerbes umfassen sowohl hochqualifizierte und gut bezahlte Arbeit als auch den riesigen informellen und weitgehend „überlebensorientierten“ Kleinhandelssektor, in dem Frauen vorherrschen. Das Wachstum in den globalisierten Volkswirtschaften von heute geht an letzteren vorbei. Es erbringt einfach nicht genügend menschenwürdige Arbeit und fördert daher kein rascheres Tempo der Armutsverringerung.

Es ist heutzutage eine politische Notwendigkeit, die Tendenzen zu einem größeren Sozialgefälle innerhalb von Ländern zu verlangsamen oder umzukehren und gleichzeitig bei der Verringerung der Unterschiede zwischen Ländern und bei einem erheblichen Abbau der absoluten Armut weiterhin Fortschritte zu erzielen. Dies muss für Wirtschafts- und Sozialpolitiker Vorrang haben. Von entscheidender Bedeutung sind effektive investitions- und beschäftigungspolitische Maßnahmen, mit denen ein Pfad geschaffen wird, der arbeitende arme Frauen und Männer zu menschenwürdiger Arbeit führt. Diesbezüglich spielen Politiken zur Eingliederung informeller Arbeit in die formelle Wirtschaft eine entscheidende Rolle beim beschleunigten Abbau von Armut, beim Stoppen der zunehmenden Einkommensungleichheit und bei der Überwindung der Diskriminierung insbesondere von Frauen. Bildungs- und Ausbildungsstrategien zur Verringerung des Fachkräftemangels und zur Überwindung von Diskriminierung und Ausgrenzung sind ebenfalls ein Schlüssel zu einem rascheren, beschäftigungsintensiveren Wachstum und zu einem höheren Einkommen für Geringverdienende. Außerdem dürften Verbesserungen in der Arbeitsgesetz-

¹⁸ P. Edward: Examining inequality: Who really benefits from global growth?, in *World Development*, Bd. 34, Nr. (10), 2006.

¹⁹ J.B. Davies, S. Sandstrom, A. Shorrocks und E.N. Wolff: *The world distribution of household wealth*, UNU-WIDER (Helsinki, 2006).

gebung, in den Systemen der Sozialen Sicherheit, in der aktiven Arbeitsmarktpolitik und in Kollektivverhandlungen zur Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit beitragen, das die Dynamik des Wettbewerbs stützen kann, während gleichzeitig sichergestellt wird, dass insbesondere den am Arbeitsmarkt am meisten benachteiligten Menschen mehr Möglichkeiten geboten werden.

5. Eine bessere Politikgestaltung erfordert eine stärkere Arbeitsmarkt-Informationsgrundlage, um Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit zu messen

Es bedarf einer starken Informations- und Wissensbasis, um im Hinblick auf eine bessere Politikgestaltung und Verwirklichung der Ziele im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit Arbeitsmarktentwicklungen zu verfolgen und zu überwachen. Einige Entwicklungsländer haben verstärkt in grundlegende Instrumente investiert wie Arbeitsmarkterhebungen, unterstützt durch computerisierte Methoden der Datenspeicherung und -verarbeitung. Viele sind jedoch zurückgeblieben oder haben diese wesentlichen Dienste angesichts knapper Mittel und konkurrierender Prioritäten sogar eingeschränkt, manchmal aufgrund von Austeritätsmaßnahmen im Zusammenhang mit international unterstützten Anpassungsprogrammen. Gleichzeitig müssen wir die internationalen Standards und Grundkonzepte überprüfen, um sicherzustellen, dass die Messungen das widerspiegeln, was wir über die Arbeitsmärkte jetzt und in den kommenden Jahren wissen müssen.

Beispielsweise sind die konventionellen Messgrößen der Beschäftigung (Anzahl der erwerbstätigen Personen) und der Arbeitslosigkeit (Anzahl der Personen ohne Arbeit, die sich um Arbeit bemühen und für Arbeit zur Verfügung stehen) als Indikatoren der Beschäftigung oder des Arbeitsmarkts für sich allein genommen nie ausreichend gewesen. Vor allem werden die wesentlichen Merkmale von Entwicklungsländern nicht erfasst. Eine spezielle Frage ist die Standarddefinition der Personen in unselbständige Beschäftigung oder in selbständiger Erwerbstätigkeit. Personen gelten als beschäftigt, wenn sie nach ihren Angaben während des Bezugszeitraums mindestens eine Stunde lang irgendeine Arbeit verrichtet haben. Das gleiche Kriterium gilt für die Arbeitslosigkeit. Als Arbeitslose gelten Personen ohne Arbeit, die in der jüngeren Vergangenheit Arbeit gesucht haben und die zur Zeit für Arbeit zur Verfügung stehen. Als arbeitslos gilt, wer während des für die Erhebung definierten Bezugszeitraums, gewöhnlich eine Woche, nicht mehr als eine Stunde gearbeitet hat. Meiner Auffassung nach ist dies keine sozial akzeptable Definition. Sie unterschätzt auf jeden Fall das tatsächliche Ausmaß der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt.

Wenn die konventionellen Messgrößen ausreichende Indikatoren sein sollen, dann müssen außerdem u.a. die folgenden beiden Voraussetzungen gegeben sein:

- eine regelmäßige unselbständige Vollzeitbeschäftigung ist die bei weitem dominierende Form der Beschäftigung; und
- allen Erwerbstätigen stehen Leistungen bei Arbeitslosigkeit zur Verfügung.

Indessen sind diese Voraussetzungen in Entwicklungsländern selten gegeben, und in entwickelten Ländern sind sie stark verwässert worden.

In vielen Entwicklungsländern sind Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit nahezu inexistent, und eine unselbständige Vollzeitbeschäftigung in der formellen Wirtschaft steht nur einem Teil der Erwerbsbevölkerung zur Verfügung, der zwischen 5 und 50 Prozent schwankt. Einerseits ist daher, da die meisten Menschen arbeiten müssen, um zu überleben, und sie es sich nicht leisten können, inaktiv zu sein, die auf herkömmliche Weise gemessene Arbeitslosenrate eher niedrig. Andererseits übt eine Mehrheit, oft eine große Mehrheit, der Erwerbstätigen, die üblicherweise als beschäftigt angesehen werden, entweder eine selbständige Erwerbstätigkeit oder eine gelegentliche unselbständige Tätigkeit in der ländlichen und städtischen informellen Wirtschaft aus. Viele dieser arbeitenden Frauen und Männer sind mit verschiedenen Formen der Unterbeschäftigung konfrontiert, einschließlich sehr niedriger Produktivität.

Somit wird das Ausmaß des Mangels an produktiver Arbeit durch die Messung der Arbeitslosenrate erheblich unterschätzt, während die Verfügbarkeit von produktiver Arbeit durch die gemessene Beschäftigungsrate erheblich überschätzt wird.

In vielen Entwicklungsländern machen die selbständig Erwerbstätigen und die Gelegenheitsarbeiter mindestens 60 Prozent der Erwerbsbevölkerung aus. In der Annahme, dass sie nur für 75 Prozent der Zeit, in der sie für Arbeit zur Verfügung stehen und Arbeit suchen, eine Beschäftigung finden, kann die „Arbeitskräfte-Unterauslastung“ mit 15 Prozent veranschlagt werden. Zählt man eine auf herkömmlich Weise gemessene Arbeitslosenrate von sagen wir 5 Prozent hinzu, würde die Gesamtrate der Arbeitskräfte-Unterauslastung 20 Prozent betragen. Eine solche Zahl dürfte sehr viel näher bei derjenigen liegen, die eine oberflächliche Beobachtung der Arbeitsmärkte von Entwicklungsländern ergibt, als diejenige, die unter Verwendung der aktuellen statistischen Kriterien gemeldet wird. Die Annahme, dass selbständig Erwerbstätige und Gelegenheitsarbeiter in der informellen Wirtschaft während drei Viertel der Zeit, in der sie für Arbeit zur Verfügung stehen, Arbeit finden, muss empirisch nachgeprüft werden, sie veranschaulicht aber das mögliche Ausmaß des Mangels an Arbeitsmöglichkeiten in Entwicklungsländern. Eine genauere Messung dieser Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit, mit einer weiteren Aufschlüsselung nach Geschlecht und Alter, ist ein wesentlicher Schritt zu entwicklungspolitischen Maßnahmen, die durch eine Verbesserung der Arbeitsqualität sowie eine Vermehrung der Beschäftigungsmöglichkeiten bewirken, dass der Abbau von Armut beschleunigt wird.

Eine weitere und damit zusammenhängende Frage ist die Notwendigkeit, unsere Kenntnis des Ausmaßes der „Arbeitsarmut“ zu verbessern. Viele Frauen und Männer sind vollzeitig beschäftigt, arbeiten an jedem Tag der Woche viele Stunden, verdienen aber sehr wenig. Beispiele sind die große Zahl der Straßenhändler, die die meiste Zeit des Tages mit dem Warten auf Kunden verbringen. Für eine große Zahl von Erwerbstätigen ist Vollzeitbeschäftigung mit geringer Produktivität und geringen Arbeitserträgen verbunden. Daten zur Armut, die durch Haushaltserhebungen gesammelt werden, liefern angemessene Schätzungen der Zahl von Erwachsenen oder „arbeitenden Armen“ unter der Gesamtzahl derjenigen, die weniger als 1 oder 2 Dollar pro Tag zum Leben haben. Dennoch sind verbesserte Erhebungen über die Arbeits-einkommen für die Nachprüfung dieser Schätzungen wichtig.

Das Problem der unvollständigen Informationen über die Arbeitsmarktsituation derjenigen, bei denen die Gefahr der Ausgrenzung am größten ist, ist nicht auf die Entwicklungsländer beschränkt. Auch in entwickelten Ländern werden bessere Informationen über das Ausmaß der informellen Beschäftigung, unfreiwillige Teilzeit- und Zeitarbeit und die Gründe für niedrige Erwerbsquoten und Armut in bestimmten Gruppen von arbeitenden Frauen und Männern benötigt.

Die Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker hält im Jahr 2008 ihre nächste ordentliche Tagung ab. Damit wird sich eine ausgezeichnete Gelegenheit ergeben, diese wichtigen konzeptionellen Fragen anzugehen und zusätzliche Indikatoren zu erarbeiten, durch die die Informationen beschafft werden können, die Entscheidungsträger benötigen und die von den nationalen Statistikbehörden angewendet werden können. Die Dreigliedrigkeit der IAO muss einen wichtigen Beitrag dazu leisten sicherzustellen, dass die Arbeitsstatistiken die tatsächliche Situation der Erwerbstätigen genauer widerspiegeln.

Neben diesen dringend erforderlichen Arbeiten muss die Bereitstellung von internationaler Unterstützung für Statistikbehörden in Entwicklungsländern in Betracht gezogen werden, die zur Zeit nicht über die Fähigkeit zur Erhebung und Verarbeitung der Daten verfügen, die ihre eigenen Entscheidungsträger benötigen und die zur Vervollständigung des Bildes der globalen Tendenzen immer wichtiger werden. Die Erhebung und Verarbeitung grundlegender Arbeitsmarktdaten ist für die effektive Messung und Evaluierung von Politiken unerlässlich. Die meisten Länder benötigen tatsächlich eine sehr viel stärkere Sozialdatenbasis, um zuverlässige Vergleichsmaßstäbe festzulegen und Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele und der allgemeineren internationalen Entwicklungsagenda zu bewerten. In den Vereinten Nationen laufen bereits entsprechende Arbeiten. Die IAO ist zur Zeit dabei, Vorschläge für ein signifikantes Programm der technischen Zusammenarbeit für Arbeitsstatistiken als Mittel zur Unterstützung der

nationalen Behörden und zur Verbesserung der Qualität und des Umfangs internationaler Datenreihen zu erarbeiten.

6. Ein globaler Ansatz zum Sozialschutz: Jede Gesellschaft benötigt einen sozialen Sockel

Jede Gesellschaft muss Systeme der Sozialen Sicherheit gestalten, die ihren Bedürfnissen und spezifischen Umständen angepasst sind. Wir müssen auch in der Lage sein, global darüber nachzudenken, wie Solidarität über Grenzen hinweg organisiert werden soll. Wenn wir international offene Wirtschaftssysteme aufrechterhalten wollen, werden wir außerdem anfangen müssen, über Soziale Sicherheit als Schlüsselfrage der Regierungsführung nachzudenken und Mechanismen einzurichten, die es gestatten, die Vorteile der Globalisierung mit denjenigen zu teilen, die am wenigsten in der Lage sind, die sich daraus ergebenden Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit zu nutzen.

Historisch gesehen ist die Entwicklung der Systeme der Sozialen Sicherheit mehr oder weniger parallel zum Aufstieg der Industrieländer von heute verlaufen. Vor 100 Jahren waren die nordischen Länder, die heute Musterbeispiele für starke Wohlfahrtsstaaten sind, arm, und ein hoher Prozentsatz der Erwerbsbevölkerung war noch in der Landwirtschaft tätig. Deren Investitionen in den Sozialschutz durch sozialen Dialog setzten in den dreißiger Jahren ein und haben sich ausgezahlt, denn sie weisen heute die niedrigsten Armuts- und Verbrechensraten der Welt auf, nehmen auch bei anderen Wohlstandsindikatoren einen Spitzenplatz ein und verfügen mit über die höchsten Pro-Kopf-Einkommen. Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit können Hand in Hand gehen, aber nur dann, wenn eine wohl durchdachte Politik mit Unterstützung und Beteiligung der organisierten Arbeitgeber und Arbeitnehmer verfolgt wird.

Planung ist unerlässlich, wenn im Zuge der zunehmenden Produktivität der Wirtschaft gerechte Ergebnisse erzielt werden sollen. Dies bestätigt eine zentrale Botschaft in der Verfassung der IAO: Die Organisation der Arbeit kann nicht von der Organisation der sozialen Verantwortlichkeiten getrennt werden.

Eine weitere historische Beobachtung ist, dass viele Gesellschaften mit dem Aufbau von Sozialschutzsystemen nach Krisenerfahrungen begannen. Bedeutende Beispiele sind die Gründung der IAO nach dem Ersten Weltkrieg, die Schaffung von Sozialeinrichtungen in den Vereinigten Staaten und den nordischen Ländern zur Bewältigung der Krise der dreißiger Jahre und die Entwicklung des europäischen Sozialmodells in allen seinen Ausprägungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Die derzeitige Form der Globalisierung ist nicht gegen Krisen immun. Eine wesentliche stabilisierende Komponente muss ein globales Verständnis sein, dass alle Gesellschaften einen vereinbarten sozialen Sockel entsprechend ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten und mit Unterstützung durch internationale Zusammenarbeit benötigen.

Wie Sie wissen, ruft das sich beschleunigende Tempo des wirtschaftlichen und sozialen Wandels infolge des verschärften Wettbewerbs in den globalen Märkten größere Verschiebungen in den Arbeitsmustern und damit in den Lebenserfahrungen arbeitender Frauen und Männer und ihrer Familien hervor. Diejenigen mit den geringsten Verdienstchancen laufen am meisten Gefahr, in Armut zu geraten und darin gefangen zu bleiben. Wie in *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, dem diesjährigen Gesamtbericht im Rahmen der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, dargelegt wird, stellen Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und Armut einen Verbund von Benachteiligungen dar, die am besten durch Maßnahmen zur Förderung des gleichen Zugangs zur Beschäftigung und der Gleichheit am Arbeitsplatz angegangen werden, insbesondere um die Ungleichheit der Geschlechter zu verringern. Die meisten Menschen sind zwar während eines großen Teils ihres Lebens erwerbstätig, ihr Arbeitsverdienst allein sichert aber kein kontinuierliches lebenslanges Einkommen, mit dem sie planen können. Manche sind auch eher in der Lage als andere, aus ihrem Einkommen Rücklagen für Zeiten zu bilden, in denen sie nicht arbeiten können.

In den meisten Gesellschaften bieten die Familien einzelnen Familienmitgliedern Unterstützung, indem sie als eine ihr Einkommen teilende Solidaritätsgemeinschaft fungieren und

dadurch sicherstellen, dass Kinder vor dem Eintritt in das Erwerbsleben eine Zeit der körperlichen und geistigen Entwicklung genießen und dass die Älteren sich zur Ruhe setzen können. In traditionelleren Gesellschaften kann die erweiterte Familie auch die Pflicht erfüllen, für ihre Mitglieder in anderen Zeiten ohne Verdienst so gut wie möglich zu sorgen, beispielsweise bei Krankheit oder Unfall, Mutterschaft, Arbeitsuche und während der toten Saison in der Landwirtschaft. Dieser Aspekt der Sozialen Sicherheit der Familie oder des Klans in vorwiegend ländlich und landwirtschaftlich geprägten Gesellschaften war und ist häufig aber auch Teil sehr hierarchischer Strukturen, in denen geschlechtliche und sonstige Formen der Diskriminierung vorherrschen. Bildung und die Verbreitung von Menschenrechts- und Demokratievorstellungen im Verein mit dem Zerfall der traditionellen Haushaltswirtschaftseinheiten infolge verstärkter Mobilität und Urbanisierung haben zur Entwicklung von mehr formellen und auf Rechten beruhenden Systemen der Sozialen Sicherheit geführt.

Im Hinblick auf das 21. Jahrhundert benötigen die Länder in der Entwicklungswelt, die heute eine rasche Verstärkung, die Schwächung der Großfamilienbande und eine größere berufliche und geographische Mobilität der Arbeitskräfte erfahren, den politischen Freiraum und die internationale Unterstützung, um die Soziale Sicherheit parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung schrittweise ausbauen zu können. Die langsame, aber stetige Zunahme der Zahl der Ratifikationen des grundlegenden Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen) seit seiner Annahme im Jahr 1952 legt den Schluss nahe, dass dieser Prozess verstärkt werden muss. Sozialer Schutz und soziale Fairness im allgemeinen müssen Bestandteile der nationalen Entwicklung sein, während die Gesellschaften noch relativ arm sind. Der Ansatz „erst wachsen – dann verteilen“ schafft Ungleichheiten, die sich später nur schwer abbauen lassen. Es sei daran erinnert, dass Norwegen und Schweden in den dreißiger Jahren, als sie mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats begannen, gemessen am realen Pro-Kopf-Einkommen ärmer waren als heute beispielsweise Brasilien und Südafrika.

War aber die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats nur in relativ geschlossenen Volkswirtschaften möglich, aus denen Kapital nicht fliehen konnte, als die Steuern zu steigen begannen? Werden durch Systeme des sozialen Schutzes zwangsläufig Rigiditäten und Innovationshemmnisse eingeführt, die die Wettbewerbsfähigkeit vermindern und damit die Leistungsfähigkeit offener Volkswirtschaften schwächen? Obschon der Umfang der Systeme der Sozialen Sicherheit zwischen Industrieländern erheblich schwankt, gibt es keine starke Korrelation zwischen ihrem Wachstum und dem Anteil ihrer Sozialhaushalte am BIP²⁰.

Ich denke, dass sich einige der Antworten auf diese Fragen abzuzeichnen beginnen. Eins steht aber fest: Die Zukunft der Sozialen Sicherheit ist eng verknüpft mit der Art und Weise, wie wir die Arbeit organisieren, und das wiederum wird stark beeinflusst von der Art der Globalisierung, die wir für die Welt gestalten. Wir müssen einen globalen sozialen Sockel bauen und schrittweise anheben. Wir müssen uns auch von der Neigung freimachen, den sozialen Schutz als einen reinen Kostenfaktor zu sehen. Die Erfahrung der nordischen und anderer Länder zeigt, dass es sich dabei in Wirklichkeit um eine soziale und wirtschaftliche Investition mit hohem Ertrag handelt.

Bemühungen, um sicherzustellen, dass in Armut lebenden Frauen und Männern ein Weg zu menschenwürdiger, produktiver und einigermaßen sicherer Beschäftigung geboten wird, müssen im Mittelpunkt von Strategien zur Verringerung der Armut stehen. Armut trifft diejenigen am härtesten, die am ehesten Gefahr laufen, den Arbeitsplatz zu verlieren, die die größten Schwierigkeiten haben, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, und die höchstwahrscheinlich schlecht bezahlt werden. Armut wird in einem Kreislauf der Entbehrung nur allzu leicht von einer Generation an die nächste weitergegeben. Krankheit, schwache Bildungsabschlüsse, geschlechtliche und andere Formen der Diskriminierung machen es neben anderen Facetten der Armut schwerer, einen menschenwürdigen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten. Es muss das Ziel der

²⁰ Seit mehreren Jahren nehmen die nordischen Länder mit hohen Sozialaufwendungen Spitzenplätze im Global Competitiveness Index des Weltwirtschaftsforums ein. Siehe Weltwirtschaftsforum: *Global Competitiveness Report 2006-07* (Palgrave Macmillan, 2006).

Gesellschaften sein, zu verhindern, dass Menschen in Armut gefangen werden, und gleichzeitig denjenigen Unterstützung zu bieten, denen es große Schwierigkeiten bereitet, Arbeit zu finden.

In den meisten Industrieländern wechselt durchschnittlich jeder sechste einmal im Jahr den Arbeitsplatz, die meisten von ihnen freiwillig und manche aufgrund von Freisetzen²¹. Viele Entwicklungsländer bewegen sich in Richtung ähnlicher Mobilitätsraten. Es ist daher unbedingt erforderlich, Frauen und Männer mit den Fähigkeiten auszustatten, um Beschäftigungswechsel zu bewältigen, und ihnen Einkommensunterstützung zu bieten, um sicherzustellen, dass solche Übergangsphasen als normaler Teil des Erwerbslebens empfunden werden können und nicht als eine Katastrophe, bei der die große Gefahr besteht, in Armut zu geraten und zu versinken. Solche Strategien generieren dadurch, dass sie die Gesamtproduktivität der Volkswirtschaft steigern, mehr Ressourcen, die in starke Sozialschutzsysteme investiert werden können, durch die ein sozialer Sockel geschaffen wird, der mit dazu beiträgt zu verhindern, dass Menschen in extreme Armut geraten. Die G8-Arbeits- und Beschäftigungsminister stellten in den Schlussfolgerungen ihrer im Jahr 2007 in Dresden veranstalteten Konferenz über die Gestaltung der sozialen Dimension der Globalisierung folgendes fest: „Wir betrachten die Festigung und Verbreiterung des Sozialschutzes daher als eine der wichtigsten Aufgaben im Kontext der Globalisierung“²².

Die Hauptursachen von Armut sind nicht individuell, sondern strukturell bedingt, und sie müssen als soziale Verantwortung angegangen werden. Bei Vorhandensein eines sozialen Sockels kann die Gesellschaft von Frauen und Männern verlangen, dass sie ihre Verantwortung akzeptieren, die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen, um sich durch Arbeit aus der Armut zu befreien. In den reicheren Ländern ist eine Tendenz zur Bereitstellung von spezifischerer Unterstützung für Personen zu verzeichnen, denen es schwer fällt, eine reguläre Arbeit zu finden. In einem Großteil der Entwicklungswelt besteht die überwältigende Priorität jedoch darin, einen sozialen Grundsockel zu errichten.

Investitionen in den Sozialschutz sind ein Mittel zur Vermeidung der sozialen Zerrüttung, die sich aus Entbehrung ergibt, und zum Aufbau des Human- und Sozialkapitals der Volkswirtschaften. Aber trotz der eindeutigen Vorteile sowohl für die Länder als auch für die einzelnen kommen nur etwa 20 Prozent der Weltbevölkerung, überwiegend in den reicheren Ländern, in den Genuss irgendeiner Form von Sozialschutz. Warum ist der Aufbau von Sozialschutzsystemen für ärmere Länder so schwierig?

Die Antwort auf diese Frage liegt zum Teil in der gängigen Auffassung der vergangenen Jahrzehnte, wonach Wachstum schließlich selbst die Ärmsten erreicht – Wohlfahrt sickert nach unten durch, ohne dass der Staat ihre Umverteilung fördern muss. Zum Teil stimmt das. Das Tempo der Armutsverringerung ist in manchen Ländern aber alarmierend langsam gewesen. Zwar haben Hunderte von Millionen von Menschen in den letzten Jahren die Armutsgrenze von 1 und 2 Dollar knapp überschritten, am anderen Ende des Spektrums sind die Einkommen aber sehr viel rascher gestiegen, womit die Ungleichheit noch verstärkt worden ist. Es sind Systeme zur Bereitstellung einer Grundeinkommenssicherung für die verletzlichsten Menschen erforderlich, wenn die Verringerung der extremen Armut beschleunigt und die Ungleichheit abgebaut werden soll oder wenn zumindest verhindert werden soll, dass sie weiter zunimmt.

Die Grundsatzforschung der IAO hat sich daher darauf konzentriert, die Auswirkungen eines elementaren Sozialschutzpakets abzuschätzen, um dessen voraussichtlichen Einfluss auf die Armut im Hinblick auf seine umfassende Einführung in Entwicklungsländern zu bestimmen. Das Paket würde folgendes umfassen:

- Zugang zu gesundheitlicher Grundversorgung durch pluralistische nationale Systeme, bestehend aus öffentlichen steuerfinanzierten Komponenten, sozialen und privaten Ver-

²¹ P. Cahuc, A. Zylberberg und W. McCuaig: *The natural survival of work: Job creation and job destruction in a growing economy*, MIT Press (Cambridge, Mass., 2006).

²² Konferenz der G8-Arbeits- und Beschäftigungsminister über die Gestaltung der sozialen Dimension der Globalisierung, Dresden, 2007, Schlussfolgerungen der Konferenz (<http://www.bmas.bund.de>).

sicherungskomponenten sowie gemeinwesenbasierten Komponenten und gekoppelt an ein starkes zentrales System;

- ein System von Familienleistungen, das Kindern den Schulbesuch ermöglicht;
- die Entwicklung eines Systems von universellen Grundrenten bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, das ganze Familien unterstützt;
- ein System der selbstgewählten elementaren Sozialhilfe (Geld für Arbeit-Programme), das den Arbeitsfähigen bei der Überwindung tiefster Armut hilft; und
- grundlegende Rechte bei der Arbeit.

Neuere Untersuchungen der IAO sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die Aufwendungen eines solchen Pakets für die Komponenten Alter und Invalidität, Kindergeld und gesundheitliche Grundversorgung zwischen 5 und 7 Prozent des BIP in sieben afrikanischen und 3 Prozent des BIP in fünf asiatischen Ländern liegen würden²³. Dies würde in den meisten der betroffenen Länder rund 20 Prozent der staatlichen Ausgaben ausmachen. Obgleich der Umfang der für die Studie zugrunde gelegten Bartransfers sehr bescheiden ist, sind die Auswirkungen auf die extreme Armut bei einem geschätzten Rückgang der Zahl der Personen unterhalb der nationalen Armutsgrenzen um rund 40 Prozent gewaltig. Das Paket ist daher für Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen fiskalisch tragbar, doch würde Unterstützung durch internationale Zusammenarbeit, vor allem in der Anfangsphase, seine Einführung beschleunigen. Außerdem zeigen Erfahrungen, die in Mexiko, Brasilien und Bangladesch mit an Auflagen geknüpften Bartransferprogrammen gewonnen worden sind, eine auffällige Verbesserung bei Indikatoren wie Lebens-einkommen und Verminderung krankheitsbedingter Fehlzeiten, was auf eine positive Auswirkung auf die Produktivität infolge von Verbesserungen beim Bildungsniveau und beim Gesundheitszustand schließen lässt. Namibia und Südafrika haben Grundrentensysteme eingeführt, die bereits positive Ergebnisse hinsichtlich der Armutsverringerung erkennen lassen. Interessanterweise führt das Bareinkommen für Großeltern in Form von Renten auch zu Verbesserungen beim Schulbesuch und beim Ernährungszustand von Kindern. Es wird erwartet, dass sich diese Tendenzen verstärken werden, weil die Kinderbetreuung in Ländern mit starker HIV/Aids-Verbreitung und erheblicher Arbeitsmigration mehr und mehr den Großeltern obliegt.

Es eröffnet sich jetzt ein demographisches Chancenfenster für den Ausbau der grundlegenden Systeme der Sozialen Sicherheit. In einigen der reicheren Länder beginnt dieses Fenster sich zu schließen, da der Anteil der älteren Menschen zu steigen beginnt. Es wird daher Anstrengungen bedürfen, um die Zeiten der Erwerbstätigkeit in einer immer gesünderen Bevölkerung zu verlängern, insbesondere in der Altersgruppe der 55 bis 65jährigen. In etlichen Entwicklungsländern wird dieses Fenster noch eine Generation lang offen bleiben, was die Finanzierung von elementaren Sozialtransfers gestattet, die die größtmögliche Auswirkung auf das Leben der Ärmsten haben würden. Mit zunehmendem Wohlstand werden die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer mehr und mehr in der Lage sein, eine alternde Bevölkerung in den späten Jahren ihres Lebens zu unterstützen.

Wirtschaftliche Sicherheit ist ein wesentliches Fundament für verantwortungsbewusstes staatsbürgerliches Verhalten. Sie ist auch eine Voraussetzung für das stabile Marktumfeld, das einem produktiven Unternehmertum und einer nachhaltigen Entwicklung förderlich ist. Sie fördert Selbstvertrauen und das Gefühl der sozialen Solidarität, die zu starken Gemeinwesen und zu kreativer Arbeit beitragen. Wir haben alle miterlebt, wie das Fehlen wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit zu einem Verlust an Hoffnung und zu einer Zunahme sozialer Spannungen führt. Mangelnde Sicherheit hat Instabilität zur Folge und untergräbt die Glaubwürdigkeit öffentlicher und privater Stellen in ihren Bemühungen, die Ungewissheiten anzugehen, die über vielen Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften liegen.

²³ K. Pal, C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon und K. Hagemeyer: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise* (IAA, Genf, 2005); S. Mizunaya, C. Behrendt, K. Pal und F. Léger: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper Nr. 17 (IAA, Genf, 2006).

7. Modernisierung der Regelung der Arbeitswelt

Die Anpassung der Arbeitsgesetze und der Institutionen für den sozialen Dialog an die sich wandelnden Strukturen der Arbeitswelt und der Märkte bei gleichzeitiger Sicherstellung der vollen Achtung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit gehört zu den vorrangigen Aufgaben der Mitgliedsgruppen der IAO weltweit. Die IAO ist in die Suche nach dem erforderlichen Gleichgewicht in spezifischen nationalen Situationen voll eingebunden.

Die internationalen Arbeitsnormen der IAO liefern einen international beschlossenen Katalog von Grundsätzen für die Arbeitsgesetzgebung und daher einen Rahmen für den fortlaufenden Balanceakt zwischen Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsplatz. Sie stellen das größte auf Regeln beruhende internationale Rechtssystem dar, das heute in Kraft ist, mit mehr als 7.500 Ratifikationen der einzelnen Übereinkommen. Jede dieser Ratifikationen spiegelt einen Beschluss eines nationalen Parlaments wider, einem internationalen System der Rechenschaftspflicht beizutreten und es den zuständigen Stellen des Aufsichtssystems der IAO zu gestatten, die Gesetzgebung und Praxis des Landes zu überprüfen. Es ist ein bemerkenswert fortschrittliches System des internationalen Rechts, das nach Ansicht vieler bisher noch nicht voll genutzt worden ist²⁴.

Die Arbeitsgesetze der meisten Mitgliedstaaten der IAO weisen starke Spuren des Einflusses der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO auf. Selbst dort, wo Übereinkommen nicht ratifiziert worden sind, sind Gesetze oft unter Berücksichtigung der Grundsätze, die sie enthalten, ausgearbeitet worden. Dies ist nicht überraschend. Die IAO hat vielen Ländern bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzgebung geholfen, und der Prozess der Ausarbeitung internationaler Arbeitsnormen stützt sich in großem Umfang auf nationale Erfahrungen überall in der Welt.

Internationale Arbeitsnormen stellen daher gemeinsame Verpflichtungen dar, die in der im Entstehen begriffenen globalen Marktwirtschaft einen globalen Bezugspunkt für Arbeitsgesetze bilden, dem für die Gestaltung der Zusammenarbeit in den Arbeitsstätten, die die Grundlage für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bildet, entscheidende Bedeutung zukommt. Es mag sein, dass Fairness, wie Schönheit, im Auge des Betrachters liegt. Wenn aber darüber gestritten wird, ob Arbeitnehmer fair behandelt werden, ist es äußerst nützlich, über einen vereinbarten Vergleichsmaßstab für einen konstruktiven Dialog zu verfügen. Es ist auch nützlich, über einen einvernehmlichen Prozess zu verfügen, mit dessen Hilfe das Geleistete im Verhältnis zu den Erwartungen gemessen werden kann. Das Normensystem der IAO, einschließlich seines Überwachungsinstrumentariums, bietet all das. Ohne dieses System, oder wenn es geschwächt und man es verkümmern lassen würde, könnten die Anstrengungen, die zur Zeit von allen Mitgliedsgruppen der IAO unternommen werden, um sicherzustellen, dass die Globalisierung ein Wettlauf zum Gipfel ist, vergebens sein.

Die internationalen Arbeitsnormen sind an der Spitze einer Pyramide von Regeln über Arbeitsbeziehungen, deren Ursprung in der Arbeitsstätte und in der Notwendigkeit liegt, eine kooperative Produktionstätigkeit zu organisieren. Die Alltagserfahrung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist, dass sie zur Regelung ihrer Beziehungen nicht ständig auf das Arbeitsrecht Bezug nehmen. Gesetze schaffen jedoch die Grundlage und die Werte, auf denen sowohl Kollektivverhandlungen als auch individuelle Arbeitsverträge aufbauen, selbst für die vielen arbeitenden Frauen und Männer, die keinen förmlichen Arbeitsvertrag haben.

Die Schaffung einer Atmosphäre des Vertrauens am Arbeitsplatz ist vor allem Aufgabe der Arbeitgeber und der Beschäftigten, und zwar innerhalb eines starken Rechtsrahmens. Sie brauchen aber oft Hilfe. Es sind ihre repräsentativen Vereinigungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die über die besten Voraussetzungen verfügen, um Unterstützung im Hinblick auf solide Arbeitsbeziehungen zu leisten. Die Regelung von Problemen durch Verhandlungen auf lokaler Ebene bildet den Fuß der Pyramide guter Governance in demokratischen Gesellschaften und dynamischen Volkswirtschaften.

²⁴ IAA: *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

Die Normen der IAO über Vereinigungsfreiheit zusammen mit denjenigen über Gleichheit, Zwangsarbeit und Kinderarbeit – die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit – sind für die Schaffung eines gut ausgewogenen Verhältnisses zwischen Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsplatz von entscheidender Bedeutung, weil sie eine Grundlage für nicht auf Zwang beruhende Beziehungen, gegenseitige Achtung und konstruktiven Dialog schaffen.

Die Normen der IAO verkörpern auch die förderlichen Rechte, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in ihren Beziehungen mit dem Staat benötigen, um eine Stabilitätsplattform in einer sich rasch wandelnden Welt zu errichten – eine Plattform, die im Zuge des Wandels der Arbeitsstrukturen angepasst und weiterentwickelt werden kann. Sie bieten eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Arbeitsgesetze, die sich von dem Regelwerk der internationalen Arbeitsnormen inspirieren und leiten lässt.

Zunehmend greifen einzelne Unternehmen, Einrichtungen des privaten Sektors, nichtstaatliche Organisationen und internationale Organisationen wie die Internationale Organisation für Normung (ISO) auf die Normen der IAO zurück als Bezugspunkte für ihre eigenen Verhaltenskodizes und für die Sozialauditdienste, die zur Unterstützung der Bemühungen um die Einhaltung dieser Verhaltenskodizes entwickelt worden sind. Darüber hinaus haben mehr als 50 multinationale Unternehmen Rahmenvereinbarungen mit globalen Gewerkschaftsbünden unterzeichnet, von denen viele auf den von der IAO festgeschriebenen grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit beruhen.

Das Normensystem der IAO bildet das Herzstück ihrer Agenda für menschenwürdige Arbeit. Ohne dieses System würde der nachhaltigen Unternehmensentwicklung und der Beschäftigungsschaffung der Anker der Gerechtigkeit fehlen.

Ebenso wie nationale Gesetze und Gesamtarbeitsverträge müssen auch internationale Arbeitsnormen auf dem neuesten Stand gehalten werden. Dies bedeutet die Ausarbeitung neuer Normen, falls angebracht, und die Überarbeitung und Stärkung bestehender Normen. Es bedeutet auch, dass untersucht werden muss, wie freiwillige Mechanismen nationale Gesetze und das Normensystem der IAO unterstützen können.

Die Flexibilität des Systems wurde letztes Jahr mit der Annahme des neuen Seearbeitsübereinkommens unter Beweis gestellt, das mehrere seit langem bestehende Normen gestrafft und zu einem neuen globalen Regelwerk für eine Industrie weiterentwickelt hat, die das Paradebeispiel einer globalen Industrie ist – die Schifffahrt. Es ist argumentiert worden, dass ohne die Revolution in der Containerisierung, die die Schifffahrtsindustrie innerhalb eines Arbeitslebens verwandelt hat, die rasche Zunahme des Welthandels undenkbar gewesen wäre. Ich glaube, diese Auffassung ist richtig, und es ist daher sehr angebracht, die Fähigkeit des Normensystems der IAO unter Beweis zu stellen, durch die Annahme eines umfassenden neuen Übereinkommens für die Seeleute und Reeder der Welt zur Modernisierung der Regelung der Arbeit beizutragen. Ein weiteres Beispiel für diese Flexibilität ist die äußerst rasche Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

Wie ich in der Einleitung ausgeführt habe, bin ich der Überzeugung, dass wir auf diesen Erfolgen aufbauen und die IAO weiter stärken müssen. Vor uns liegt eine riesige Chance, die Relevanz des auf Rechten beruhenden Ansatzes zu guter Governance auf der Grundlage des sozialen Dialogs zu beweisen, der die beste Gelegenheit bietet, die traditionellen Stärken der IAO an die Anforderungen einer sich wandelnden Welt anzupassen.

8. Effektivere Gestaltung der Vereinten Nationen und des multilateralen Systems

Das internationale System entwickelt sich weiter, und es ist an der Zeit, dass wir zusammenkommen und über die Folgen im Licht jüngster Entwicklungen nachdenken.

Unser Handeln hat sich darauf konzentriert, unseren Teil beizutragen zur Umsetzung der politischen Absegnung der Agenda für menschenwürdige Arbeit durch die Staats- und Regierungschefs auf dem Weltgipfel im Jahr 2005, gefolgt von dem Aufruf in der ECOSOC-

Ministererklärung vom letzten Jahr, menschenwürdige Arbeit im gesamten System der Vereinten Nationen generell zu berücksichtigen.

Wir unternehmen verschiedene Schritte, um diese Beschlüsse umzusetzen: durch Erweiterung unserer Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, mit denen wir ähnliche Governance-Ansätze teilen; durch Stärkung der Zusammenarbeit mit dem UNDP, wie sie in einer gemeinsamen Vereinbarung, die ich im IAA mit dem Administrator des UNDP, Kemal Dervis, unterzeichnet habe, mit dem Ziel, die Agenda für menschenwürdige Arbeit in den Landesprogrammen der VN voranzutreiben; und durch den Schulterschluss mit anderen interessierten Organisationen über den Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zur Entwicklung und Verwendung eines *Toolkit for mainstreaming employment and decent work*, um den Organisationen dabei zu helfen, die potenziellen Auswirkungen ihrer Politiken, Programme und Tätigkeiten unter dem Gesichtspunkt der Ergebnisse im Bereich der Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit abzuschätzen. Wie Kemal Dervis auf der Afrikanischen Regionaltagung der IAO in Addis Abeba im April 2007 feststellte: „Menschenwürdige Arbeit steht im Mittelpunkt der Entwicklung und muss auch im Mittelpunkt der vielfältigen Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen stehen“.

Zu etwas anderem. Die Frage der Reform des Systems der Vereinten Nationen hat sich auch mit dem Ende letzten Jahres veröffentlichten Bericht der Hochrangigen Gruppe für systemweite Kohärenz ergeben²⁵. Ich glaube, wir können alle auf Bereiche verweisen, in denen das System seine Reagibilität und seine Durchführungsmaßnahmen verbessern, den Mitgliedsgruppen bessere Dienst leisten, die interinstitutionelle Zusammenarbeit und Kohärenz der Politik verstärken und seine Kenntnisse und Fähigkeiten besser nutzen kann. Wir weisen alle potenziellen Bemühungen um eine Schwächung des Systems der Vereinten Nationen zurück.

Die Schlussfolgerungen des Ausschusses für technische Zusammenarbeit auf der letztjährigen Internationalen Arbeitskonferenz bieten hier Orientierungshilfe:

„... Reformen in den Vereinten Nationen bieten der IAO mit ihrer besonderen dreigliedrigen Struktur Gelegenheit, Ergebnisse auf nationaler wie internationaler Ebene positiv zu beeinflussen (...). Dies sollte auch dazu beitragen, das Profil der IAO zu schärfen und ihre Visibilität und ihr Gewicht im Kreis der internationalen Organisationen zu verbessern“²⁶.

Ich bin der Überzeugung, dass wir einen wichtigen Beitrag leisten können. Lassen Sie mich zunächst sagen, dass die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe – die an eine große Zahl früherer Initiativen zur Reform der Vereinten Nationen anknüpfen – eine zusätzliche Wirkung entfalten können. Obgleich diese Vorschläge relativ bescheiden sind und sich hauptsächlich auf eine verbesserte Durchführung in den Ländern konzentrieren, führen sie langsam zu einer breiteren Diskussion: der Reform des multilateralen Systems als Ganzes, einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen und der WTO.

Wir befinden uns vielleicht in den ersten Stadien einer größeren Umgestaltung der Aufgaben der verschiedenen internationalen Organisationen. Die wirtschaftlichen Gewichte in der Welt verlagern sich, und die demokratischen Anforderungen steigen, wodurch die Leitungsmethoden der Bretton-Woods-Institutionen stärker in Frage gestellt werden. Die Entwicklungsländer fechten die ihnen auferlegten Bedingungen an und suchen nach neuen Ansätzen und größeren Politikfreiräumen. Zusammen verfügen sie über den Einfluss, um auf Reformen zu drängen, nicht nur im System der Vereinten Nationen, sondern auch im IWF und in der Weltbank.

Die Zeiten, in denen die etablierten Wirtschaftsmächte auf sehr spezifischen Politiken als Gegenleistung für Zahlungsbilanz- oder Entwicklungsfinanzierung bestehen konnten, sind vorbei. Sie haben de facto eine normative Rolle, die auf der Macht der Ressourcen und Konditionalitäten beruhte, in einer Reihe von Politikbereichen ausgeübt, die über das legitime Sachwissen und Mandat von Kreditorganisationen hinausgehen. Die sich daraus ergebende Doppelarbeit und die

²⁵ Der Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für systemweite Kohärenz auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, *Einheit in der Aktion* (www.un.org/events/panel/).

²⁶ IAA: „Schlussfolgerungen über die technische Zusammenarbeit“, von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 95. Tagung angenommene Entschlüsse, Genf, Juni 2006.

manchmal widersprüchlichen Politikratschläge stellen zweifellos eine unangemessene Verwendung von Steuergeldern dar, die in den Dienst des multilateralen Systems als Ganzes gestellt werden. Die Notwendigkeit eines neuen und ausgewogeneren Ansatzes, der auf nationaler Ebene festgelegten Prioritäten Rechnung trägt, in Bezug auf die Rolle und das Gewicht, die den verschiedenen internationalen Organisationen im 21. Jahrhundert zukommen sollten, beginnt sich langsam abzuzeichnen.

In einem solchen Prozess, der gewiss nicht über Nacht ablaufen wird, wird die Verantwortung der IAO wahrscheinlich verstärkt werden. Unsere dreigliedrige Identität und unser dreigliedriges Leitungssystem machen uns zur demokratischsten multilateralen Institution. Unser Verfassungsauftrag bildet den Mittelpunkt eines auf Regeln beruhenden internationalen Systems. Unsere Agenda für menschenwürdige Arbeit hat starke politische Unterstützung als zentrale Komponente der Entwicklung und der Armutsverringerung. Und unser Einsatz für die soziale Dimension der Globalisierung unter Betonung der Notwendigkeit einer fairen Globalisierung hat breite Unterstützung gefunden. All dies verschafft der IAO eine ausgezeichnete Position, vorausgesetzt, dass wir unsere dreigliedrigen Fähigkeiten in den Bereichen Forschung, Politikformulierung und Durchführung verstärken.

Was wir einbringen

Jetzt müssen wir jedoch die Reform der Vereinten Nationen angehen. In diesem Prozess können wir mit großen und reichhaltigen Trümpfen aufwarten:

- Unsere Vision, dass der Weltfrieden auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann.
- Unsere Wertvorstellung, dass Arbeit keine Ware ist.
- Unsere einzigartige dreigliedrige Identität – der synergistische Mehrwert von Regierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie die Methodologie der Dreigliedrigkeit bei der Sicherung von Frieden und Stabilität.
- Unser Normensetzungsmandat, das durch 7.500 Ratifikationen von Übereinkommen untermauert wird.
- Der Fokus unserer Politik, wie er in der Agenda für menschenwürdige Arbeit und ihren vier strategischen Zielen verankert ist.
- Unser Durchführungssystem, die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit.
- Unsere Arbeitsmethode: Wir helfen unseren Mitgliedsgruppen bei der Verwirklichung ihrer eigenen Prioritäten.
- Und natürlich unser zentraler Bezug zu der dominierenden politischen Forderung der Menschen überall in der Welt nach einer fairen Chance, einen menschenwürdigen Arbeitsplatz zu erlangen – der Kern einer fairen Globalisierung.

Engagement der IAO

In praktischer Hinsicht wird eine wirksame Reform Maßnahmen auf einer Reihe unterschiedlicher Ebenen erfordern: Maßnahmen innerhalb von Ländern, im gesamten multilateralen System, unter Geberländern und zwischen Organisationen der Vereinten Nationen.

Unsere Arbeit zur Unterstützung dieser Bemühungen konzentriert sich auf drei vorrangige Bereiche. Auf jeder Ebene ist die Rolle der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer absolut entscheidend, wenn sichergestellt werden soll, dass die IAO ihre Aufgabe in vollem Umfang wahrnimmt.

Erstens, auf der Landesebene

Der Bericht der Hochrangigen Gruppe empfahl die Bestimmung von Pilotländern zur Erprobung des Ansatzes der einheitlichen Präsenz der Vereinten Nationen. Wir sind in allen acht Pilotländern beteiligt²⁷.

Ich möchte betonen, dass die Pilotländer für die einheitliche Präsenz der VN eben das sind – Pilotländer. Experimente. Prüffelder. Jedes Land ist anders, wodurch klar wird, dass man nicht alle über einen Kamm scheren kann. Die für das UNDP als Manager eines autonomen Systems ortsansässiger Koordinatoren vorgesehene neue Rolle wird besonders entscheidend sein, insbesondere für die Sonderorganisationen.

Ich möchte hinzufügen, dass der Erfolg der Pilotländer in hohem Maße vom Engagement der Sozialpartner auf der Landesebene abhängen wird. Dies ist ein Bereich, in dem eine große Gelegenheit und Verantwortung auf Landesebene besteht zu zeigen, wie die Dreigliedrigkeit funktioniert. Wir beabsichtigen, die technische Unterstützung für die Mitgliedsgruppen in diesem fundamentalen Bereich zu maximieren.

Zweitens, die interinstitutionelle Ebene

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedsgruppen unternehmen wir eine Reihe von Schritten, um die Zusammenarbeit und Kohärenz im gesamten System der Vereinten Nationen zu stärken und unsere kollektiven Stärken besser einzusetzen, um den Prioritäten der Menschen gerecht zu werden. Wir haben einen *Toolkit for mainstreaming employment and decent work* entwickelt, der vom Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen gebilligt worden ist. Dies ist ein einzigartiges Instrument für den Aufbau von Partnerschaften um ein gemeinsames Ziel herum.

Wenn unser gemeinsames Ziel die Durchführung von Maßnahmen auf der Landesebene – der Ebene der Menschen – ist, dann ist es unbedingt erforderlich, alle maßgeblichen Entwicklungsakteure in jedem Land mit dem Ziel der Rationalisierung und Harmonisierung einzubeziehen. Dies bedeutet die Bretton-Woods-Institutionen und die bilateralen Entwicklungspartner. Ohne dies wird die Reform planlos, beschränkt und letztlich unvollständig sein – ohne die Vorteile eines wirklich integrierten Ansatzes der Entwicklungszusammenarbeit. Der Schlüssel zur Integration ist jedoch die Eigenverantwortung der Länder. Das System muss kohärenten Rat und einheitliches Denken bieten, über die erforderliche Kombination, Abfolge und Geschwindigkeit müssen jedoch die Länder im Einklang mit ihren Prioritäten und Möglichkeiten entscheiden.

Drittens, Intensivierung des Unterstützungssystems in der IAO, damit sie im Zuge der Reformbemühungen ihre Rolle in vollem Umfang wahrnehmen kann

Wir haben im Hause eine Arbeitsgruppe für die Reform der Vereinten Nationen eingerichtet, um folgendes sicherzustellen: volle Beteiligung der IAO in den Pilotländern für die einheitliche Präsenz der Vereinten Nationen; die aktive Einbeziehung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen; und dass die Landesprogramme der Vereinten Nationen sich die Politik und den Ansatz im Bereich der menschenwürdigen Arbeit zu eigen machen.

Herausforderungen

Im Zuge der Reformbemühungen gilt es, eine Reihe von Herausforderungen zu meistern.

- Es ist wichtig sicherzustellen, dass der Prozess nicht durch die Interessen irgendeines Gebers oder irgendeiner Gebergruppe getrieben wird in Anbetracht der Gefahr, dass das Reformpotenzial als eine verschleierte Konditionalität betrachtet wird.
- Der Prozess sollte sich darauf konzentrieren, dass alle Teile des Systems der Vereinten Nationen in ihrer Mannigfaltigkeit besser zusammenarbeiten und sich gegenseitig

²⁷ Die acht Pilotländer sind Albanien, Cap Verde, Mosambik, Pakistan, Ruanda, Vereinigte Republik Tansania, Uruguay und Vietnam.

stärken – nicht darauf, Identitäten in der Vielfalt, die die Stärke der Vereinten Nationen ausmacht, zu verwässern oder zu homogenisieren. Bei uns liegt das Schwergewicht speziell darauf sicherzustellen, dass unsere dreigliedrige Identität und unsere Leitungsstrukturen anerkannt und geachtet werden, damit sie ihre Stärke in vollem Umfang einbringen können.

- Praktisch gesehen sind die meisten Organisationen nicht in jedem Land vor Ort vertreten. Der Prozess muss eine volle Vertretung durch Anerkennung der Rolle gewährleisten, die einer gestärkten Subregional- und Regionalstruktur zufällt.
- Der Prozess sollte keine Substanz verdrängen. Integration ist weit mehr als eine Führungsanstrengung: Es ist eine äußerst komplizierte Politikmaßnahme, und die Länder ersuchen um Unterstützung, um sicherzustellen, dass wesentliche Politikthemen durch und in allen zuständigen Ministerien angegangen werden. Die Arbeit der afrikanischen Finanzminister im Zusammenhang mit der Unterstützung der Agenda für menschenwürdige Arbeit ist ein bedeutendes Beispiel für einen Erfolg in dieser Hinsicht.
- Das Tempo der Reformanstrengungen ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung: Wir müssen sicherstellen, dass ein überstürztes Vorgehen nicht das Gegenteil bewirkt und zu einem stärker zersplitterten und trägeren System führt. Das vollständig neu definierte Konzept der Rolle des ortsansässigen Koordinators ist ein Schlüsselbeispiel. Die Verwirklichung eines nicht erprobten und allgemeinen Konzepts erfordert Zeit und Planung. Das Bewusstsein des erforderlichen Prozesses ist in dem ergebnisorientierten Managementrahmen verankert. Die ortsansässigen Koordinatoren müssen alle entsprechend ausgebildet werden, um diese neuen Aufgaben wahrnehmen zu können.

Chancen

Die Anstrengungen zur Reform des Systems stellen eine riesige Chance dar, aber nur, wenn die Reform gut gehandhabt wird. Anderenfalls werden wir die Chance verpassen. Wichtig ist, proaktiv zu sein und die ausgezeichnete Orientierungshilfe zu nutzen, die durch die letztjährigen Schlussfolgerungen über die technische Zusammenarbeit sowie durch den Verwaltungsrat im März geboten worden ist.

Die unmittelbare Bewährungsprobe ist unser Engagement und unsere Leistung in den acht Pilotländern für eine einheitliche Präsenz der Vereinten Nationen. Wir haben die Gelegenheit zu zeigen, dass das Engagement und das dreigliedrige Einvernehmen der IAO imstande sind, die Leistungsfähigkeit des gesamten Systems der Vereinten Nationen zu verbessern. Es ist nur natürlich, dass wir bei diesem Prozess um Garantien unserer Identität bemüht sind. Die Sicherstellung unserer Präsenz zwingt uns aber dazu, eigene Anstrengungen zur Modernisierung, Stärkung und Weiterentwicklung der Dreigliedrigkeit durch unseren Einsatz, unser Engagement und unser Handeln zu unternehmen. Dies können wir nur zusammen tun. Wir werden vorankommen, wenn wir die systematische Unterstützung der gesamten Organisation bei der Durchführung einer Reform der Vereinten Nationen haben, die außerordentliches Potenzial zur Steigerung des Wertes der Agenda für menschenwürdige Arbeit birgt.

9. Schlussfolgerungen

Das Vertrauen in die Magie des Marktes ist geschwunden mit der Erkenntnis, dass gut funktionierende Märkte effektive Staaten benötigen, wenn sie ohne Verzerrungen funktionieren und ungleiche soziale Ergebnisse ausgleichen sollen. Ein moderner, leistungsfähiger Wohlfahrtsstaat und eine kraftvolle Dreigliedrigkeit sind für eine nachhaltige Entwicklung mit ihren drei Säulen wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz nach wie vor von zentraler Bedeutung. Der Kontext der Globalisierung bringt jedoch neue Herausforderungen mit sich, die neue Antworten und eine Stärkung der Leitungssysteme und der Ressourcenbasis der IAO erfordern.

Ich bin der Überzeugung, dass die Dreigliedrigkeit auf nationaler und internationaler Ebene vor einer Wiederbelebung steht. Wir müssen ihre Grundfesten sichern durch stärkere Achtung

der Vereinigungsfreiheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die Verstärkung der Rolle der Arbeitsverwaltung innerhalb der Regierung und aktive Arbeitsmarktpolitiken auf der Basis des sozialen Dialogs. Wir müssen auch Partnerschaften auf nationaler und internationaler Ebene aufbauen.

Unser Eintreten für die Agenda für menschenwürdige Arbeit ist sehr erfolgreich gewesen. Wir haben größere Anerkennung und Unterstützung für die IAO und für die Dreigliedrigkeit erwirkt. Ihre Orientierungshilfe, wie wir den Herausforderungen, Chancen und Verantwortlichkeiten begegnen sollen, die wir für uns geschaffen haben, ist für unsere gemeinsame Zukunft entscheidend.