

**MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT:
KOMMENDE STRATEGISCHE HERAUSFORDERUNGEN**

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT: KOMMENDE STRATEGISCHE HERAUSFORDERUNGEN

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
97. TAGUNG 2008

Bericht I (C)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

ISBN 978-92-2-719500-3
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2008

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1. Einleitung: Die Weichen für die Agenda für menschenwürdige Arbeit stellen | 1 |
| Strategische Herausforderungen | 1 |
| Fortschritte bei der Agenda für menschenwürdige Arbeit..... | 2 |
| 2. Die Finanzkrise: Ursachen und Folgen | 7 |
| Internationales Handeln geboten, um den Schaden für die Realwirtschaft zu begrenzen..... | 7 |
| Aufblähung des Finanzsektors destabilisiert die Welt der Arbeit | 8 |
| Globales Wachstum und die Anhäufung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichgewichte..... | 11 |
| Wachstum auf Grund einer durch Finanzströme vorangetriebenen Globalisierung vertieft die soziale Kluft..... | 14 |
| Krise bewirkt ein politisches Umdenken..... | 15 |
| 3. Menschenwürdige Arbeit im Mittelpunkt des sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Fortschritts | 19 |
| Eine Lebenszyklus-Perspektive | 20 |
| Teilhabe am Fortschritt..... | 22 |
| Bekämpfung der Ungleichheit..... | 22 |
| Breiter Wohlstand und das Wachstum der Mittelklasse..... | 27 |
| Die Verwirklichung der Rechte bei der Arbeit..... | 29 |
| Schaffung von Chancen für alle durch nachhaltige Unternehmen und integrative Arbeitsmärkte | 30 |
| Der Fokus der IAO auf effektive Institutionen soll Ziele in Bezug auf menschenwürdige Arbeit unterstützen | 1 |
| Menschenwürdige Arbeit und die grüne Agenda | 32 |
| Schaffung von Kohärenz | 34 |
| Nationale Koordinierung | 34 |
| Globale Kohärenz..... | 35 |

| | |
|---|-----------|
| 4. Eine stärkere IAO | 37 |
| Die Stärkung der einzigartigen dreigliedrigen Verwaltungsführung der IAO..... | 37 |
| Eine stärkere Wissensbasis für die Arbeit der IAO..... | 38 |
| Effiziente Verwaltung der Ressourcen des IAA..... | 39 |
| Eine Ressourcenbasis, die der Rolle der IAO entspricht..... | 40 |
| Feierliche Begehung des 90. Jahrestags der IAO..... | 41 |
| 5. Schlussbemerkung: Auf dem Weg zum Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen | 43 |

1. Einleitung: Die Weichen für die Agenda für menschenwürdige Arbeit stellen

Strategische Herausforderungen

1. Zur Zeit der Vorlage dieses Berichts an die Konferenz befinden wir uns inmitten globaler finanzieller Turbulenzen, dramatisch steigender Lebensmittelpreise und eines wirtschaftlichen Abschwungs. Ausmaß und Folgen der Krise sind noch nicht klar, aufgrund ihrer kurzfristigen Auswirkungen auf die Unternehmen und die Beschäftigung und der längerfristigen Unsicherheiten und Ungewissheiten, die sie für die Arbeitnehmer und ihre Familien mit sich bringen, geben sie jedoch Anlass zu großer Besorgnis. In dieser turbulenten Welt kann die Agenda für menschenwürdige Arbeit eine wichtige Rolle spielen, indem sie Ausgewogenheit und Gerechtigkeit fördert; dies ist ein zentrales Thema des vorliegenden Berichts, der einige der wesentlichen strategischen Herausforderungen behandelt, mit denen die IAO und die Agenda für menschenwürdige Arbeit heutzutage konfrontiert sind. Er knüpft an meinen letztjährigen Bericht an, *Menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung*. Zusammen stellen die beiden Berichte Bemühungen dar, einige wichtige Fragen zu ermitteln, über die im Vorfeld der Ausarbeitung unseres Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens für 2010-2015 nachgedacht und debattiert werden muss. Ich bitte alle Mitgliedsgruppen der IAO, der Arbeit unserer Organisation mit ihren Auffassungen und ihrer Vision sowohl für die unmittelbare Zukunft als auch für den Zeitraum bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts den Weg zu weisen.

Nach vorn blicken

2. Die Welt steht in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht an einem Scheideweg. Einerseits sind wir Zeugen der transformatorischen Kräfte der wirtschaftlichen Globalisierung, durch die sich neue Chancen für wirtschaftliches Wachstum durch Technologie, Investitionen und Handel eröffnen. Andererseits hören wir mehr und mehr Fragen zu der Qualität des Wirtschaftswachstums und dessen Auswirkungen auf die Umwelt sowie auf den sozialen Zusammenhalt und die soziale Stabilität, Auswirkungen, die die Zunahme der Ungleichheit einschließen. Heutzutage sehen wir auch echte Besorgnis wegen der Auswirkungen der „Finanzialisierung“ der Wirtschaft auf die reale, produktive Wirtschaft und damit auf die Unternehmen und die Arbeitsplätze.

Richtungen wählen

Die Prioritäten ins Gleichgewicht bringen

3. Wir haben immer noch nicht in den Griff bekommen, wie sich das Potential der Globalisierung am besten nutzen lässt, um die realen Entwicklungsziele der Menschen voranzutreiben, was von vielen Delegierten auf der Internationalen Arbeitskonferenz in den letzten Jahren gefordert worden ist. Wir wissen, dass wir ein besseres Gleichgewicht benötigen zwischen dem demokratischen Mitspracherecht der Gesellschaft, der ordnungspolitischen Funktion des Staates, der innovativen, produktiven Funktion des Marktes und den Erfordernissen und Bestrebungen von einzelnen Menschen, Familien und Gemeinschaften. Durch die richtigen Kombinationen können breites Wirtschaftswachstum, sozialer Fortschritt und Umweltschutz gesichert werden. In diesem Bericht wird die These vertreten, dass unsere Agenda für menschenwürdige Arbeit dadurch, dass sie eine produktive, im täglichen Arbeitsleben von Frauen und Männern überall in der Welt wurzelnde Vision darstellt, einen praktischen Ansatz zum Ausgleich dieser zentralen politischen Ziele aller unserer Länder und unseres sich entwickelnden globalen ordnungspolitischen Systems bietet.

Verringerung von Armut: Ein erster Schritt

4. Dies spiegelt die tiefsitzenden Bestrebungen der Menschen nach einer fairen Chance wider, voranzukommen, die Armut hinter sich zu lassen und ein gesichertes Wohlbefinden als Ausgangspunkt für persönliche und familiäre Hoffnungen und Träume zu erreichen. Die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) sind ein wesentlicher erster Schritt auf diesem Pfad. Die Flucht aus extremer materieller Armut kann jedoch nicht die Grenze unserer Bestrebungen darstellen. Wirtschaftsindikatoren, wie das Wachstum des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts (BIP), wie eindrucksvoll sie auch sein mögen, vermögen es nicht, das volle Ausmaß der Entwicklungsziele der Menschen zu erfassen. Außerdem ist materieller Fortschritt selbst nicht nachhaltig, wenn die Werte, die den Kern unserer Vorstellung von menschenwürdiger Arbeit bilden – Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Würde –, nicht zur gleichen Zeit voranschreiten.

Fortschritte bei der Agenda für menschenwürdige Arbeit

Weltweite Unterstützung für menschenwürdige Arbeit

5. Die Führungspersönlichkeiten der Welt haben Ihren Ruf gehört. In den Vereinten Nationen, in regionalen Institutionen, in Debatten in Ihren Ländern wird starke Unterstützung für menschenwürdige Arbeit und eine faire Globalisierung zum Ausdruck gebracht.

Menschenwürdige Arbeit: Eine Agenda für unsere Zeit

6. Die politische Unterstützung, die die IAO erhalten hat, ist ein eindeutiges Zeichen dafür, dass menschenwürdige Arbeit eine Agenda für unsere Zeit ist. Was als eine IAO-Agenda in meinem Bericht an diese Konferenz im Jahr 1999 begann, ist in nur wenigen Jahren zu einem begehrten weltweiten Ziel geworden, das in allen Regionen auf Widerhall gestoßen ist.

Fortschritte evaluieren

7. Mit Blick auf das Jahr 2015 sollten wir auch darüber nachdenken, wie weit wir den Gedanken der menschenwürdigen Arbeit vorangebracht haben und welchen Schwierigkeiten und Grenzen wir uns gegenüber sehen. Sie haben unseren regelmäßigen Bericht über die Programmdurchführung, dem Sie entnehmen können, wie wir das Konzept nutzen, um unsere eigene Arbeit effizienter und wirksamer zu gestalten. Ich bin stolz darauf, wie das Amt zusammen mit unseren dreigliedrigen Mitgliedsgruppen das Instrument der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) weiterentwickelt und anwendet. Wie jedes neue Politikinstrument wird es im Zuge seiner Anwendung auf der Grundlage der unterschiedlichen Erfahrungen unserer Mitgliedsgruppen verbessert. Unsere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen steuert auf eine neue Ebene zu, angepornt durch den *Toolkit for mainstreaming employment and decent work* (Toolkit

für die generelle Berücksichtigung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit), der von der IAO ausgearbeitet und vom Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des VN-Systems gebilligt worden ist.

8. Ich beobachte, wie sich ein Land nach dem anderen, jedes auf seine Weise, darum bemüht, seine Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der Suche nach einem ausgewogenen Ergebnis neu zu gestalten. Was ich in den Berichten, die ich von Mitarbeitern der IAO erhalte, in meinen Gesprächen mit vielen von Ihnen und in meinen Besuchen Ihrer Länder und auf Regionaltagungen feststelle, ist eine tiefe Sorge um einen starken sozialen Fokus der Wirtschaftspolitik und eine solide wirtschaftliche Grundlage der Sozialpolitik. Viele von Ihnen nutzen das Konzept der menschenwürdigen Arbeit dazu, politischen Konsens zu schaffen und die Durchführung von neuen oder erweiterten Programmen zu planen.

9. Im Vergleich zu der Zeit vor zehn Jahren ist jetzt in mehr Ländern eine stärkere Fokussierung der Politik auf die Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Beschäftigungschancen durch integrative Märkte, wirksame Arbeitsmarktinstitutionen, die die Sicherheit der Arbeitnehmer mit der Flexibilität der Unternehmen in Einklang bringen, und einen umfassenden sozialen Schutz festzustellen.

10. Ich habe den Eindruck, dass wir zu einem für das Wachstum von nachhaltigen Unternehmen und menschenwürdiger Arbeit förderlichen Politikumfeld beigetragen haben. Es liegt aber noch ein langer Weg vor uns, weil es unser Bestreben ist, nicht nur politische Ziele zu verändern, sondern das Arbeitsleben überall besser zu gestalten.

11. Sind wir dabei, dieses Ziel zu erreichen? Eine Priorität für den Zeitraum bis 2015 besteht darin, ein System für die Bewertung von Fortschritten nach Ländern quer durch alle Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit aufzubauen. Sie haben auf den jährlichen Tagungen der Konferenz und auf unseren Regionaltagungen gesagt, dass einige Länder auf breiter Front voranschreiten. In anderen sind Fortschritte in manchen Bereichen, anderswo aber Rückschläge zu beobachten. In einigen wenigen Ländern sind alarmierende Rückschritte festzustellen. All dies vollzieht sich vor dem Hintergrund einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt und immer größer werdender sozialer Diskrepanzen.

12. Mir kommt auch zu Ohren, dass die Zeiten der Vergangenheit angehören, als es einzig und allein darum ging, durch Strukturanpassungen „die Wirtschaft zu richten“ in der Hoffnung, dass sich die sozialen Probleme danach von selbst erledigen würden. Das Vertrauen in die Fähigkeit der Märkte, den demokratischen Forderungen der Gesellschaft gerecht zu werden, schwindet. Durch wiederholte Marktexzesse, darunter die jüngste Subprime-Krise, ist das Vertrauen in schlecht regulierte Märkte ausgehöhlt worden. Die extreme Armut geht zurück, aber im Kontext zunehmender Einkommensungleichheiten in vielen Ländern. Außerdem sind viele neue Arbeitsplätze von schlechter Qualität. In einem Großteil der Entwicklungswelt sind die meisten Tätigkeiten informeller Art, wobei der Straßenhandel die am schnellsten wachsende Beschäftigung darstellt. In vielen Industrieländern ist die prekäre Arbeit auf dem Vormarsch, wodurch vor allem das Leben berufstätiger Frauen destabilisiert wird.

13. Meiner Überzeugung nach ist eines der wichtigsten Merkmale der Agenda für menschenwürdige Arbeit, dass sie uns in die Lage versetzt, Wege durch die vielfältigen Übergänge in der Arbeitswelt zu entwickeln. Diese Wege können zu mehr Effizienz und Innovation führen, von ländlichen zu städtischen Beschäftigungen, von der Landwirtschaft zur Fertigung und zu Dienstleistungen, sowie durch die verschiedenen Stadien des Lebens, von der Kindheit zur Jugend, von der Schule ins Erwerbsleben, von der Arbeit zu einem „aktiven Altern“. Im Zuge des Übergangs der Weltwirtschaft zu CO₂-armen Produktionssystemen können die Agenda für

Auswirkung des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit auf die Politik

Stärkere politische Fokussierung auf die Prioritäten der menschenwürdigen Arbeit

Das Politikumfeld hat sich gewandelt

Aber wie steht es mit den Auswirkungen auf das Arbeitsleben?

Das Vertrauen in schlecht regulierte Märkte nimmt ab

Wege zu den Zielen der menschenwürdigen Arbeit entwickeln

Umgestaltung der Dreigliedrigkeit für das 21. Jahrhundert

menschenwürdige Arbeit und der soziale Dialog dazu beitragen, Wege zur Anpassung der Produktions- und Beschäftigungsmuster und zur „Begrünung“ der Arbeitsplätze auszuarbeiten. Wir müssen diese dynamische Eigenschaft der Agenda für menschenwürdige Arbeit in Zukunft in vollem Umfang nutzen.

14. Die Umsetzung von Politiken in die Praxis stellt uns immer noch vor viele Schwierigkeiten, und die Beschäftigungs-, Arbeits- und Sozialministerien verfügen nicht immer über die Autorität und die Mittel, die sie benötigen. Wir wissen, dass Politiken besser funktionieren, wenn sie auf einem starken sozialen Dialog aufbauen und repräsentative und demokratische Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an ihrer Gestaltung und Umsetzung mitwirken. Aber in vielen Ländern haben die schmerzhaften Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen während der letzten zwei Jahrzehnte eine größere Neuausrichtung der Strategien der Sozialpartner zur Organisierung und Vertretung erforderlich gemacht. Die Umgestaltung der Dreigliedrigkeit für das 21. Jahrhundert auf der Grundlage der bleibenden Werte der Vereinigungsfreiheit stellt eine weitere Herausforderung dar.

Ein solider nationaler sozialer Dialog: Das Fundament der globalen Rolle der IAO

15. Der robuste Konsens, auf den die Agenda für menschenwürdige Arbeit gestoßen ist (und alles, was wir seit der Verabschiedung der Erklärung von 1998 erreicht haben), ist ein Tribut an die Macht des Dialogs, seinerseits ein Kennzeichen der Internationalen Arbeitsorganisation. Letztlich ist es aber ein gesunder sozialer Dialog im eigenen Land, der das Fundament der internationalen Dreigliedrigkeit und unserer Fähigkeit bildet, das Sprachrohr produktiven Unternehmertums und produktiver Beschäftigung – der Arbeitswelt – in dem sich herausbildenden globalen ordnungspolitischen System zu sein.

Die IAO stärken

16. Diese Tagung Ihrer Konferenz behandelt Vorschläge zur Stärkung der Fähigkeit der IAO, ihren Mitgliedsgruppen im Kontext der Globalisierung Dienste zu leisten. Eine stärkere IAO setzt fortlaufende Reformen bei der Verwaltung der Ressourcen im Hinblick auf effektive Ergebnisse und eine enge Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und globaler Ebene voraus. In Ihren Ländern gibt es einen reichen und wachsenden Schatz an Erfahrung mit innovativen Politiken und Programmen, die die Elemente der Wege zu menschenwürdiger Arbeit darstellen. Die IAO ist eine ideale Sammelstelle für Informationen und Wissen über diese Politiken und Erfahrungen in der Arbeitswelt.

Ressourcen

17. Die IAO hat bei der Verbesserung der Effizienz ihrer Tätigkeiten erhebliche Fortschritte erzielt. Wie der Durchführungsbericht zeigt, tun wir mehr für unsere Mitgliedsgruppen, während wir unter dem Blickwinkel des realen Wertes unseres Haushalts auf der Stelle treten. Wir werden uns weiterhin um größere Effizienz bemühen, die Nachfrage nach unseren Dienstleistungen nimmt aber ständig zu, so dass sie jetzt unsere Fähigkeit zur Erfüllung berechtigter Ersuchen um Rat oder Hilfe übersteigt. Die Frage der Mittelausstattung der Organisation wird daher zwangsläufig angegangen werden müssen.

Sich nach vorn bewegen

18. Mit Blick auf die Zukunft können wir zuversichtlich sein in Bezug auf die Solidität der Reformen, die wir zusammen durchgeführt haben, und die Wiederbelebung unserer bleibenden Werte und unserer einzigartigen dreigliedrigen Identität, die durch das Konzept der menschenwürdigen Arbeit verkörpert wird. Aber wir können nicht stillstehen in einer Arbeitswelt, die sich in einem Tempo verändert, das ohne Beispiel ist.

Für die Zukunft planen

19. Die alljährlich im Juni stattfindende Tagung der Konferenz ist der Höhepunkt des Systems der dreigliedrigen Verwaltung der IAO. Ich hoffe, dass es uns in diesem Jahr möglich sein wird, ein globales Spektrum von Auffassungen darüber zu sammeln, in welche Richtung wir unsere Organisation im Zeitraum bis 2015 lenken sollten. Wir bauen auf soliden Fortschritten auf. Wir verfügen über eine robuste, praktische und dynamische Agenda für die Förderung menschenwürdiger Arbeit als Teil der internationalen Bemühungen, Entwicklung aus wirtschaftlichen,

sozialen und ökologischen Perspektiven nachhaltig zu gestalten. Die anhaltenden finanziellen Turbulenzen und die Risiken einer ernststen Konjunkturabschwächung in bedeutenden Teilen der Welt bringen neue Herausforderungen mit sich, denen wir in vollem Umfang Rechnung tragen müssen.

20. Im folgenden Abschnitt dieses Berichts werden Mittel und Wege erörtert, wie die Agenda für menschenwürdige Arbeit auf die immer weiter um sich greifenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der finanziellen Turbulenzen reagieren kann, die durch die Subprime-Hypothekenkrise in den USA ausgelöst worden sind und die sich nun zu einer globalen Rezession auszuweiten drohen. Sanierungsmaßnahmen können den Weg für eine nachhaltigere Form der globalen Entwicklung und eine fairere Globalisierung bereiten und werden wirksamer sein, wenn sie zu den Zielen der menschenwürdigen Arbeit beitragen. Der folgende Teil des Berichts will zu einer Diskussion der zentralen Rolle der menschenwürdigen Arbeit beim sozialen Fortschritt auf nationaler wie internationaler Ebene anregen. Dies führt zu einigen Überlegungen über Möglichkeiten einer Stärkung der IAO, damit sie die Mitgliedsgruppen bei ihren Bemühungen unterstützen kann, mehr erwerbstätige Frauen und Männer in die Lage zu versetzen, in den Genuss von menschenwürdiger Arbeit zu kommen.

Gliederung des Berichts

2. Die Finanzkrise: Ursachen und Folgen

Internationales Handeln geboten, um den Schaden für die Realwirtschaft zu begrenzen

21. Geeignete grundsatzpolitische Lösungen für die strukturellen Ungleichgewichte und die gegenwärtige Krise im globalen Finanzsystem zu finden, ist in erster Linie Aufgabe anderer internationaler Organisationen wie des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und ähnlicher Institutionen. Aber wir müssen uns auch eine eigene Meinung zu diesen Fragen bilden, gemäß dem in der Erklärung von Philadelphia enthaltenen Mandat der IAO, die Auswirkungen aller internationalen wirtschafts- und finanzpolitischen Pläne und Maßnahmen auf ihre Werte und Ziele zu untersuchen und in Erwägung zu ziehen. Es ist nicht zu übersehen, dass Stabilität und Fortschritt in der Welt der Arbeit durch Instabilität und Rückschritte in der Welt der Finanzmärkte bedroht werden. Die Unsicherheit über die Kosten des Kreditzugangs hat sich von ihrem Epizentrum, den Turbulenzen im Bereich der Finanzierung von Wohnimmobilien in den Vereinigten Staaten, auf andere Wirtschaftsbereiche und andere Länder ausgebreitet. Die Vorhersagen über Ausmaß, Tiefe und internationale Reichweite des wirtschaftlichen Abschwungs zeichnen ein zunehmend düsteres Bild; in seinem *World Economic Outlook* prognostiziert der IWF für 2008 und 2009 ein globales Wachstum von 3,7 Prozent und erklärt, dass eine 25-prozentige Chance besteht, dass das Wachstum der Weltwirtschaft 2008 und 2009 auf 3 Prozent oder weniger fallen wird, was einer globalen Rezession gleichkommt¹. In den USA steigt die Arbeitslosigkeit bereits an, während in Europa die Fortschritte bei der Verringerung der Arbeitslosenzahlen wahrscheinlich zurückgeworfen werden. In den Entwicklungsländern führten Finanzkrisen und Konjunkturabschwächungen in der Vergangenheit zu mehr Armut und informeller Beschäftigung. In diesem Jahr

Bedrohung von Stabilität und Fortschritt

¹ IWF: *World Economic Outlook*, Apr. 2008, Executive Summary.

IWF warnt vor schwerer Krise

kommt als weiterer Faktor der enorme Anstieg der Nahrungsmittelpreise hinzu, der vor allem die Niedrigeinkommensgruppen in zahlreichen Ländern trifft.

22. Das Ausmaß der finanziellen Umstrukturierung, die sich derzeit vollzieht, und die starke Kreditverknappung machen die gegenwärtige Finanzkrise zur vielleicht schwersten seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Sie könnte in den USA und anderen Industrieländern zu einer deutlichen Verlangsamung des Wachstums führen, die bis zu zwei oder drei Jahre anhalten könnte². Zwar verfügen die größeren Volkswirtschaften in der Entwicklungswelt über eine gewisse Widerstandsfähigkeit, um die Auswirkungen der Kreditknappheit und des langsameren Wachstums in den industrialisierten Volkswirtschaften zu bewältigen, der IWF weist jedoch darauf hin, dass das größte Risiko in den weiteren Entwicklungen auf den Finanzmärkten liegt, so insbesondere der Möglichkeit, dass die hohen Verluste aus strukturierten Krediten im Zusammenhang mit dem Subprime-Darlehensmarkt in den USA und anderen Sektoren die Bilanzen des Finanzsystems so beeinträchtigen können, dass sich die gegenwärtige Kreditknappheit zu einer regelrechten Kreditklemme auswächst³.

Aufblähung des Finanzsektors destabilisiert die Welt der Arbeit

Geldmärkte verlieren Bezug zur Realität

23. Im Vergleich zum Wert der in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfassten Gesamtproduktion nahm das Gewicht des Finanzvermögens in den letzten Jahren in signifikanter Weise zu. Im Jahr 2006 war das weltweite Finanzvermögen (einschließlich Aktienmarkt-Kapitalisierung, Schuldtitel und Bankenaktiva) viermal so hoch wie das Welt-BIP⁴. An einem beliebigen Tag im April 2007 wurde mit Zinstermingeschäften und nichttraditionellen Währungs-Derivatkontrakten ein durchschnittlicher Umsatz von 2.090 Milliarden US-Dollar erzielt, eine Zahl, die um 71 Prozent höher lag als drei Jahre zuvor⁵. Dies entspricht dem fünfzigfachen Wert der weltweiten Exporte an einem Tag⁶. Die von Hedgefonds verwalteten Vermögenswerte stiegen zwischen 1990 und 2007 von 39 Milliarden auf 1.900 Milliarden US-Dollar⁷. 2007 erreichten die Gewinne der Finanzunternehmen in den Vereinigten Staaten einen Anteil von 41 Prozent an den Gesamtgewinnen nach Steuern, gegenüber fünf Prozent im Jahr 1982⁸. In New York entfielen 2007 ein Drittel aller gezahlten Gehälter auf den Finanzsektor⁹.

Unrealistische Gewinnziele beeinträchtigen produktive Investitionen

24. Hohe Gewinne und Gehälter gehören im Finanzsektor heute zum Standard. Eine Folge dieser Inflation finanzieller „Markterwartungen“ war ein zunehmender

² C. M. Reinhart und K. S. Rogoff: *Is the 2007 U.S. sub-prime financial crisis so different? An international historical comparison*, National Bureau of Economic Research Working Paper 13761, Version vom 5. Febr. 2008.

³ IWF: *World Economic Outlook*, Executive summary, a.a.O.

⁴ IWF: *Global Financial Stability Report*, Washington, 2007, Tab. 10.

⁵ R. Stever, C. Upper, G. von Peter: „Highlights of international banking and financial market activity“, Quartalsbericht, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel, Dez. 2007.

⁶ WTO: *Annual report*, Genf, 2007.

⁷ „Plenty of alternatives“, in *The Economist*, 1. März 2008.

⁸ M. Wolf: „Why it is so hard to keep the financial sector caged“, in *Financial Times*, 5. Feb. 2008.

⁹ J. Gralla: „US financial sector slices 52,500 jobs in 6 months“, 14. Febr. 2008, unter <http://www.reuters.com/article/bankingFinancial/idUSN1355313320080214>.

Druck auf die Produktionsunternehmen, ihre Quartalsergebnisse zu verbessern. Dies verleitete zu kurzfristigen Taktiken zur Steigerung der Erträge, anstatt mittelfristige Investitionsstrategien zu fördern. Diese „Finanzialisierung“ der Wirtschaft veränderte den Charakter und den strategischen Ausblick der Unternehmen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Arbeitskräfte, den sozialen Dialog, die Arbeitsbeziehungen und die soziale Stabilität. Die Attraktivität kurzfristiger Gewinne aus verschiedenen neuen Finanzprodukten und spekulativen Gelegenheiten führte dazu, dass der produktiven Wirtschaft Ressourcen entzogen wurden. Die Ausweitung der Subprime-Krise im Immobiliensektor zu einer wesentlich breiteren Krise der strukturierten Kredite und zu einer Konjunkturabschwächung macht deutlich, in welchem Ausmaß große, respektable Finanzinstitutionen darauf fixiert waren, mit pyramidenartig aufgebauten nicht-transparenten Wertpapiertransaktionen zu spekulieren, zum Nachteil der produktiven Wirtschaft.

25. Eine zusätzliche Dimension der Volatilität der Finanzmärkte zeigt sich an den starken Kursausschlägen der wichtigsten Währungen. Wenn die Wechselkurse aus dem Gleichgewicht geraten, wirkt sich dies unmittelbar auf die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte, auf die Handelsbilanz der Länder und auf die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Unternehmen aus. Hart erkämpfte gemeinsame Anstrengungen von Führungskräften und Arbeitnehmern zur Verbesserung der Produktivität werden ernsthaft beeinträchtigt, mit nachteiligen Folgen für die Arbeitsbeziehungen und die soziale Stabilität.

26. Ein instabiles, volatiles und spekulationsanfälliges Finanzsystem ist schlecht für das Wachstum und für produktive Investitionen. Die Mitgliedsgruppen der IAO verkörpern in vielerlei Hinsicht die andere Seite der Medaille: die innovative, produktive Wirtschaft, die Waren und Dienstleistungen für den Markt erzeugt und Arbeit für Arbeitskräfte schafft. Die „Realwirtschaft“ braucht ein solides und stabiles Währungs- und Finanzsystem, das für niedrige Inflation, vernünftige Zinssätze und verlässlichen Zugang zu Krediten für produktive Investitionen sorgt, und das nicht seine eigene Volatilität auf den Wachstums- und Produktionskreislauf überträgt. Aus Sicht der dreigliedrigen IAO-Mitgliedsgruppen stammt die wohl treffendste Äußerung zu diesem Thema von Bob Lutz, dem Vizepräsidenten von General Motors: „Echtes Wirtschaftswachstum entsteht durch produktive Wertschöpfung. Der Handel mit Papieren bringt kein wirkliches Wirtschaftswachstum hervor. Diese Lektion müssen wir immer wieder von Neuem lernen“¹⁰.

27. Es lassen sich viele Gründe nennen, warum dies geschehen konnte, aber es gibt eine allgemein akzeptierte Schlussfolgerung zum Hauptgrund der heutigen Situation: Vertrauensverlust. Es geht um den Mangel an Vertrauen in die Finanz- und Währungsbehörden, die eine drohende Krise nicht rechtzeitig erkannt und bekämpft haben, um den Mangel an Vertrauen in die Kapazität und sogar die Unabhängigkeit der Rating-Agenturen, Risiken zu bewerten, um den Mangel an Vertrauen zwischen den Banken, die sich angesichts fehlender Transparenz in Bezug auf mögliche künftige Abschreibungen gegenseitig kein Geld mehr leihen, und um den Mangel an Vertrauen in die Selbstregulierungskapazität der Finanzmärkte. All dies führt letztlich zu einem generellen Vertrauensverlust bei den Verbrauchern.

28. Bei der Behebung der durch eine Finanzmarktkrise verursachten Schäden ist Fairness ein grundlegender Aspekt. Die Schwächsten der Gesellschaft sollten die

Starke Wechselkurschwankungen schaden nachhaltigen Unternehmen

Es wird Zeit, dass sich die „Realwirtschaft“ Gehör verschafft

Nachlassendes Vertrauen in das Finanzsystem

Erholungsmaßnahmen sollten nachhaltige Entwicklung

¹⁰ Zitiert aus *Newsweek*, 31. März 2008.

größte Unterstützung erhalten. Die Krise war der Anlass für zahlreiche Forderungen nach höherer Transparenz, einer besseren Aufsicht und einer stärkeren Regulierung der Finanzmärkte und -institutionen, einschließlich einer Reform der Anreiz- und Zahlungssysteme der Finanzinstitutionen. Kreditmärkte basieren auf Vertrauen, und zur Wiederherstellung ihrer Glaubwürdigkeit wird es nationaler und internationaler Maßnahmen bedürfen, die eine unvorsichtige Kreditvergabe verhindern und Investitionen in nachhaltige Unternehmen fördern. Darüber hinaus müssen die Erholungsmaßnahmen auch die sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Ungleichgewichte in den Blick nehmen, die zu instabilen globalen Wachstumsstrukturen geführt haben.

Einem krisen-anfälligen System entkommen

29. Umfangreiche internationale Finanzflüsse, die mit höheren Volatilitätsrisiken einhergehen, haben die Wirtschaft neuen Gefahren ausgesetzt. Seit den siebziger Jahren wurden über 100 systemische Finanzkrisen der verschiedensten Art verzeichnet. Seit 1997 erlebten wir die asiatische Krise, gefolgt von Krisen in der Russischen Föderation, in der Türkei, in Brasilien und in Argentinien, das Platzen der Spekulationsblase im Hightech-Sektor und jetzt die Subprime-Krise in den Vereinigten Staaten, die auf die ganze Welt ausstrahlt. Für einen Zeitraum von nur zehn Jahren ist das sehr viel, daher liegt der Schluss nahe, dass die Mechanismen der neuen globalen Wirtschaft durch grundlegende Ungleichgewichte bestimmt werden, die behoben werden müssen, wenn die Erholung von der gegenwärtigen Krise dauerhaft sein soll.

Globale Krise verlangt globale Antworten

30. Die Dimension und die globale Natur der Krise erfordert eine globale, abgestimmte Antwort, um die Weltwirtschaft nachhaltig zu stützen. Wir alle hoffen, dass die Maßnahmen, die die Notenbank, die Regierung und der Kongress der Vereinigten Staaten getroffen haben, eine tiefgehende und lang anhaltende Konjunkturabschwächung abwenden und dass die anderen unmittelbar betroffenen Industrieländer durch ihr Handeln eine weitere Ausbreitung der Krise verhindern werden. Der Geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds, Dominique Strauss-Kahn, sagte dazu: „Mit dem Übergreifen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft ist die Weltwirtschaft in eine schwierige Phase eingetreten. Hier ist ein globales Problem entstanden, das globale Lösungen erfordert. Die aufstrebenden Märkte müssen sich den makroökonomischen und ordnungspolitischen Maßnahmen der Industrieländer anschließen. Ein solcher kooperativer Ansatz bietet am ehesten die Hoffnung, die Stabilität der globalen Wirtschaft zu gewährleisten“¹¹. Das Institut für Internationale Finanzen, in dem die großen Handels- und Investitionsbanken und andere Finanzinstitutionen zusammengeschlossen sind, forderte ebenfalls „entschlossene Maßnahmen zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Finanzmärkte, die Unterstützung des globalen Wachstums und die Aufrechterhaltung geordneter Devisenmärkte“¹².

Politische Initiativen für menschenwürdige Arbeit sind Teil einer kohärenten Antwort

31. Die Kapazität des multilateralen Systems, durch Zusammenarbeit den Entwurf einer kohärenten Politik gegen eine weltweite Konjunkturabschwächung zu erleichtern, ist für die IAO, ihre Mitgliedsgruppen und ihre multinationalen Partner eine Frage von zentraler Bedeutung. Wenn die Turbulenzen auf den Finanzmärkten ein Symptom dafür sind, dass es nicht gelungen ist, die globalen Ungleichgewichte zu beheben, dann wird eine dauerhafte Erholung in der Tat ein sehr viel höheres

¹¹ In einer Rede vor dem Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER), Neu-Delhi, 13. Febr. 2008.

¹² Grundsatzschreiben vom 3. Apr. 2008 an den Vorsitzenden des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses des IWF, unter <http://www.iif.com/>

Maß an Kohärenz der internationalen Politik erfordern, als in den letzten Jahren erzielt wurde. Politische Initiativen im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit könnten ein wichtiger Bestandteil eines solchen internationalen Vorgehens sein ¹³.

Globales Wachstum und die Anhäufung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichgewichte

32. In den vier Jahren seit 2003 und der Erholung der Weltwirtschaft vom Platzen der Hightech-Blase erreichte das globale Wachstum im Durchschnitt mehr als 5 Prozent pro Jahr. Die Entwicklungsländer verzeichneten nach 2004 ein Durchschnittswachstum zwischen 7 und 8 Prozent, in den asiatischen und den GUS-Staaten lagen die Raten sogar noch höher (zwischen 8 und 10 Prozent). Die Exporte wuchsen um fast 7 Prozent pro Jahr, also schneller als das Welt-BIP. Die grenzüberschreitenden Direktinvestitionen stiegen um fast 13 Prozent pro Jahr. Prognosen zufolge wird der Anteil der Weltexporte am Welt-BIP, der 1995 noch 20 Prozent betragen hatte, bis 2015 auf 30 Prozent steigen ¹⁴. Auf den Aktienmärkten wurden im Durchschnitt Wertsteigerungen von über 8 Prozent pro Jahr erzielt. Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen (ADI) erreichte 2006 eine Höhe von 1.306 Milliarden US-Dollar, eine Verdreifachung gegenüber 1996. Weltweit dominieren die Unternehmen der entwickelten Länder nach wie vor die im Ausland getätigten Investitionen (84 Prozent), wenn auch der ADI-Anteil aus Entwicklungsregionen steigt ¹⁵.

33. Während des Aufschwungs verstärkten sich jedoch die wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Ländern. Auf drei Länder (China, Japan und Deutschland) entfallen knapp die Hälfte aller Kapitalströme der Welt; ein Land (die Vereinigten Staaten) importiert knapp 60 Prozent aller Kapitalströme. In die aufstrebenden Märkte und die Entwicklungsländer floss 2006 Kapital in Höhe von 993 Milliarden US-Dollar, die Abflüsse beliefen sich jedoch auf 1.724 Milliarden US-Dollar, sodass 2006 ein Nettotransfer finanzieller Ressourcen in Höhe von insgesamt 731 Milliarden US-Dollar aus aufstrebenden Märkten und Entwicklungsländern in die entwickelten Länder stattfand ¹⁶. Dies entspricht dem siebenfachen Wert der öffentlichen Entwicklungshilfe. Die Überweisungen von Arbeitnehmern in Höhe von 199 Milliarden US-Dollar im Jahr 2006 überstiegen die Entwicklungshilfe ebenfalls erheblich. Gleichzeitig ging die öffentliche Kreditvergabe stark zurück und die Rückzahlungen der von öffentlichen Gläubigern gewährten Darlehen schnellten in die Höhe. Viele Länder haben umfangreiche Devisenreserven angesammelt, zum Teil mit dem Ziel, multilaterale Kreditaufnahmen in Zukunft zu vermeiden. Für Länder mit niedrigem Einkommen sind multilaterale Kredite nach wie vor die wichtigste Quelle für neues Kapital. Weitere Ungleichgewichte ent-

Internationale Marktöffnung treibt Wachstum der Weltwirtschaft voran

Akkumulierung hoher Überschüsse und Defizite

¹³ Die Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats über die soziale Dimension der Globalisierung erörterte anlässlich ihrer Tagung im März 2008 ein Papier über *Aktuelle Aussichten und Politiken für menschenwürdige Arbeit: Die Herausforderung multilateraler Zusammenarbeit und grundsatzpolitischer Kohärenz für eine faire Globalisierung*, GB.301/WP/SDG/1.

¹⁴ Weltbank: *Global Economic Prospects 2008*, Washington, 2007.

¹⁵ UNCTAD: *World Investment Report*, Genf, 2007, Kap. 1.

¹⁶ IWF: *Global Financial Stability Report*, 2007, a.a.O.

Die Anzahl der in extremer Armut lebenden Menschen ging zurück ...

... aber in Entwicklungsländern ist das Armutsrisiko nach wie vor hoch

standen durch die in letzter Zeit enorm gestiegenen Energie- und Nahrungsmittelpreise. Die afrikanischen Wirtschafts- und Finanzminister erklärten dazu: „Der jüngste drastische Anstieg der internationalen Nahrungsmittelpreise, der eine strukturelle Verlagerung mit langfristigen Konsequenzen bedeuten könnte, stellt eine erhebliche Bedrohung für das Wachstum, den Frieden und die Sicherheit Afrikas dar“¹⁷.

34. Legt man ein Einkommen von einem bzw. zwei US-Dollar pro Tag als Norm für die Armutsgrenze zugrunde, so ist die Armut in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. Schätzungen zufolge mussten 18 Prozent der Gesamtbevölkerung der Entwicklungsregionen 2004 mit einem US-Dollar oder weniger pro Tag auskommen, während es 1990 noch 28,7 Prozent waren¹⁸. Auch die absolute Zahl der in Armut lebenden Menschen ist rückläufig. Sie sank von 1,2 Milliarden im Jahr 1990 auf unter eine Milliarde im Jahr 2004. Aktuelle Prognosen zufolge wird das Millenniumsentwicklungsziel, den Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen zu halbieren, für die Welt insgesamt wahrscheinlich bis 2015 erreicht werden, obwohl vor allem Afrika südlich der Sahara diese Zielvorgabe vermutlich nicht erfüllen wird¹⁹ und die vollen Auswirkungen des Anstiegs der Nahrungsmittelpreise noch nicht bewertet wurden. Für einige Nahrungsmittelhersteller werden die hohen Preise vorteilhaft sein, insgesamt sind die Auswirkungen auf die Armut jedoch negativ, da viele Millionen Menschen so wieder unter die Armutsgrenze gezogen werden.

35. Ein Wachstum des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens von 5 Prozent pro Jahr, wie sie von der Gesamtgruppe der Entwicklungsländer seit 1999 erreicht wird, bedeutet eine Verdreifachung des Einkommens innerhalb einer Generation (25 Jahre). Allerdings vermittelt das Wachstum des Durchschnittseinkommens, wie wir sehr wohl wissen, nur ein unvollständiges Bild. Die Anzahl der Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Person pro Tag auskommen müssen, sinkt sehr viel schneller als die Anzahl derjenigen, die weniger als zwei Dollar pro Tag zur Verfügung haben. Dies ist zu erwarten, da diejenigen, die aus der extremen Armut herausfinden, zu der Gruppe hinzustoßen, deren Einkommen zwischen einem und zwei Dollar pro Tag beträgt. Also wird selbst bei Eintreten der aktuellen Prognosen 2015 immer noch relative und absolute Armut in erheblichem Umfang fortbestehen, wenn über zwei Milliarden Menschen weiterhin mit weniger als zwei Dollar pro Tag auskommen müssen. Dies betrifft ein Drittel aller in Entwicklungsländern lebenden Menschen²⁰. Bei etwa der Hälfte der insgesamt in armen Ländern bestehenden Armut handelt es sich um vorübergehende und nicht um chronische Armut (Menschen, die in Armut geraten und sich wieder aus Armut befreien, weil ihre Umstände – Beschäftigung, Gesundheit, Lebensrisiken oder neue Chan-

¹⁷ VN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) und Kommission der Afrikanischen Union, Erste Gemeinsame Jahrestagung der AU-Konferenz der Wirtschafts- und Finanzminister und der ECA-Konferenz der Afrikanischen Minister für Finanzen, Planung und Wirtschaftsentwicklung, Entwurf der Ministererklärung 2008, Addis Abeba, 2. Apr. 2008.

¹⁸ Weltbank: *Global Economic Prospects 2008*, a.a.O., Tab. 1.5.

¹⁹ Weltbank: *Global Monitoring Report 2008*: „MDGs and the environment“, Washington, 2008.

²⁰ Eine weitere Warnung betrifft die globalen Armutsschätzungen, die unter Heranziehung der sogenannten Kaufkraftparität berechnet werden, einem fiktiven Wechselkurs, der Preisdifferenzen berücksichtigt. Diese Paritäten wurden in jüngster Zeit neu berechnet, unter Heranziehung neuer und umfassenderer Informationen über Preise und Konsummuster. Auch die Armutsschätzungen sollen neu berechnet werden und werden vermutlich höhere Zahlen ergeben, sowohl für das Basisjahr 1990 als auch für die jüngsten Jahre. Weniger Unterschiede wird es wohl beim Tempo des Armutsrückgangs geben.

cen – sich ändern)²¹. Dies bedeutet, dass viel mehr Menschen unter Armut leiden oder davon bedroht sind, als zu jedem gegebenen Zeitpunkt unterhalb der Armutsgrenze leben.

36. Unter Frauen und Männern im arbeitsfähigen Alter herrscht nach wie vor hohe Armut, vor allem dort, wo der formelle Wirtschaftssektor klein ist. Der Anteil der arbeitenden Menschen, die zusammen mit ihren Familien über ein tägliches Einkommen von weniger als zwei Dollar pro Person verfügen, beträgt in Afrika südlich der Sahara und Südasien über 80 Prozent, in Südostasien rund 50 Prozent, und in Mittel- und Südosteuropa und den GUS-Ländern 22 Prozent. Die meisten der arbeitenden Armen schlagen sich in der informellen Wirtschaft durch. In Arbeitsmarkterhebungen werden sie in der Regel als „auf eigene Rechnung tätige“ Erwerbspersonen gezählt, und es ist bemerkenswert, dass diese Kategorie in den letzten Jahren schneller gewachsen ist als die der abhängig Beschäftigten, vor allem in den ärmsten Ländern. Weltweit lag der durchschnittliche Beschäftigungsanteil der auf eigene Rechnung tätigen Erwerbspersonen 2006 bei 33 Prozent, die höchsten Anteile verzeichneten Afrika südlich der Sahara (48 Prozent) und Südasien (47 Prozent). Auf eigene Rechnung tätige Erwerbspersonen, Arbeitnehmer in kleinen und sehr kleinen Unternehmen sowie Gelegenheitsarbeiter bilden die große Mehrheit derjenigen, die in der informellen Wirtschaft der Entwicklungsländer arbeiten²².

37. In den Industrieländern nahm die relative Armut (basierend auf einer Schwelle von 50 Prozent des Medianeinkommens²³) zu und erreichte in einer Gruppe von 20 OECD-Ländern im Jahr 2000 10,6 Prozent gegenüber 9,4 Prozent in der Mitte der achtziger Jahre. In einer Gruppe von 24 OECD-Ländern liegt die Häufigkeit geringer Entlohnung (der Anteil der Arbeitskräfte, die weniger als zwei Drittel des mittleren Verdienstes erhalten) weiterhin bei über 17 Prozent²⁴. In der Europäischen Union wurde zwar zwischen 2000 und 2006 ein kräftiges Beschäftigungswachstum um fast 6 Prozent verzeichnet, aber über die Hälfte davon entfiel auf Teilzeitarbeitsplätze²⁵. Zwischen 1979 und 2005 wuchs das Bruttoeinkommen der ärmsten Haushalte in den Vereinigten Staaten um 1,3 Prozent pro Jahr, die mittleren Bruttoeinkommen wuchsen um weniger als 1 Prozent pro Jahr, während bei den reichsten Haushalten (den obersten 1 Prozent) die Bruttoeinkommen um 200 Prozent und – was noch bemerkenswerter ist – die Nettoeinkommen um 228 Prozent stiegen. Das Ergebnis dieser Schiefelage bei der Verteilung der Einkommenszuwächse war, dass im Jahr 2005 das durchschnittliche Nettoeinkommen für das unterste Fünftel der Haushalte 15.300 US-Dollar, für das mittlere Fünftel 50.200 US-Dollar und für die obersten 1 Prozent knapp über 1 Million US-Dollar betrug²⁶. Dieses Verteilungsmuster findet sich auch in einer Reihe anderer Länder.

Weiterhin hohe Armut unter Erwerbstätigen

In einigen reichen Ländern hartnäckiger Fortbestand von Armut und geringer Entlohnung

²¹ S. Dercon und J. Shapiro: *Moving On, Staying Behind, Getting Lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data*, Global Poverty Research Group, Oxford, März 2007.

²² Daten aus IAA: Key Indicators of the Labour Market, 5. Ausgabe, 2007.

²³ Das Medianeinkommen ist ein statistischer Mittelwert: die eine Hälfte der Bevölkerung liegt über, die andere unter diesem Einkommensniveau.

²⁴ OECD: *Employment Outlook*, Paris, 2007, Tab. H.

²⁵ Europäische Kommission: *Employment in Europe*, 2007.

²⁶ J. Bernstein, Senior Economist im Economic Policy Institute, Washington, in einer Aussage vor dem Unterausschuss für Arbeit, Gesundheit, Bildung und verwandte Bereiche des US-Repräsentantenhauses, 13. Febr. 2008. Siehe http://www.epi.org/webfeatures/viewpoints/20080213_bernstein_testimony.pdf

Wachstum auf Grund einer durch Finanzströme vorangetriebenen Globalisierung vertieft die soziale Kluft

**Marktdruck und
Politikwechsel
führen zu mehr
Ungleichheit**

38. Das insbesondere in den letzten fünf Jahren der „Finanzialisierung“ vorhandene Wachstum hat die arbeitenden Familien in zahlreichen Entwicklungs- und auch Industrieländern nicht erreicht. In manchen Ländern war es der sprunghafte Anstieg der höchsten Gehälter, vor allem bei den obersten 1 Prozent der Einkommensbezieher, der die Unterschiede in der Entlohnung verschärft hat²⁷. Andere häufig genannte Erklärungen für zunehmende Ungleichheit sind auf einem höheren Qualifikationsniveau basierende technologische Veränderungen, Handelsliberalisierung und finanzielle Öffnung, einschließlich ausländischer Direktinvestitionen. Es ist bekanntermaßen schwierig, diese einzelnen Elemente voneinander zu unterscheiden, aber offensichtlich wurden die Lohnprämien für Facharbeiter, die auf dem Arbeitsmarkt sehr gefragt sind, durch konkurrierende Angebote in die Höhe getrieben, vielleicht auf Grund einer Kombination all dieser Kräfte. Arbeitsmarktreformen mit dem Ziel von mehr Flexibilität und niedrigeren Arbeitskosten, Abbau von Sozialleistungen, weniger fortschrittliche Steuerpolitiken, Schwächung der Kollektivverhandlungen und des sozialen Dialogs und die Vernachlässigung von Mindestlöhnen waren weitere Faktoren, die zu einer Schwächung der Position der unteren Hälfte der Einkommensbezieher in den meisten Ländern beigetragen haben²⁸. Auf der anderen Seite gab es einige gute Erfahrungen mit der Anpassung und Modernisierung der Institutionen und Regelsysteme des Arbeitsmarkts durch sozialen Dialog und den Ansatz der mit Sicherheit gepaarten Flexibilität („Flexicurity“). Wir werden im nächsten Abschnitt auf diese Fragen zurückkommen.

**Verschärfter
Wettbewerb setzt
Arbeitsbeziehungen
unter Druck**

39. Die Expansion des Handels, der weltumspannenden Produktionssysteme und der internationalen Kapitalbewegungen hat den Wettbewerb zwischen Arbeitskräften auf allen Arbeitsmärkten enorm verstärkt. Durch die zunehmende Heterogenität der Beschäftigung wurde die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite geschwächt. Das Kräftegleichgewicht hat sich verschoben, zum Nachteil der Arbeitnehmer und zum Vorteil insbesondere von Unternehmen, die ihre Produktion auslagern können. Angesichts eines neuen und schärferen Konkurrenzdrucks achten die Unternehmen immer stärker auf die Arbeitskosten und allgemein auf die Fixkosten, vor allem in den beschäftigungsintensiveren Sektoren.

**Krise wurzelt in
unausgewogener
Globalisierung**

40. Die Globalisierung hat wichtige Wirtschaftskanäle zwischen den Ländern geschaffen, die Wachstum stimulieren, aber auch Rezession ausbreiten können. Die Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten werden durch die Entwicklungen auf anderen Märkten beeinflusst und wirken sich ihrerseits auf wichtige Wachstumsfaktoren wie Konsum und Sparquote aus. Darüber hinaus ist eine zunehmende Wechselwirkung zwischen den Trends in Entwicklungsländern, insbesondere den größten

²⁷ A. Atkinson: „The distribution of earnings in OECD countries“, in *International Labour Review*, Jg. 146, Nr. 1-2, Genf, 2007.

²⁸ Erklärung des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamtes, Juan Somavia, vor dem Internationalen Währungs- und Finanzausschuss und dem Entwicklungsausschuss des IWF (Washington, 20./21. Okt. 2007), unter <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/imfcdc.pdf>

unter ihnen, und den Trends in den Ländern der G-8-Gruppe und anderen Industrieländern festzustellen.

Krise bewirkt ein politisches Umdenken

41. Als die Schwere der Finanzkrise allmählich deutlich wurde, ergriffen die Zentralbanken abgestimmte Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Banken über genügend Liquidität verfügen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen. Darüber hinaus senkte die amerikanische Notenbank den Leitzins erheblich. Andere Zentralbanken reduzierten ihre Zinsen ebenfalls, wenn auch weniger deutlich; manche, wie etwa die Europäische Zentralbank, unterließen Zinserhöhungen. Es könnte jedoch sein, dass niedrigere Zinssätze nicht ausreichen, um einen wirtschaftlichen Umschwung herbeizuführen, wenn die Unternehmen angesichts sinkender Nachfrage nicht zu Investitionen bereit sind. Entsprechend gilt, dass niedrigere Zinsen es Firmen und Haushalten zwar leichter machen, ihre Schulden zu verringern, aber sie nicht zwangsläufig dazu ermuntern, Geld auszugeben. Der Übergang zu einer expansiveren Fiskalpolitik ist daher eine weitere Option für die Regierungen.

42. Am 13. Februar 2008 unterzeichnete Präsident Bush ein Gesetz zur Stimulierung der Wirtschaft, das durch Steuersenkungen für Haushalte und Unternehmen und Erhöhungen der Sozialleistungen für Arbeitslose sowie für Rentner und Kriegsveteranen 152 Milliarden Dollar in die amerikanische Wirtschaft pumpen soll. Diese Konjunkturspritze, die ungefähr einem Prozent des amerikanischen BIP entspricht, soll bereits Mitte des Jahres wirksam werden. Das Paket wurde Mitte Januar vorgeschlagen und passierte dank Unterstützung beider Parteien rasch den Kongress. Wenige andere Länder haben ähnliche Maßnahmen ergriffen, obwohl die Vereinten Nationen kürzlich erklärten: „Eine weltweite Stimulierung der Nachfrage wird erforderlich sein, um zu verhindern, dass der wirtschaftliche Abschwung in den Vereinigten Staaten in eine Rezession mündet und sich auf den Rest der Welt ausbreitet“²⁹. Die Vereinten Nationen schlugen u.a. vor, die öffentlichen Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherheit, der Gesundheit und der Bildung zu erhöhen, insbesondere zugunsten der ländlichen Bevölkerung in Ländern wie etwa China, und die restriktive Geldpolitik in Europa und Japan zu beenden.

43. Niedrigere Zinssätze, ein steigendes Steueraufkommen und ein schwacher Dollar wirken dem Abschwung in der amerikanischen Wirtschaft entgegen, aber die zugrunde liegenden Ungleichgewichte, vor allem zwischen inländischen Ersparnissen und inländischem Konsum, zwischen dem Haushaltsdefizit und der gegenwärtigen Zahlungsbilanz, werden vermutlich bestehen bleiben. Es wird der US-Wirtschaft möglicherweise nicht gelingen, ihre Rolle als „spender of last resort“ (Konsument der letzten Instanz) in der Weltwirtschaft wieder einzunehmen³⁰. Dadurch würde auch der Verlass auf Exporte als wichtigster Wachstumsmotor in einer Reihe von Entwicklungsländern in Frage gestellt, ebenso wie das Ausmaß, in dem Länder mit Handelsbilanzüberschuss weiterhin das amerikanische

Konzertiertes Eingreifen der Zentralbanken, um die finanzielle Talfahrt zu stoppen

Heraufziehende Rezessionsgefahr führt zu einer anderen Politik

Vorbereitung auf die Möglichkeit eines längeren wirtschaftlichen Abschwungs in den Vereinigten Staaten

²⁹ Vereinte Nationen: *World economic situation and prospects*, 2008, S. viii–ix.

³⁰ Der Begriff „spender of last resort“ wird häufig als Beschreibung der US-Wirtschaft verwendet. Er wurde 1999 von Wynne Godley und Bill Martin geprägt, in einem Papier für das Levy Institute mit dem Titel: „How negative can US saving get?“

**Erweiterte
Grundlagen für
globales Wachstum**

Defizit finanzieren werden, nicht zuletzt angesichts der niedrigen Renditen von Staatsanleihen und des schwachen Dollars.

44. Die Exporte in die Vereinigten Staaten und andere Industrieländer hatten am jüngsten Wachstumsschub der Entwicklungsländer wichtigen Anteil. China und Südostasien nehmen heute im Handel mit Fertigwaren eine wichtige Position ein. Durch ihre hohe Nachfrage nach Treibstoffen und Rohmaterialien haben sie auch zum Wachstum der Rohstoffexportländer beigetragen³¹. Zwar waren auch noch andere Faktoren an der Beschleunigung des Wachstums in den Entwicklungsländern beteiligt, namentlich Politikreformen zur Stimulierung der Inlandsinvestitionen und des Inlandswettbewerbs, aber die Auswirkungen reduzierter Exportmärkte auf die Gesamtleistung der Wirtschaft sind besorgniserregend. Sucht man nach kurz- und mittelfristigen Strategien, um die möglichen nachteiligen Auswirkungen von Maßnahmen zur Behebung des Ungleichgewichts der US-Wirtschaft auf Entwicklungsländer zu verringern oder ihnen entgegenzuwirken, so könnte die Verminderung der Abhängigkeit von Exporten als Wachstumsmotor durch die Stimulierung des Inlandskonsums und durch arbeitsplatzschaffende Investitionen eine wichtige Rolle spielen, insbesondere in Ländern, die im Hinblick auf Steueraufkommen und Auslandsguthaben über den erforderlichen Spielraum verfügen. Solche politischen Strategien könnten sich auch gezielt auf die Beschäftigungs- und Sozialschutzbedürfnisse von Frauen und Männern mit niedrigem Einkommen richten, die aus volkswirtschaftlicher Sicht eine hohe Ausgabenneigung haben.

**Stabilisierung des
Systems**

45. Finanzielle Instabilität beeinträchtigt Wachstum, Einkommen und Beschäftigung nicht nur auf kurze, sondern auch auf längere Sicht, wie wir beispielsweise anhand der Nachwirkungen der asiatischen Finanzkrise feststellen konnten³². Politische Initiativen im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit können ein wichtiger Bestandteil des strategischen Vorgehens auf internationaler Ebene sein³³.

**Stärkung der
Kaufkraft der
weniger
Wohlhabenden**

46. Durch den Aufbau von Systemen der Sozialen Sicherheit, die in Entwicklungsländern einen erweiterten Schutz gewährleisten, werden sowohl die sozialen als auch die wirtschaftlichen Ungleichgewichte angegangen, die die Nachhaltigkeit der Entwicklung schwächen. Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen, insbesondere in Asien, weisen hohe Sparquoten auf (in manchen Fällen bis zu 25 Prozent des BIP), zum Teil als Reaktion auf das Fehlen einer allgemeinen Kranken- und Altersversicherung oder auch zur Finanzierung von Bildungsausgaben. Sorgfältig konzipierte Systeme der Sozialen Sicherheit setzen durch die Gewährleistung eines besseren Gesamtschutzes Einkommen für den Konsum frei und stimulieren so die Inlands- und die globale Nachfrage. Durch die Festlegung von Mindestlöhnen kann auch die schwache Verhandlungsposition der am schlechtesten bezahlten Arbeitskräfte ausgeglichen und eine ausgewogenere Verteilung der Wachstumseffekte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sichergestellt werden.

³¹ 2005 gingen 21,4 Prozent aller Exporte Chinas in die Vereinigten Staaten gegenüber 8,5 Prozent im Jahr 1990, nach Angaben von UNCTAD *Handbook of Statistics*, 2006.

³² IAA: *Growth, investment and jobs: The international financial dimension*, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, GB.294/WP/SDG/2(& Corr.).

³³ Die VN-Kommission für soziale Entwicklung verabschiedet im Februar 2008 eine umfassende Resolution über die Förderung von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle, die die Verknüpfung zwischen der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit und der VN-Agenda für internationale Entwicklung herausstellte. (E/CN.5/2008/L.8).

47. Parallel zur Ausweitung des sozialen Schutzes könnten viele Länder Maßnahmen zur Förderung eines Umfelds ergreifen, das die Schaffung, das Wachstum oder die Umwandlung von Unternehmen auf nachhaltiger Grundlage fördert und dabei das legitime Gewinnstreben – einer der Schlüsselfaktoren für wirtschaftliches Wachstum – mit den Notwendigkeit einer Entwicklung verbindet, die menschliche Würde, ökologische Nachhaltigkeit und menschenwürdige Arbeit achtet. Die IAO-Strategie zur Förderung nachhaltiger Unternehmen, die 2007 auf der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz ausgearbeitet und beschlossen wurde³⁴, könnte von vielen Ländern dazu genutzt werden, privatwirtschaftliche Investitionen, insbesondere durch kleinere Unternehmen, in den Mittelpunkt von Strategien zur Abwehr von Rezession bzw. zur Förderung einer raschen Erholung, wenn eine Rezession eintritt, zu stellen. Ich bin überzeugt, dass die Schlussfolgerungen der Konferenz zur Frage der nachhaltigen Unternehmen bei der Integration unserer vier strategischen Ziele in die Grundsatzpolitik eine wichtige Rolle spielen können und dass sie auch eine solide Grundlage für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen bieten.

Strategien zur Förderung nachhaltiger Unternehmen

48. Investitionen in die Entwicklung der Humanressourcen und die Verknüpfung mit den Bedürfnissen der Unternehmen sind ein weiteres wichtiges Instrument, um die Erholung der Volkswirtschaften vorzubereiten. In zahlreichen Ländern war der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften während des wirtschaftlichen Aufschwungs eine wachsende Ursache für Unausgewogenheit³⁵.

Entwicklung der Humanressourcen

49. Infrastrukturinvestitionen können ein wichtiger direkter Ansporn für die Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Solche Investitionsprogramme sollten im Idealfall in der Frühphase eines Abschwungs eingeleitet werden, damit sie dann wirksam werden können, wenn sie am meisten gebraucht werden. Da viele Länder im Rahmen von Strategien zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen die Möglichkeit prüfen, ihre Infrastruktur zu erneuern, könnten Programme zur Schaffung „grüner Arbeitsplätze“, die wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig sind, Teil einer Strategie zur Abfederung der Konjunkturabschwächung sein. Investitionen in die Wärmedämmung von Gebäuden haben sich als wertvolle Beschäftigungsquelle im Bausektor erwiesen, während sie gleichzeitig einen erheblichen Beitrag zur Energieeinsparung leisten. In anderen Sektoren bieten sich ähnliche Möglichkeiten.

Einschlagen eines nachhaltigen Entwicklungspfad

50. Ein ausgewogenes Wachstum innerhalb der Länder leistet einen wichtigen Beitrag zu einem stabileren internationalen Wirtschaftsumfeld. Auf internationaler Ebene bedarf es einer stärkeren Kohärenz zwischen Handels-, Entwicklungs- und Finanzpolitik, um den globalen Ungleichgewichten entgegenzuwirken. Diese Notwendigkeit, die die Weltkommission in ihrem Bericht von 2004 hervorhob, wurde auch von zahlreichen Teilnehmern des IAO-Forums in Lissabon über menschenwürdige Arbeit für eine faire Globalisierung betont³⁶. Die Finanzmärkte sind der am stärksten integrierte Teil der globalen Wirtschaft. Die Kreditknappheit beeinträchtigt die Investitionstätigkeit und den Konsum und damit auch Produktion und Beschäftigung, in den reicheren Ländern ebenso wie – über die Handelska-

Der Beitrag der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu Erholungsmaßnahmen

³⁴ IAA: *Die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Bericht des Ausschusses für nachhaltige Unternehmen, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

³⁵ Dieses Thema steht auf der Tagesordnung der diesjährigen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz. In Bericht V (*Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*) wird es ausführlich erörtert.

³⁶ IAA: *Bericht des IAO-Forums über menschenwürdige Arbeit für eine faire Globalisierung*, Verwaltungsrat, 301. Tagung, Genf, März 2008, GB.301/WP/SDG/2(Rev.).

näle – in den Entwicklungsländern. Damit grundsatzpolitische Initiativen ein Höchstmaß an Wirkung erzielen können, ist eine stärkere Koordinierung geboten. Die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit bietet einerseits politische Instrumente, die in einer Periode abflauenden Wirtschaftswachstums von erhöhter Bedeutung sind, beispielsweise die im Rahmen der Globalen Beschäftigungsagenda entwickelten Instrumente³⁷. Sie bietet aber auch Mechanismen für den sozialen Dialog und internationale Arbeitsnormen, die eine einvernehmliche Prioritätensetzung ermöglichen. In naher Zukunft besteht ein wichtiges Ziel für die IAO-Mitgliedsgruppen darin, die menschenwürdige Arbeit sowohl in die multilaterale Zusammenarbeit als auch in die einzelstaatlichen Antwortmaßnahmen auf den globalen Abschwung einzubetten. Diese Bemühungen können durch diesbezügliche Aussprachen in nationalen dreigliedrigen Gremien und in der Internationalen Arbeitskonferenz unterstützt werden.

³⁷ IAA: Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Konzepte, Ansätze und Instrumente zur Durchführung der Globalen Beschäftigungsagenda, Verwaltungsrat, 295. Tagung, Genf, März 2006, GB.295/ESP/1/1.

3. Menschenwürdige Arbeit im Mittelpunkt des sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Fortschritts

51. Der Fortschritt, den wir bei der Entwicklung von Maßnahmen zugunsten menschenwürdiger Arbeit erzielt haben, eröffnet jetzt neue Chancen. Wir können die Agenda für menschenwürdige Arbeit stärken und festigen, indem wir Verknüpfungen mit vielen anderen Zielen in einer Vielfalt von Situationen schaffen. Ich bin der Überzeugung, dass es in allen Ländern Wege für menschenwürdige Arbeit gibt, die zu Wirtschaftswachstum und sozialem Fortschritt führen. Es ist eine universelle, integrierte Agenda, aber eine Agenda, die auf spezifische Bedürfnisse zugeschnitten werden kann – Bedürfnisse, die die Lebenszyklen von Familien, die kollektiven Bestrebungen von Gemeinschaften und die Entwicklungsprioritäten und -ziele von Ländern widerspiegeln. Aufgrund ihres Ausmaßes und ihrer zentralen Bedeutung leistet menschenwürdige Arbeit einen wesentlichen Beitrag zu diesen umfassenderen Zielen. Gleichzeitig können wir durch Betonung der zentralen Bedeutung von menschenwürdiger Arbeit für die These eintreten, dass Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern zu Fortschritten in den Bereichen Rechten bei der Arbeit, Beschäftigung, Sicherheit, Vertretung und Dialog beitragen sollten. Zu einer Zeit, da die Welt nach neuen, beständigeren und gerechteren Ansätzen zu Wachstum und Entwicklung sucht, bietet die Agenda für menschenwürdige Arbeit ausgewogene Alternativen.

52. Menschenwürdige Arbeit ist eine grundlegende demokratische Forderung, und neuere weltweite Meinungsumfragen liefern wertvolle Informationen über die Art dieser Forderung. Die Pew-Erhebung über globale Einstellungen in 47 Ländern von 2007 legt den Schluss nahe, dass Arbeitszufriedenheit eine wichtige Rolle als Glücksfaktor spielt¹. Im Rahmen des World Values Survey wurden repräsentative Stichproben der Bevölkerung in 79 Ländern weltweit nach wünschenswerten

Menschenwürdige Arbeit ist mit vielen anderen Zielen verknüpft

Umfragen bestätigen die verbreitete Nachfrage nach menschenwürdiger Arbeit

¹ PEW Global Attitudes Project: „Happiness is increasing in many countries – but why?“, 24. Juli 2007, unter www.pewglobal.org

Tätigkeitsmerkmalen gefragt. Die drei am häufigsten genannten Merkmale sind ein angemessenes Einkommen (mehr als acht von zehn Personen), Beschäftigungssicherheit (mehr als sieben von zehn Personen) und innere Qualitäten wie eine Tätigkeit, die den Fähigkeiten des Arbeitnehmers entspricht, die interessant ist und die dem einzelnen eine Chance bietet, etwas zu erreichen (mehr als sechs von zehn Personen)². Umfragen zeigen auch, dass die zunehmende Ungleichheit der überwiegenden Mehrheit der Bürger große Sorge bereitet. In einer Globescan-Meinungsumfrage, die im Dezember 2007 in 34 Ländern durchgeführt wurde, waren rund 64 Prozent der Befragten der Auffassung, dass die wirtschaftlichen Früchte des Wachstums ungerecht verteilt worden sind³.

Menschenwürdige Arbeit: Überall für die Menschen ein vorrangiges Anliegen

53. Eine solche Übereinstimmung der Auffassungen ist für die IAO keine Überraschung. Wir wissen sehr wohl, dass die Menschen im Leben vorankommen und eine bessere Zukunft für ihre Familien und sich selbst gestalten wollen in einer gerechten Gesellschaft, die Chancen für alle bietet. Diese Umfragen zeigen durchweg, dass menschenwürdige und produktive Tätigkeiten für die Menschen in aller Welt, in Entwicklungsländern wie in Industrieländern, ein vorrangiges Anliegen sind.

Eine Lebenszyklus-Perspektive

Der Lebenszyklus-Ansatz: Ein kraftvolles Instrument

54. Im Zuge der Beurteilung der Politikoptionen für die Zukunft möchte ich einen Aspekt herausstellen, der die Vision von menschenwürdiger Arbeit zu einem besonders kraftvollen Instrument für Entwicklungs- wie entwickelte Länder macht: den Lebenszyklus-Ansatz.

Das Gleichgewichtserhältnis der Bedürfnisse im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit verändert sich während des gesamten Lebens

55. Während Menschen und Familien die verschiedenen Übergangsstadien des Lebenszyklus durchlaufen, ändern sich ihre Bedürfnisse und Bestrebungen, und in jedem Stadium unserer Lebenszyklen können wir entscheidende Dimensionen menschenwürdiger Arbeit identifizieren. In manchen Stadien kann der soziale Schutz ein vorrangiges Anliegen sein, in anderen die Beschäftigung; es geht immer um Rechte, Vertretung und Gleichstellung der Geschlechter, wobei sich das Gleichgewichtsverhältnis im Laufe der Zeit verändert.

Bei der Geburt und während der Kindheit benötigen Kinder und Eltern Schutz

56. Bei der Geburt und am Anfang der Kindheit stehen der Schutzbedarf und die Rechte des Kindes und der Mutter im Vordergrund der Fragen im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit. Hier geht es vor allem um Mutterschutz und Kinderbetreuung sowie Arbeitszeitregelungen für Väter und Mütter. Es geht auch um soziale Unterstützung zur Deckung des Finanzbedarfs im Zusammenhang mit Niederkunft und Elternschaft, denn dies sind Zeiten, da Familien in Armut abgleiten können.

Die Bedürfnisse der Kindheit sind unvereinbar mit Kinderarbeit

57. Während der gesamten Kindheit bleiben Fragen der Arbeitszeit der Eltern bestehen, was die Bedeutung der Familienpflichten widerspiegelt. Menschenwürdige Arbeit schließt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Familie, Gesellschaft und Unternehmen ein. Dann treten die Rechte der Kinder in den Vordergrund, einschließlich des Rechts auf Bildung und persönliche Entfaltung, das mit Kinderarbeit unvereinbar ist. Auch hier geht es um Fragen der Sozialen Sicherheit,

² European Values Study Group und World Values Survey Association: *European and World Values Surveys Four-Wave Integrated Data File 1981-2004*, 2. Mai 2006.

³ BBC: „Widespread unease about global economy and globalisation: Global Poll“, London, 7. Febr. 2008.

einschließlich Kindergeld, oder um besondere Politiken, durch die Bildungsalternativen zur Kinderarbeit bereitgestellt werden.

58. Der Übergang von der Kindheit zur Jugend und ins Erwerbsleben ist für die Agenda für menschenwürdige Arbeit von entscheidender Bedeutung, ist er doch mit der Entwicklung von Qualifikationen und Fähigkeiten, gleichem und nicht diskriminierendem Zugang zu Arbeitsmarktchancen, Vorkehrungen für erste Berufserfahrung und Lehrlingsausbildung, beruflicher Orientierung und Hilfe und der Achtung einer Reihe von Grundrechten verbunden. Hierbei geht es um das Muster der Arbeitsplatzschaffung und die Art und Weise, wie sie den Bedürfnissen junger Frauen und Männer gerecht wird. Es geht auch darum, Arbeitsmarktchancen für Gruppen mit besonderen Bedürfnissen sicherzustellen – beispielsweise diejenigen mit Behinderungen.

59. Im Erwachsenenalter ist das gesamte Spektrum von Politiken für menschenwürdige Arbeit von Bedeutung. Es umfasst die Achtung der Rechte bei der Arbeit und die Gleichstellung der Geschlechter, Organisierung, Vertretung und Dialog, angemessene Maßnahmen für Arbeitsbedingungen und Sicherheit und Gesundheit und Soziale Sicherheit zur Bewältigung der Notfälle des Erwerbslebens, einschließlich Krankheit und Arbeitslosigkeit. Es geht um die Erfüllung beruflicher Bestrebungen und um das richtige Verhältnis zwischen Arbeit und Familie auf der Grundlage der Gleichstellung der Geschlechter. Es geht um die Schaffung von genügend produktiver und qualitativ guter Beschäftigung und um Zugangsmöglichkeiten für alle. Es kann auch um den Schutz von Migranten, die Fähigkeit zur Entwicklung und Anwendung neuer Qualifikationen und Mittel und Wege zur Erhöhung der Produktivität und der Einkommen gehen.

60. Beim Eintritt in den Ruhestand schließlich muss für angemessene Pensionen und eine angemessene Betreuung gesorgt werden. Dies kann auch fortgesetzte Beiträge zur Gemeinschaft nach dem Eintritt in den Ruhestand einschließen, die den Bedürfnissen, Bestrebungen und Fähigkeiten angepasst sind.

61. Ein auf menschenwürdiger Arbeit beruhender Ansatz kann und muss eine konsequente und ausgewogene Antwort auf diese verschiedenen Situationen bieten, denn sie sind miteinander verknüpft. Kinderarbeit untergräbt die spätere Qualifikations- und Laufbahnentwicklung; angemessene Pensionen sind eng verbunden mit anderen Regelungen im Bereich der Sozialen Sicherheit während des gesamten Erwerbslebens eines Menschen. Die Situationen von Eltern und Kindern, von Männern und Frauen, greifen eng ineinander. Es bedarf einer kollektiven Sichtweise, die diese unterschiedlichen Forderungen zusammen betrachtet. Dies wiederum erfordert einen sozialen Dialog, der den Interessen, Bedürfnissen und Beiträgen der verschiedenen beteiligten Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen sowie denjenigen des Staates gerecht werden kann.

62. Für alle diese Stadien des Erwerbslebens bietet die IAO gleichstellungsorientierte Politiken und Sachwissen, darunter Schlüsselübereinkommen, die unterschiedliche Aspekte des Lebenszyklus behandeln – Mutterschutz, Kinderarbeit, Schutz Jugendlicher usw. Am wichtigsten ist aber ihre Überzeugung, dass alle diese Ziele durch eine gesunde und produktive Wirtschaft erreicht werden müssen, in der die Förderung von nachhaltigen Unternehmen der wirtschaftliche Pfad zu mehr Arbeitsplätzen, höherer Produktivität und besseren Einkommen ist und das Fundament eines Wachstumsmusters bildet, das auf einer expandierenden realen Wirtschaft beruht.

Der Einstieg junger Menschen in den Arbeitsmarkt erfordert gezielte Politiken

Für erwachsene Erwerbstätige bedarf es einer Reihe von Politiken im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit

Sicherheit im Ruhestand

Es bedarf einer kohärenten, kollektiven Antwort

Die IAO bietet Politiken und Sachwissen auf der Grundlage des Konzepts einer produktiven Wirtschaft

Teilhabe am Fortschritt

Menschenwürdige Arbeit ist ein wesentlicher Beitrag zur Verringerung von Armut ...

63. In meinen letzten Berichten an diese Konferenz habe ich den Beitrag der Agenda für menschenwürdige Arbeit zur Verringerung von Armut und zum Erreichen der MDGs herausgestellt. Dies ist ein wesentlicher Beitrag. Beschäftigung ist der sicherste Weg aus der Armut. Auch die Soziale Sicherheit spielt eine wesentliche Rolle – und in meinem letztjährigen Bericht habe ich die Notwendigkeit eines sozialen Sockels betont. Die Achtung der Rechte bei der Arbeit ist eine Voraussetzung für Fortschritte, und der soziale Dialog ist ein Mittel, mit dessen Hilfe die dreigliedrigen Akteure der IAO an der Ausarbeitung von Politik und deren Durchführung mitwirken.

... aber die Ziele der Gesellschaft gehen viel weiter

64. Niemand kann jedoch vernünftigerweise argumentieren, dass Entwicklung mit der Ausmerzung von Armut endet. Die MDGs, so wichtig sie auch sind, sind ein Ausgangspunkt, keine Endstation. Demokratische Forderungen, wie sie sich in öffentlichen Meinungsumfragen, nationalen Wahldebatten und zuweilen in Straßenprotesten äußern, weisen auf Bestrebungen nach sozialer Aufwärtsmobilität und menschenwürdiger Arbeit hin, die weit über das bloße Erzielen eines Einkommens knapp über der Armutsgrenze hinausgehen. Eine ähnliche Feststellung lässt sich mit Blick auf nationale Ambitionen treffen. Nur wenige Länder begrenzen sie auf die bloße Beseitigung von Armut.

Menschenwürdige Arbeit trägt zur Verbreitung der Früchte des Fortschritts bei

65. Der mit menschenwürdiger Arbeit verbundene Vorteil liegt in ihrer Fähigkeit, Beiträge auf breiter Front zu leisten. Menschenwürdige Arbeit ist für die Beseitigung von Armut entscheidend. Sie ist aber auch ein Mittel zur weiten Verbreitung der Früchte des Fortschritts, denn sie liefert den Rahmen für ein ausgewogenes, integratives Wachstums- und Entwicklungsmuster. Sie ist das wesentliche Fundament für soziale Mobilität und die Bestrebungen von Millionen von Menschen weltweit, Mittelklasse-Wohlbefinden zu erreichen und zu sichern.

Der Grad der Ungleichheit ist in vielen Regionen hoch und nimmt allgemein zu

Bekämpfung der Ungleichheit

66. Eines der Haupthindernisse für soziale Mobilität ist heutzutage die Ungleichheit. Weltweit gibt es große Schwankungen bei der Einkommensungleichheit, wie die Tabelle 3.1 zeigt. In einigen Regionen, insbesondere in Kontinentaleuropa, ist Ungleichheit nach wie vor gering, in vielen anderen Teilen der Welt ist sie aber erschreckend hoch. Noch schlimmer ist, wie ich im letzten Abschnitt festgestellt habe, dass die Ungleichheit zunimmt. Regionale Wirtschaftskommissionen, Forschungsinstitute, die internationalen Finanzinstitute und die Medien dokumentieren eine stetige Zunahme der Einkommensungleichheit innerhalb der Länder. Auf diese Tendenz hat auch der IWF hingewiesen, der in seinem letzten *World Economic Outlook* folgendes feststellte: „...die Einkommensungleichheit hat in den meisten Ländern und Regionen während der letzten zwei Jahrzehnte zugenommen (...)“⁴. Weltweit fiel der Anteil der unteren 80 Prozent der Bevölkerung am Gesamteinkommen zwischen 1990 und 2000 von 56,5 auf 53,7 Prozent. Die Vereinten Nationen haben darauf hingewiesen, dass in den Entwicklungsregionen der Anteil des unteren Fünftels der Bevölkerung am nationalen Verbrauch zwischen 1990 und 2004 von 4,6 auf 3,9 Prozent zurückgegangen ist⁵. Vieles deutet auch

⁴ IWF: „Globalization and inequality“, in *World Economic Outlook*, Washington, Okt. 2007.

⁵ Vereinte Nationen: *The Millennium Development Goals Report*, New York, 2007, S. 8.

auf einen abnehmenden Teil der Arbeit am Volkseinkommen hin. In den OECD-Ländern ging der Anteil von 58 Prozent im Zeitraum 1971-75 auf 52 Prozent im Zeitraum 1996-2000 zurück⁶. Ein abnehmender Anteil der Arbeit ist auch in Lateinamerika seit Anfang der achtziger Jahre, in Afrika seit Mitte der siebziger Jahre und im Mittleren Osten beobachtet worden⁷.

67. Länder, die eine rasche wirtschaftliche Transformation erfahren, sind besonders anfällig für zunehmende Einkommensungleichheit. In China und Indien beispielsweise schwanken die Raten des Wirtschaftswachstums und damit des Einkommenswachstums von Region zu Region erheblich⁸. In China haben die Binnenregionen weniger gut abgeschnitten als die Küstenregionen. In Indien haben die östlichen Staaten weniger gut abgeschnitten als die westlichen und südlichen Staaten. In beiden Ländern ist die Zuwachsrates der Landwirtschaft hinter derjenigen im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor zurückgeblieben. Im allgemeinen sind die Einkommen in städtischen Gebieten schneller gestiegen als in ländlichen Gebieten – ein Muster, das überall in der Welt sehr häufig ist und mit dem sich diese Tagung der Konferenz im Rahmen der allgemeinen Aussprache über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut beschäftigen wird.

68. Die staatliche Politik hat zwei Fragen besondere Aufmerksamkeit geschenkt: Steigerung der Einkommen derjenigen, die in extremer Armut leben, und Abbau der Ungleichheit durch progressive Besteuerung. Zu der ersten Frage stellt der oben zitierte IWF-Bericht fest, dass die durchschnittlichen Realeinkommen der ärmsten Bevölkerungsschichten in allen Regionen gestiegen sind, was mit einem gewissen Maß an politischem Erfolg im Einklang stünde. Was die zweite Frage angeht, so liegen jedoch eindeutige Beweise dafür vor, dass die Steuersysteme weniger, nicht stärker progressiv werden⁹, und eine hohe Einkommensungleichheit wirft bedeutende allgemeinere Politikfragen auf. Weniger Ungleichheit würde einen rascheren Abbau von Armut möglich machen, da ein größerer Teil der Früchte des Wachstums zu den Armen durchsickern würde. Außerdem wird der soziale Zusammenhalt mehr und mehr durch eine extreme Polarisierung der Einkommen unterlaufen, was eine Bedrohung für die Zukunft darstellen kann. Dies gilt sowohl für Länder mit historisch hoher Einkommensungleichheit als auch für Länder, in denen die Ungleichheit rasch zunimmt.

69. Medienschlagzeilen spiegeln solche Sorgen wider. Zwischen dem 18. August 2007 und dem 18. Februar 2008 sind in 24 bedeutenden Zeitungen, die in den drei Arbeitssprachen der IAO erscheinen, 1.936 Artikel und Beiträge zum Thema Einkommensungleichheit veröffentlicht worden. Das entspricht einem Durchschnitt von drei Artikeln pro Woche pro Zeitung. In einem vor kurzem in der *Financial Times* erschienenen Artikel über die zunehmende Ungleichheit hieß es: „Dies ist

Die rasche wirtschaftliche Transformation ist ein Faktor

Es bedarf staatlicher Politik

Es besteht ein reges Interesse der Medien an diesem Thema

⁶ A. Guscina: *Effects of globalization on labor's share in national income*, IWF-Arbeitspapier (IWF, Washington), 2006.

⁷ M. Lübker: *Labour shares*. Hauptabteilung Integration von Grundsatzpolitik, Technical Brief Nr. 1, IAA, Genf, 2007.

⁸ S. Chaudhuri und M. Ravallion: *Partially awakened giants: Uneven growth in China and India*, Weltbank Policy Research Working Paper Nr. 4069, Nov. 2006.

⁹ Siehe beispielsweise R. Torres: *Towards a socially sustainable world economy: An analysis of the social pillars of globalization* (IAA, Genf, 2001).

Tabelle 3.1. Ungleichheit weist ein starkes regionales Muster auf

| Gini-Koeffizient* | Grad der Ungleichheit | Regionales Muster |
|-------------------|-----------------------|---|
| < 0,3 | Gering | Hauptsächlich zentrales, nördliches und nordwestliches Kontinentaleuropa |
| 0,3-0,4 | Mäßig | Hauptsächlich Südeuropa, „angelsächsische“ Länder, baltische Staaten, einige Teile Asiens |
| 0,4-0,5 | Hoch | Andere GUS-Länder, viele Länder in Asien, Lateinamerika und Afrika |
| > 0,5 | Sehr hoch | Hauptsächlich Lateinamerika und Afrika |

* Die Tabelle beruht hauptsächlich auf Daten der Luxembourg Income Study, Key Figures (Fassung vom 31. Dezember 2007) und der UNU-WIDER World Income Inequality Database, Version 2.0b, Mai 2007. Sie verwendet das beliebteste Maß der Ungleichheit, den „Gini-Koeffizienten“, der erstmals vor fast 100 Jahren von dem italienischen Statistiker Corrado Gini eingeführt wurde (1884-1965). Der Koeffizient fasst das Ausmaß der Ungleichheit in einer einzigen Zahl zusammen, die theoretisch jeden Wert zwischen Null (vollkommene Gleichheit, jeder hat dasselbe Einkommen) und eins (vollkommene Ungleichheit, das gesamte Einkommen geht an eine einzige Person) annehmen kann. Sämtliche Schätzungen beruhen auf der nationalen Erfassung der gesamten Bevölkerung und beziehen sich auf verfügbare Einkommen nach Steuern und Sozialtransfers; die Einheit, die sich das Einkommen teilt, ist der Haushalt, die Analyseeinheit die Person. Diese Koeffizienten berücksichtigen nicht das Angebot an öffentlichen Gütern (Bildung, Gesundheit), die je nach Land und Einkommensgruppe verschieden sind.

ein potentiell gefährliches Terrain. Mit den Worten von Bill Gross, dem geschäftsführenden Direktor von Pimco, dem größten Rentenfonds der Welt: „Wenn die Früchte der Arbeit einer Gesellschaft ungleich verteilt werden, wenn die Reichen reicher werden und die mittleren und unteren Klassen sich nur mit Mühe über Wasser halten können, wie das eindeutig heutzutage der Fall ist, dann bricht das System schließlich zusammen; Schiffe steigen nicht gleichermaßen mit der Flut; die Mitte kann sich nicht halten“¹⁰.

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit kann eine konstruktive Rolle spielen

70. Die Debatte über Ungleichheit ist normalerweise auf die Frage der Einkommen und auf Gesamtmaße wie den Gini-Koeffizienten beschränkt. Wir können aber sehr viel mehr lernen, wenn wir diese Kiste öffnen und unser Verständnis der einzelnen Komponenten der Ungleichheit und der ihr zugrunde liegenden Faktoren verbessern. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit hilft uns, genau das zu tun. Ungleichheiten beim Zugang zur Arbeit und Beschäftigung, bei der Entlohnung, bei den Rechten am Arbeitsplatz und beim sozialen Schutz erklären die Einkommensungleichheit zu einem großen Teil. Und der soziale Dialog unter den Betroffenen kann dazu beitragen, gemeinsame Vorstellungen über Wege zu einer größeren Gleichheit zu entwickeln. Fortschritte in Richtung der Ziele der menschenwürdigen Arbeit können daher einen wichtigen Beitrag zu Gerechtigkeitszielen leisten. Dies ist ersichtlich, wenn wir etliche wesentliche Komponenten der Agenda für menschenwürdige Arbeit betrachten.

Sozialer Schutz und soziale Hilfe schwächen Ungleichheit ab

Staatliche Transferzahlungen für Sozialhilfe und Soziale Sicherheit

71. Erfolgreiche Politiken haben gezeigt, dass Umverteilung durch progressive Besteuerung und soziale Transferleistungen bedeutende Auswirkungen haben kann. Im Durchschnitt werden die Gini-Koeffizienten durch die Steuer- und Trans-

¹⁰ J. Plender: „Mind the gap“, in *Financial Times*, 7. Apr. 2008.

fersysteme der Industrieländer um rund 0,16 Punkte reduziert¹¹. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen sind die Auswirkungen geringer; in Lateinamerika beispielsweise wird der Gini-Koeffizient durch die Steuer- und Transfersysteme nur marginal reduziert, im Durchschnitt um 0,02 Punkte (ausgehend von einer sehr viel größeren Ungleichheit). Dennoch spielen soziale Transferleistungen in dieser Region eine bedeutende Rolle. Programme wie „Bolsa familia“ in Brasilien und „Oportunidades“ in Mexiko beispielsweise bieten ein Mittel, um die sozialen Transferleistungen auf die ärmsten Menschen auszurichten. Schätzungen zufolge kann ein Fünftel der beobachteten Verringerung der Einkommensungleichheit zwischen 1996 und 2004 in diesen Ländern diesen Programmen zugeschrieben werden¹². Daten der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) zeigen, dass im Durchschnitt in Lateinamerika das Gesamteinkommen der unteren 20 Prozent der Haushalte zur Hälfte auf Transferleistungen und zur Hälfte auf Arbeitseinkommen entfällt. Der Anteil der Transferleistungen nimmt schrittweise ab für nachfolgende Quintile von 30 Prozent im zweiten, 22 Prozent im dritten und 16 Prozent im vierten¹³. Daten aus Chile zeigen einen stärkeren Rückgang, von 63 Prozent im untersten Dezil auf weniger als 10 Prozent oberhalb des sechsten¹⁴.

72. Anders ausgedrückt, in diesen Ländern spielen staatliche Transferleistungen eine erhebliche Rolle, wenn es darum geht, das Unvermögen des Marktes, den Armen ein ausreichendes Einkommen zu verschaffen, zu kompensieren¹⁵. Während oft behauptet wird, dass Länder mit niedrigem Einkommen sich universelle Systeme der Sozialen Sicherheit nicht leisten können, zeigen Untersuchungen der IAO, über die ich der Konferenz im letzten Jahr berichtete, dass ein Grundsicherungspaket für 3 bis 7 Prozent des BIP in asiatischen und afrikanischen Ländern mit niedrigem Einkommen bereitgestellt werden könnte, was beträchtliche positive Auswirkungen auf Armut, Gerechtigkeit und Wachstum haben würde.

Selbst Länder mit niedrigem Einkommen können sich das leisten

Maßnahmen gegen Diskriminierung und Kinderarbeit

73. Zwar können wir die Ergebnisse in diesem Bereich nicht zahlenmäßig ausdrücken, wie dies für die Soziale Sicherheit möglich ist, doch sind Maßnahmen gegen Diskriminierung ihrer Natur nach Maßnahmen zur Verringerung unannehmbare Ungleichheit. Die Ungleichheit der Geschlechter ist eine besonders wichtige Quelle der Ungleichheit insgesamt und wird oft unzulänglich gemessen. Kinderarbeit ist eindeutig eine Ursache späterer Ungleichheit im Arbeitsmarkt, weil sie diejenigen, die davon betroffen sind, daran hindert, Bildung und berufliche Fähigkeiten

Durch Maßnahmen gegen Diskriminierung wird unannehmbare Ungleichheit verringert

¹¹ Der Gini-Koeffizient in Industrieländern liegt in der Regel zwischen 0,38 und 0,48 vor Steuern und zwischen 0,22 und 0,35 nach Steuern. Siehe V.A. Mahler und D.K. Jesuit: „Fiscal redistribution in the developed countries: New insights from the Luxembourg Income Study“, in *Socio-Economic Review*, Bd. 4, S. 483-511, 2006.

¹² R. Veras Soares et al.: *Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective*, Evaluation Note Nr. 1, International Poverty Centre, Brasilia, Dez. 2007.

¹³ ECLAC: *Social Panorama of Latin America*, vorläufige Fassung (Zusammenfassung), Santiago, 2007.

¹⁴ CASEN-Erhebung, Planungsministerium, Chile, 2006.

¹⁵ Die relativ geringe Auswirkung auf das Gesamtmaß der Ungleichheit kann zweifellos weitgehend auf Steuersysteme zurückgeführt werden, die sehr viel weniger progressiv sind als in den Industrieländern.

keiten zu erwerben. Eine Beseitigung dieser Ungleichheiten im Arbeitsmarkt trägt daher dazu bei, die Ungleichheit insgesamt zu reduzieren.

Ungleichheiten zwischen formeller und informeller Arbeit

Die Kluft zwischen formell und informell ist eine wichtige Dimension der Ungleichheit

74. Eine bedeutende Komponente der Ungleichheit in vielen Entwicklungsländern liegt in den Unterschieden bei der Produktivität, den Einkommen und dem Standard des Arbeitslebens zwischen formeller und informeller Arbeit. Angaben aus Indien legen den Schluss nahe, dass mehr als 98 Prozent derjenigen unter der Armutsgrenze von 1 US-Dollar pro Tag im nicht organisierten Sektor tätig waren gegenüber 80 Prozent derjenigen, die mehr als 2 US-Dollar pro Tag zum Leben haben¹⁶. In brasilianischen Städten lagen die Löhne aus informeller Arbeit im Jahr 2005 35 Prozent niedriger als die Löhne aus formeller Arbeit¹⁷.

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit muss dieser Herausforderung gerecht werden

75. Die Anhebung der Standards und Einkommen im Bereich der informellen Arbeit stellt eine zentrale Herausforderung für die Agenda für menschenwürdige Arbeit dar. Das ist nicht leicht, bei der IAO werden jedoch viele innovative Ansätze entwickelt, durch Mikrokredit, die Entwicklung von Kleinbetrieben, Ausbildung, Organisierung und andere Aktionsformen. Zusammengenommen bergen sie das Potential, einen wichtigen Beitrag zu Gleichheitszielen sowie unmittelbar zu der Beschäftigung, der Produktivität und den Einkommen der Betroffenen zu leisten.

Ungleiche Qualifikationen und Fähigkeiten

Gleicher Zugang zu Fähigkeiten ist ebenfalls wichtig

76. Eine weitere wichtige Quelle von Ungleichheit liegt in der Verteilung der Qualifikationen und Fähigkeiten in der Erwerbsbevölkerung. Wie weiter oben festgestellt wurde, scheint das Muster des globalen Wachstums eine Verzerrung in Richtung höherer Qualifikationen aufzuweisen, so dass die Vorteile nur einem kleinen Teil der Erwerbstätigen zugute kommen. Vor allem sind aber in den meisten Ländern die Bildungsabschlüsse und Ausbildungsqualifikationen der Erwerbstätigen sehr ungleich. Gerechtere Ausbildungssysteme und eine qualitativ bessere Bildung würden zweifellos einen erheblichen Beitrag zum Abbau der Einkommensungleichheit leisten. Diese Fragen werden Gegenstand der Konferenzaussprache über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung sein.

Ein dreigliedriges Engagement für menschenwürdige Arbeit leistet daher einen wichtigen Beitrag zu Gerechtigkeitszielen

77. Ich könnte noch weitere Beispiele aufführen. Viele Aspekte der Agenda für menschenwürdige Arbeit tragen unmittelbar zu einem fairen und gleichen Wachstums- und Entwicklungsmuster bei. Durch eine stärkere Betonung der menschenwürdigen Arbeit kann dieses Ziel daher zusätzlich unterstützt werden. Das Schlüsselement ist wie immer der soziale Dialog. Ein dreigliedriges Engagement für Politiken im Bereich der menschenwürdigen Arbeit, die die Ungleichheit verringern oder ihre Zunahme verhindern würden, kann einen wichtigen Beitrag zu gerechteren Entwicklungspfaden leisten, und Unterschiede in diesem Engagement

¹⁶ A. Sengupta, K.P. Kannan und G. Raveendran: „India's common people, who are they, how many are they and how do they live?“, in *Economic and Political Weekly*, 15. März 2008.

¹⁷ Fundação SEADE: „Pesquisa de Emprego e Desemprego“, Sao Paulo, 2005 (<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/metropolitana>)

zwischen Ländern können zum Teil der Grund für das regionale Muster der Ungleichheit sein, das wir jetzt sehen.

Breiter Wohlstand und das Wachstum der Mittelklasse

78. Es ist gang und gäbe, auf das Entstehen einer Mittelklasse in China, Indien und anderen rasch wachsenden Entwicklungsländern hinzuweisen. Mit dieser Entwicklung wiederholt sich ein Prozess, der in den heutigen Industrieländern und in einkommensstärkeren Teilen von Lateinamerika sehr viel früher stattgefunden hat.

79. Für die Vielzahl der Armen und „Beinahe-Armen“ wird der Horizont der sozialen Aufstiegsmobilität durch ihre Wahrnehmung des erreichbaren Status eines mittleren Einkommens geprägt. Es geht darum, die Leiter hinaufzusteigen. Gleichzeitig geht bei vielen Familien mit mittlerem Einkommen in Ländern mit hohem Einkommen die Angst vor dem sozialen Abstieg um. In dieser Hinsicht wird immer wieder die Befürchtung geäußert, dass „meine Kinder nicht die gleiche Lebensqualität wie ich haben werden“. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen müssen diesen Zielen und Wahrnehmungen gerecht werden.

80. Es gibt so viele Schätzungen der Größe der Mittelklasse, wie es Autoren gibt. Naturgemäß ist dies ein relativer Begriff, der sich von einem Land zum anderen unterscheidet. Ein Ansatz besteht darin, davon auszugehen, dass er sich auf eine Gruppe mit mittlerem Einkommen bezieht, die einen Klumpen um das mittlere Einkommen herum bildet. Nach einem Maß reicht der Anteil der Bevölkerung mit Einkommen zwischen 75 und 125 Prozent des mittleren Einkommens (in einem gegebenen Land) von niedrigen 22 Prozent der Gesamtbevölkerung in Lateinamerika bis zu hohen 35-40 Prozent in OECD-Ländern, während andere Regionen dazwischen liegen¹⁸.

81. Ein anderer Ansatz besteht darin, davon auszugehen, dass die Mittelklasse oberhalb der Armutsgrenze von 2 US-Dollar pro Tag anfängt. Einer Untersuchung über 13 Entwicklungsländer zufolge verfügen zwischen 23 und 40 Prozent der Bevölkerung über ein Einkommen zwischen 2 und 4 US-Dollar pro Tag bzw. ein Pro-Kopf-Jahreseinkommen zwischen 730 und 1.460 US-Dollar¹⁹. In Ländern mit niedrigem und unterem mittlerem Einkommen liegt dies nahe bei den 75-125 Prozent des oben erwähnten mittleren Einkommens.

82. Ungeachtet der genauen Zahlen ist die Mittelklasse groß und nimmt zu. Die Schaffung von breitem Wohlstand hängt in erheblichem Ausmaß vom Aufstieg in diese Gruppe und von deren Teilhabe an den Vorteilen des Wachstums und der Entwicklung ab. Dies stellt besondere politische Herausforderungen für die Agenda für menschenwürdige Arbeit dar.

Das Entstehen einer Mittelklasse

... schafft neue soziale Wahrnehmungen und Bestrebungen

Wie groß ist die Mittelklasse? ...

Zwischen 20 und 40 Prozent der Menschen könnten der Gruppe „mittleres Einkommen“ zugerechnet werden

Herausforderungen für menschenwürdige Arbeit

¹⁸ N. Birdsall: *Reflections on the macro foundations of the middle class in the developing world*, Arbeitspapier Nr. 130, Center for Global Development, Washington, Okt. 2007, unter www.cgdev.org. Die Mittelklasse ist sehr viel mehr als einfach die Gruppe mit mittlerem Einkommen, diese Gruppe ist aber ein nützlicher erster Bezugspunkt für Überlegungen darüber, wie sich Wohlstand in Gesellschaften ausbreitet.

¹⁹ A. Banerjee und E. Duflo: *What is middle class about the middle classes around the world?* MIT, Cambridge, MA, Dez. 2007.

Die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen der Rolle des Staates und der Rolle des Marktes

83. Im Zuge des Übergangs von niedrigen zu mittleren Einkommen, das zeigen die Daten zum Einkommenstransfer, dürfte die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen abnehmen, und Marktmechanismen dürften wichtiger werden. Gleichzeitig dürfte die Mittelklasse durch eine Mindestlohnpolitik wirksamer geschützt werden, um Normen im Bereich der Arbeitsbedingungen gerecht zu werden oder um von (auf Beiträgen beruhender) Sozialer Sicherheit zu profitieren. In Lateinamerika erhält das mittlere Quintil doppelt so viele Leistungen der Sozialen Sicherheit wie das untere Quintil und das obere Quintil viermal soviel wie das mittlere²⁰. Es bedarf ausgewogener Politiken im Bereich der menschenwürdigen Arbeit, um den Bedürfnissen der verschiedenen betroffenen Gruppen gerecht zu werden und den Aufstieg zu unterstützen. Die Erfahrungen mit der Verbindung der Produktivität der Märkte mit aktiven sozial- und arbeitspolitischen Maßnahmen liefern daher eine wesentliche Wissensbasis für gerechte und ausgewogene wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen.

Die Mittelklasse kann besser organisiert und vertreten sein, mit unterschiedlichen Forderungen

84. Zweitens dürfte die Mittelklasse als Gruppe gebildeter, artikulationsfähiger und besser organisiert sein als die Armen. Ihre Forderungen werden jedoch vom Berufsprofil der Betroffenen abhängen. Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor dürften andere Bedürfnisse und Bestrebungen haben als Angestellte im privatwirtschaftlichen Sektor oder Facharbeiter im formellen Sektor.

Sie kann auch durch das Verteilungsmuster benachteiligt sein

85. Drittens wird auch die Mittelklasse durch hohe Ungleichheit benachteiligt, weil die Vorteile des Wachstums oft an der Spitze der Einkommensskala konzentriert sind. Außerdem sind manche Gruppen von Erwerbstätigen mit mittlerem Einkommen besonders anfällig für die sich wandelnden globalen Märkte. Für sie kann Unsicherheit ein neuer Lebensumstand sein, während für die Armen Unsicherheit eine ständige Lebenserfahrung ist. Es bedarf eines Gleichgewichts bei den Umverteilungspolitiken, um den Bedürfnissen sowohl der unteren als auch der mittleren Gruppen Rechnung zu tragen.

Die Mitgliedsgruppen der IAO müssen darüber nachdenken, wie diesen Herausforderungen begegnet werden soll

86. Die breite Streuung der Vorteile des Wachstums ist kein Ersatz für eine Agenda der Armutsverringerung, sondern eine unverzichtbare Ergänzung hierzu. Das Wachstum der Mittelklasse in den heutigen Industrieländern war ein bedeutender politischer und wirtschaftlicher Stabilisierungsfaktor und ein Mittel zur Verbreitung von Wohlstand und Teilhabe. Dies zeigt sich beispielsweise in der langen Zeit nachhaltigen Wachstums in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die siebziger Jahre hinein, eine Zeit, die durch sinkende Arbeitslosigkeit, größere Teilhabe, eine Beteiligung an Produktivitätsgewinnen, eine stützende staatliche Politik und Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen gekennzeichnet war. Die Mitgliedsgruppen der IAO haben hierbei während der gesamten Geschichte der IAO eine wichtige Rolle gespielt, und zwar durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Festlegung der Voraussetzungen für sozioökonomische Sicherheit, die Universalisierung von Rechten und die Schaffung von Einrichtungen für Mitbestimmung und Dialog. Diese Fortschritte müssen jetzt angesichts des globalen Drucks verteidigt werden, während gleichzeitig sichergestellt werden muss, dass ähnliche Fortschritte in die Entwicklungspfade eingebettet werden.

Die MDGs sollten zu einer Chancenleiter führen

87. Dies hat wichtige Konsequenzen für die Internationale Entwicklungsagenda und die Verringerung von Armut. Die MDGs müssen ein zentrales Ziel der internationalen Zusammenarbeit bleiben, aber nicht das einzige. Die MDGs werden

²⁰ ECLAC: *Social Panorama of Latinamerica*, 2007, a.a.O.

von vielen als Mindestentwicklungsziele gesehen, die den Menschen ein starkes soziales Fundament verschaffen müssen, während sie die Chancenleiter emporsteigen. Wenn wir im Jahr 2010 die MDGs überprüfen, müssen wir wahrscheinlich daran denken, dass die internationale Gemeinschaft auch einen Weg zur Entwicklung einer starken globalen Mittelklasse vorgeben sollte.

Die Verwirklichung der Rechte bei der Arbeit

88. Die Basis eines ausgewogenen Fortschrittmusters ist die Verwirklichung der Menschenrechte, und die Rechte bei der Arbeit gehören zu den wichtigsten von ihnen.

89. Wir dürfen in diesem Jahr den 60. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, den 60. Jahrestag der Annahme des Übereinkommens Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und den 10. Jahrestag der Verabschiedung der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 begehen. Damit ergibt sich eine einzigartige Gelegenheit, sich mit der Ausübung dieser Rechte zu befassen. Die Grundsätze der Freiheit von Sklaverei, der Vereinigungsfreiheit, des Rechts auf Soziale Sicherheit, der freien Wahl der Beschäftigung, des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit sind in international ratifizierten Instrumenten, in der innerstaatlichen Gesetzgebung und noch mehr in der innerstaatlichen Praxis vieler Länder fest verankert.

90. Anfang 2008 verzeichneten die acht grundlegenden Übereinkommen insgesamt 1.293 Ratifikationen, eine Zunahme um 50 Prozent gegenüber den 859 Ratifikationen (der seinerzeit sieben grundlegenden Übereinkommen), die 1998 registriert wurden. Wir sind nur noch 155 Ratifikationen entfernt von der universellen Ratifizierung aller grundlegenden Übereinkommen durch die 181 Mitgliedstaaten der IAO. Mehr als 70 Prozent der Mitgliedstaaten der IAO haben alle acht grundlegenden Übereinkommen und mehr als 80 Prozent haben mindestens eines in jeder der vier Gruppen der grundlegenden Übereinkommen ratifiziert.

91. Über die Bedeutung dieses äußerst ermutigenden Ergebnisses muss man sich voll im klaren sein. Im Jahr 1998 wurde mit der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit die Absicht verfolgt, eine breite Anwendung der betreffenden Grundsätze zu fördern, auch ohne eine formelle Ratifizierung der einschlägigen Übereinkommen. In der Praxis akzeptieren aber mehr und mehr Länder die mit einer Ratifizierung verbundenen Verpflichtungen, und wenn sie Hilfe benötigen, um ihre Verpflichtungen erfüllen zu können, bitten sie die IAO um Unterstützung. Die Stärke unserer Aufsichtsmechanismen in Verbindung mit praktischer Orientierungshilfe durch technische Zusammenarbeit wird immer wieder gelobt. Das Amt muss sich natürlich bei der Unterstützung der Aufsichtsmechanismen weiterhin darum bemühen, ein Höchstmaß an professioneller Integrität, Kompetenz und Transparenz sicherzustellen.

92. Die Befreiung der Welt von der Geißel der Zwangsarbeit und den schlimmsten Formen der Kinderarbeit kann noch nicht abgehakt werden. Die Anzahl der Menschen in Zwangsarbeit wurde im Jahr 2005 auf 12,3 Millionen geschätzt²¹. Im

Die zentrale Bedeutung der Rechte bei der Arbeit

Jetzt ist ein guter Zeitpunkt für die Prüfung der Fortschritte bei der Ausübung der wesentlichen Rechte

Die beschleunigte Ratifizierung der grundlegenden internationalen Arbeitsübereinkommen ...

... zeugt von einem verstärkten Engagement

Hier bleibt noch viel zu tun, es gibt aber Gründe, optimistisch zu sein

²¹ IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale

Die IAO spielt eine bedeutende Rolle mit ihrer Unterstützung

Zielvorgabe: Universelle Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen bis 2015

Über die Ratifizierung hinaus: In der gesamten Gesellschaft die Achtung der Rechte sicherstellen

Eine brasilianische Initiative fordert stärker integrative Märkte

Jahr 2004 ergaben Schätzungen der IAO, dass 218 Millionen Kinder im Alter zwischen 5 und 17 Jahren immer noch in Kinderarbeit gefangen waren, eine rückläufige Tendenz, aber immer noch ein riesiges Problem. Da mehr und mehr Frauen in das Erwerbsleben eintreten, werden die traditionellen Quellen von Diskriminierung schwächer, es entstehen aber neue Quellen, die in der Regel mit der Funktionsweise des Arbeitsmarkts zusammenhängen. Das grundlegende demokratische Recht auf Vereinigungsfreiheit wird regelmäßig missachtet. Wir haben aber allen Grund, dem Tag entgegenzusehen, an dem massive ausbeuterische und missbräuchliche Beschäftigung der Vergangenheit angehören wird.

93. Die Rolle der IAO besteht darin, den Willen handlungsbereiter Länder mit internationalem Sachverstand und den Ressourcen von Geberländern zu paaren, die erforderlich sind, um dies zu erreichen. Ihre starke Unterstützung für die Programme zur Beseitigung der Kinderarbeit und der Zwangsarbeit legt Zeugnis davon ab.

94. In Anbetracht dessen, was noch zu erreichen ist, schlage ich vor, dass wir uns zusammen das Ziel einer universellen Ratifizierung der acht grundlegenden Übereinkommen bis 2015 setzen. Ich weiß, dass dies verschiedene Arten von Problemen in unterschiedlichen Ländern aufwirft, es wäre aber eine außerordentliche Bekräftigung des kollektiven Engagements der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO.

95. Wir wissen aber, dass Ratifizierung nicht ausreicht. Wenn diese grundlegenden Rechte ihre Rolle als zentraler Bestandteil gemeinsamer wirtschaftlicher und sozialer Fortschritte, als Kern der Agenda für menschenwürdige Arbeit, in vollem Umfang spielen sollen, müssen sie alle Erwerbstätigen erreichen. Eine elementare Ursache der Ungleichheit ist die ungleiche Achtung der Rechte – in vielen Teilen der Welt werden Rechte tatsächlich nur in einem relativ kleinen formellen Sektor angewendet. Daher muss die Gewährleistung der Achtung dieser Rechte in der informellen Wirtschaft durch neue und ideenreiche Maßnahmen Vorrang haben. Die ungleiche Achtung der Rechte bei der Arbeit betrifft auch vor allem Frauen, Migranten und indigene Völker, um nur einige zu nennen. Die grundlegenden Rechte sind aber universelle Rechte, die universell angewendet werden müssen. Darin besteht jetzt die Herausforderung.

Schaffung von Chancen für alle durch nachhaltige Unternehmen und integrative Arbeitsmärkte

96. In Brasilien hat die Regierung kürzlich eine Debatte über „integrative Märkte“ und „Einbindungspolitiken“, auch durch den Markt, angestoßen. Die Erleichterung des Zugangs vieler brasilianischer Unternehmer, die in Kleinbetrieben arbeiten, zu Ausbildung, Technologie, Wissen, Kredit und Netzwerken ist ein wichtiger Bestandteil dieser Politik. Mit den Worten von Roberto Mangabeira Unger, dem Minister für strategische Angelegenheiten: „Das müssen wir in vielen Dimensionen des nationalen Lebens tun, nicht einfach regulieren oder die Ungleichheiten des Marktes ausgleichen, sondern den Markt neu erfinden und neu

Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005; *Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

organisieren, um ihn integrativ zu gestalten (...) eine Industriepolitik der Einbindung ist ein frühzeitiger Schritt in diese Richtung“²².

97. Die Aussprache und die Entschließung der Konferenz über nachhaltige Unternehmen vom letzten Jahr bieten einen wichtigen Bezugsrahmen. Sie nennt 17 Grundvoraussetzungen für die Schaffung eines für das Wachstum nachhaltiger Unternehmen förderlichen Umfelds durch die Förderung des Unternehmertums, fairen Wettbewerb, Investitionen, Technologie, Qualifikationen und verantwortungsbewusste Verwaltungs- und Regierungsführung. In der Entschließung wird Folgendes festgestellt: „Die Wirtschaft gedeiht am besten, wo die Gesellschaft gedeiht und umgekehrt. Dies erfordert soziale und wirtschaftliche Einbindung sowie Gerechtigkeit beim Zugang zu Ressourcen und ihrer Verteilung. Die Befähigung der Frau zu wirtschaftlicher Eigenständigkeit ist für nachhaltige Gesellschaften von entscheidender Bedeutung. Sie erfordert einen gleichberechtigten Zugang zu unternehmerischen Chancen, finanziellen Diensten und Arbeitsmärkten“²³.

98. Die IAO ist in vielen dieser Bereiche aktiv, darunter Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen, Mikrofinanzierung, Ausbildung und die Einbeziehung von Politiken für nachhaltige Unternehmen in die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit. Dies sind wirkungsvolle Mittel zur Unterstützung eines ausgeglichenen, breiten Wachstums- und Entwicklungsmusters auf der Grundlage produktiver und integrativer Märkte.

99. Integrative Arbeitsmärkte erfordern auch effektive Arbeitsmarktinstitutionen, die Unternehmen und die Marktwirtschaft in einer Weise unterstützen, die mit den Forderungen nach Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Würde vereinbar ist. Es geht darum, das richtige Gleichgewicht zwischen demokratischer Mitsprache, staatlicher Regulierung und der Fähigkeit des Marktes zur Förderung der Effizienz und der Produktion zu finden. Ziel ist, wie in der brasilianischen Politik erklärt wird, ein Markt, der *alle einschließt*. Ein Großteil der Ungleichheit ist auf den Ausschluss von Chancen oder auf Märkte zurückzuführen, die die Vorteile nur einigen Wenigen zukommen lassen. Gemeinsame Fortschritte müssen durch verbreitete Marktchancen bewirkt werden, zu Bedingungen, die fair sind.

100. Es überrascht daher, dass in der Wirtschaftsliteratur und in politischen Debatten die Arbeitsmarktinstitutionen überwiegend unter dem Aspekt ihrer Kosten und ihrer angeblichen Starrheit behandelt werden statt des Schutzes, den sie bieten, und der ihnen innewohnenden Anpassungsfähigkeit. Fachliteratur, die nachweist, dass verschiedene Arbeitsmarktinstitutionen positive Auswirkungen auf Verteilungsergebnisse (ihr Zweck) haben, aber keine nennenswerten Auswirkungen auf die Gesamtproduktion oder -beschäftigung, sticht weniger hervor²⁴.

101. Arbeitsmarktinstitutionen im allgemeinen Sinne sorgen für Mitsprache, Stabilität und Legitimität und erlauben damit Unternehmen einen effizienten Betrieb in offenen Marktwirtschaften, die sich rasch verändernden Bedingungen unterliegen und wettbewerbsgeprägt sind; und sie bieten Arbeitnehmern und ihren Familien den Schutz und die Sicherheit, die sie benötigen und auf die sie Anspruch haben.

Die Tagung der IAK im Jahr 2007: die Aussprache über nachhaltige Unternehmen bietet Orientierungshilfe

Bestehende Maßnahmen der IAO in diesem Bereich

Die Notwendigkeit ausgewogener Arbeitsmarktinstitutionen

Die positive Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen wird nicht ausreichend anerkannt

Sie werden aus Gründen sowohl der Effizienz als auch der Sicherheit benötigt

²² Aus einem Interview in der *Financial Times*, 10. Dez. 2007.

²³ Von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 96. Tagung angenommene Entschließungen (Genf, Mai-Juni 2007).

²⁴ R. Freeman: *Labor market institutions around the world*, NBER-Arbeitspapier 13242, Juli 2007, Cambridge, MA. Siehe auch D. Kucera und J. Berg (Hrsg.): *In defence of labour institutions*, Palgrave/IAA, 2008.

Der Aufbau ausgewogener Arbeitsmarktinstitutionen ist ein Hauptschwerpunkt der Arbeit der IAO

Dies muss auf sozialem Dialog zwischen dreigliedrigen Akteuren beruhen

Der Fokus der IAO auf effektive Institutionen soll Ziele in Bezug auf menschenwürdige Arbeit unterstützen

Die ökologische Säule der nachhaltigen Entwicklung

Klimawandel und die Welt der Arbeit

Es ist gesagt worden, dass solche Institutionen für die Märkte das sind, was die Sprache für die Kommunikation ist – das eine funktioniert nicht ohne das andere.

102. Bei einem Großteil der Arbeit der IAO geht es darum, durch dreigliedrige Verhandlungen ausgewogene Arbeitsmarktinstitutionen zu schaffen und bei ihrer Einrichtung behilflich zu sein. Dies umfasst eine Vielzahl von Schutzgesetzen, Regelungen zur Unterstützung vorbildlicher Praktiken oder zur Verhinderung von inakzeptablem Verhalten, Organisationsmuster, Politiken und Programme. Es umfasst Arbeitsgesetzgebung, Kollektivverhandlungen, Arbeitsschutzvorschriften, Arbeitszeiten und Ruhezeiten, gewerkschaftliche Vertretung, Beschäftigungsschutz und Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie Qualifikationsentwicklung und sozialen Schutz im allgemeinen Sinne, öffentliche Arbeiten und Beschäftigungsgarantieprogramme.

103. Ein Gleichgewicht zwischen diesen Institutionen kann nur im Wege des Dialogs zwischen den Regierungen, den gesetzgebenden Körperschaften und den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer erzielt werden, indem von der Flexibilität Gebrauch gemacht wird, die die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO kennzeichnet, unter Berücksichtigung der innerstaatlichen und lokalen Gegebenheiten. Dies ist nicht immer leicht, und in vielen Ländern ist der Dialog blockiert, aber nur durch diesen Dialog und diese Verhandlungen kann sichergestellt werden, dass die Arbeitsmarktinstitutionen wie alle anderen Institutionen den sich wandelnden Umständen gerecht werden.

104. Worum geht es hier? Erstens ergibt sich für die meisten Menschen eine Teilhabe am Fortschritt aus der Mitwirkung in Unternehmen und Märkten; zweitens hängen diese Märkte von einer Reihe von Institutionen ab, wenn sie gut funktionieren sollen; drittens sollten die Institutionen bewusst alle einschließen und den Zugang erweitern, statt ihn einzuengen, Ungleichheit beschränken und eine umfassende Vertretung fördern. Gleichzeitig sind Institutionen mit Kosten verbunden und können den engen Interessen von bestimmten Gruppen dienen. Es kann zu Kompensationen (tradeoffs) kommen. Beschäftigungsschutz kann beispielsweise mit weniger Beschäftigungsschaffung verbunden sein, und die Entwicklung von Unternehmen kann durch übermäßige Regulierung behindert werden. Die IAO muss diese Fragen eingehender untersuchen. Wir dürfen uns nicht in eine Polemik darüber hineinziehen lassen, ob Institutionen „gut“ oder „schlecht“ sind; es geht darum, diejenigen Institutionen zu ermitteln und weiter zu entwickeln, durch die die Ziele in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Unternehmen am wirksamsten gefördert werden, und das erfordert ein starkes empirisches Forschungsprogramm zur Unterstützung unserer operativen Instrumente.

Menschenwürdige Arbeit und die grüne Agenda

105. Die IAO hat sich konsequent für nachhaltige Entwicklung und dafür eingesetzt, deren soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimensionen miteinander zu verknüpfen. Ich habe den Wirtschafts- und Sozialrat auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro und dann die IAO auf dem Erdgipfel + 10 in Johannesburg im Jahr 2002 vertreten und habe bei diesen Anlässen nachhaltigen Produktions- und Konsummustern das Wort geredet. In den letzten zehn Jahren hat sich die Welt sowohl der nachhaltigen Entwicklung als auch der sozialen Gerechtigkeit verweigert; sie wollte glauben, dass sich diese Probleme durch Wirtschaftswachstum und Globalisierung irgendwie von selbst erledigen würden.

106. Die IAO hat eigentlich kein Mandat im Bereich des Klimawandels. Aber die tiefgreifenden Veränderungen in der Wirtschaft werden erhebliche Auswirkungen

auf die Beschäftigung und die Art und Weise haben, wie die Menschen ihren Lebensunterhalt verdienen. Ich habe diese Frage in meinem letztjährigen Bericht angesprochen. Die Anerkennung des Klimawandels und der unbequemen Wahrheit, dass er auf menschliches Handeln und nicht nachhaltige Produktions- und Konsummuster zurückzuführen ist, hat dazu geführt, dass das Gebot der nachhaltigen Entwicklung zu einem bedeutenden Faktor in der öffentlichen Meinung, der Politikgestaltung und zunehmend in Wirtschaftskreisen geworden ist.

107. In der IAO sind wir in diesem Bereich bereits aktiv, beispielsweise durch unsere Initiativen mit dem Ziel, Menschen nach Naturkatastrophen zu helfen, die immer häufiger und schwerer sind. Von der IAO unterstützte Programme für öffentliche Arbeiten helfen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Wiederherstellung von natürlichen Ressourcen, wodurch ländliche Gemeinwesen und Küstengebiete weniger anfällig werden. Wir haben wertvolle Erfahrungen mit der Diversifizierung von Wirtschaftstätigkeiten gesammelt, um den verletzlichsten Menschen alternative Lebensgrundlagen durch kleine Unternehmen, lokale Wirtschaftsentwicklung, Genossenschaften und Mikrofinanzierung zu bieten. Unsere Erfahrung mit der Verbindung von elementaren und nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit werden sehr nützlich bei Bemühungen in Zukunft größere Unterbrechungen und umweltbedingte Migration zu verhindern ²⁵.

108. Grüne Arbeitsplätze sind keine Modeerscheinung. Sie sind fester Bestandteil der Umwandlung unserer Wirtschaften. Schon das Konzept der grünen Arbeitsplätze weist auf die Chance, die in den vorzunehmenden Veränderungen liegt. Die Anzahl der neuen grünen Arbeitsplätze in Sektoren wie erneuerbare Energie, Wiederverwertung oder Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sollte einen Übergang ermöglichen, bei dem mehr Arbeitsplätze geschaffen als vernichtet werden. Dies ist unerlässlich, da der Übergang sonst sozial gesehen nahezu unmöglich wäre. Was die Industrieländer angeht, so sind umfangreiche Forschungsarbeiten durchgeführt worden, und wir können recht zuversichtlich sein, dass ein solcher Übergang möglich ist. Es muss aber noch viel mehr getan werden, um einen solchen Übergangspfad für die Entwicklungsländer vorzuzeichnen und zu zeigen, dass er mit Wirtschaftswachstum, Armutsverringerung und sozialer Entwicklung vereinbar ist. Der Kernpunkt unseres Ansatzes ist die These, dass das Unternehmen die Achse, das Zentrum des Übergangs zu einer grüneren Wirtschaft bilden wird. Und wir sind der Überzeugung, dass der Übergang – der komplex und schwierig sein kann – durch sozialen Dialog und einen starken dreigliedrigen Ansatz reibungsloser und beständiger gestaltet werden kann. Das, so glaube ich, kann der wichtigste Beitrag der IAO sein.

109. Die wichtigste Voraussetzung dürfte die volle Mitwirkung der Mitgliedsgruppen der IAO an der Entscheidungsfindung auf internationaler und nationaler Ebene und an der Umsetzung dieser Entscheidungen sein. Ihre Einbindung führt zu sachkundigeren Entscheidungen und wirksameren Politiken und Programmen. Sie trägt auch zur Beilegung von Streitigkeiten bei und schafft den Konsens und die soziale Unterstützung, die unerlässlich sind, um den Kurs zu halten.

Vom Wiederaufbau nach Umweltkrisen...

... zu grünen Arbeitsplätzen und nachhaltigen Unternehmen

Die Mitwirkung der Mitgliedsgruppen der IAO ist unerlässlich

²⁵ Für mehr Informationen siehe IAA: *Global Challenge for sustainable development: Strategies for green jobs*, Hintergrundpapier für die Tagung der Minister für Arbeit und Beschäftigung, Japan, Mai 2008.

Schaffung von Kohärenz

Die IAO fördert seit langem kohärente Wirtschafts- und Sozialpolitiken

110. Die IAO hat sich aufgrund ihrer dreigliedrigen Zusammensetzung und ihres im Produktionszyklus verankerten Mandats konsequent für kohärente Wirtschafts- und Sozialpolitiken eingesetzt. Die von der IAO einberufene Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung gehörte im Jahr 2004 zu den ersten Foren, die zu neuen Initiativen aufriefen, um die Kohärenz der globalen Politik zur Unterstützung von menschenwürdiger Arbeit im Kontext der durch die Globalisierung geschaffenen neuen Herausforderungen zu stärken. Es wurde anerkannt, dass Politiken, Maßnahmen und Institutionen, die in einem direkten Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt stehen, nicht ausreichen, wenn die Agenda für menschenwürdige Arbeit prosperieren und zu einer starken Säule der fairen Globalisierung werden soll. Erforderlich ist auf globaler und nationaler Ebene die Konvergenz sich gegenseitig verstärkender Politiken in einer Vielzahl von Bereichen, die Auswirkungen auf die Produktion, Unternehmen und Arbeitnehmer haben: Finanz- und Steuerpolitik, Wirtschaft, Handel, Investitionen, Technologie, Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung, Wohnungswesen und viele weitere Bereiche.

Dies wird auf hoher Ebene politisch unterstützt

111. Es sind auf jeden Fall Fortschritte zu verzeichnen gewesen. Im Verlauf der letzten Jahre haben wir überwältigende Unterstützung für menschenwürdige Arbeit auf höchster politischer Ebene erhalten seitens der führenden Persönlichkeiten, die sich zu dem Ergebnis des Weltgipfels von 2005 bekannten, seitens regionaler Institutionen, seitens des Wirtschafts- und Sozialrats der VN. Im Juni 2007 riefen die Führer der G8 zu größerer Kohärenz in den globalen Politiken zur Bewältigung der sozialen Dimension der Globalisierung auf.

Kohärenz im Zentrum der Mitwirkung der IAO an der VN-Reform

112. Die IAO hat sich an der Reform des Systems der Vereinten Nationen umfassend beteiligt, von globalen und regionalen grundsatzpolitischen Initiativen und Bündnissen zu gemeinsamen Tätigkeiten auf Landesebene. Wir waren wichtige Partner und haben unser Fachwissen und unsere dreigliedrige Mitgliedschaft eingebracht. Es sind eine Reihe von Initiativen zur Verbesserung der Politikkohärenz auf Betreiben durch die IAO in Zusammenarbeit mit den wichtigsten multilateralen Organisationen organisiert worden. Ein *Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work*, der in Zusammenarbeit mit dem VN-System entwickelt worden ist, bietet ein praktisches Instrument zur Prüfung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken auf ihren Beitrag zum Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle. Der *Toolkit* fördert Politikkohärenz sowie den Wissensaustausch und wechselseitiges Lernen und Kapazitätsaufbau.

Nationale Koordinierung

Es wird ein größerer Kreis nationaler Partner bei diesen Bemühungen benötigt

113. Wenn wir bei der Neubewertung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken im Hinblick auf das Erreichen von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle weitere Fortschritte erzielen wollen, dann müssen wir mehr Mitspieler für unser Team rekrutieren. Ich denke insbesondere an unsere Kollegen, die entscheidende makroökonomische Handels- und Industriepolitiken beeinflussen, gestalten und umsetzen. Es bedarf einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Arbeitsministerien und Finanz-, Wirtschafts- und Planungsministerien, um sicherzustellen, dass die Flexibilität bei fiskalpolitischen, geldpolitischen und anderen politischen Parametern auf längere Sicht gewahrt bleibt und dass diese Instrumente der Politik auf gemeinsam festgelegte Beschäftigungs- und Arbeitsmarktziele ausgerichtet werden.

Dies wird oft eine Stärkung der Arbeitsministerien erforderlich machen

114. In vielen Ländern wird eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Finanz- und Arbeitsministerien nur dann möglich sein, wenn die fachlichen Kompetenzen und die Ressourcen der Arbeitsministerien substantiell verbessert werden. Die

Arbeitsministerien benötigen Zugang zu ausreichendem wirtschaftlichem Sachwissen, um die Zusammenarbeit mit ihren Kollegen in den makroökonomischen Schlüsselministerien auszuweiten. Dies würde eine Aufstockung der finanziellen Mittel der Arbeitsministerien nach sich ziehen, wahrscheinlich aber auch Änderungen im Qualifikationsprofil der Mitarbeiter und einen besseren Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das vorhandene Personal.

115. Im Zuge des Erwerbs dieser notwendigen Qualifikationen sollten Beamte der Arbeits- und Finanzministerien gemeinsam Beschäftigungsfolgenanalysen zu einem ausdrücklichen Element gesamtwirtschaftlicher Politikentscheidungen machen. Dies würde bedeuten, dass die Regierungen die erwarteten kurz- und langfristigen Auswirkungen der verschiedenen binnenwirtschaftspolitischen Optionen auf die Beschäftigung und den Sozialschutz systematisch bewerten und die Öffentlichkeit darüber unterrichten. Die Umsetzung dieser Empfehlung würde die Entwicklung der notwendigen analytischen Werkzeuge erforderlich machen, um sowohl die anfänglichen als auch die nachgelagerten Beschäftigungseffekte von Politikreformen zu messen.

Globale Kohärenz

116. Die Herbeiführung eines internationalen Konsenses, dass wir eine Welt haben sollten, die durch faire Globalisierung, Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit gekennzeichnet ist, war ein entscheidender erster Schritt. Der Präsident der Weltbank, Zoellick, hat dies eine integrative und nachhaltige Globalisierung, genannt. Die Herausforderung besteht jetzt darin, dieses Ziel in eine Reihe von einklagbaren und durchführbaren Politiken und Maßnahmen umzusetzen, sowohl weltweit als auch in jedem Land.

117. Auch dies wird gemeinsame Anstrengungen erfordern. Zum Glück mehren sich die Anzeichen einer verstärkten Zusammenarbeit. In den letzten Jahren haben die IAO und die VN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten bei einer Reihe von Themen eng zusammengearbeitet. Gemeinsam mit der UNIDO werden Arbeiten im Bereich der kleinen Unternehmen durchgeführt. Die IAO und das UNEP engagieren sich gemeinsam für die Förderung von „grünen Arbeitsplätzen“. Wie bereits erwähnt, hat der Übergang zu sauberer Energie ungeheure Konsequenzen für die Industrie. Das Fachwissen des UNEP und das der IAO könnten im Verein mit sozialem Dialog Unternehmen, Arbeitnehmer und Regierungen bei der Vorbereitung auf diesen bedeutenden Übergang wirksam unterstützen.

118. Die Bretton-Woods-Institutionen schenken den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit in ihrer grundsatzpolitischen und operativen Arbeit stärkere Beachtung. Die Beschaffungspolitik der Weltbank umfasst nunmehr Verpflichtungen zur Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der IAO. Die Internationale Finanzierungsgesellschaft (IFC) und die IAO sind Partner in einem Projekt, das derzeit in mehreren Ländern durchgeführt wird, um in globalen Wertschöpfungsketten die Anwendung der grundlegenden Übereinkommen zu fördern und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Andererseits gibt es noch einige Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der Arbeitskomponente der Berichte der Weltbank und der IFC *Doing Business* zu regeln sind.

119. Viele von Ihnen haben die enge Zusammenarbeit zwischen dem Sekretariat der WTO und der IAO begrüßt. Die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der Handelsliberalisierung werden jetzt besser verstanden. Es ist unbestreitbar, dass Offenheit des Handels zu erheblichen Arbeitsmarktanpassungen mit Beschäftigungsgewinnen und -verlusten führt. Neben den eingehenden laufenden Verhandlungen der Doha-Entwicklungsrunde sind viele Länder jetzt besser darauf vorberei-

Es bedarf einer Analyse der Beschäftigungsauswirkungen von makroökonomischen Maßnahmen

Die Notwendigkeit von einklagbaren Politiken auf globaler Ebene

Teamarbeit in der VN-Familie nimmt zu

Die internationalen Finanzierungsinstitute sind ebenfalls Teil dieser Anstrengungen

Die bestehende Zusammenarbeit mit der WTO ist fruchtbar gewesen ...

tet, die in ihren Arbeitsmärkten voraussichtlich erforderlichen Anpassungen zu begreifen. Es muss noch viel mehr getan werden, um die Länder mit aktuellen Erkenntnissen und Erfahrungen zu unterstützen, damit sie ihre Arbeitsmarktpolitiken und -maßnahmen so gestalten können, dass die Expansion in manchen Sektoren unterstützt und die Schrumpfung in anderen bewältigt wird. Qualifikationsdefizite sind gang und gäbe, desgleichen industrielle Umstrukturierungen, Betriebs-schließungen und Betriebsneugründungen.

*... und könnte
erweitert werden*

120. Die IAO und die WTO könnten zusammenarbeiten, um Ausbildung, Wissen und sonstige Unterstützung zu vermitteln, damit die tatsächlichen oder potentiellen Auswirkungen von Handelsvereinbarungen, einschließlich bilateraler Vereinbarungen, auf den Arbeitsmarkt besser beurteilt werden können. Sie könnten beispielsweise die Einrichtung eines gemeinsamen Forschungsprogramms und Forschungsforums in Erwägung ziehen, um die Auswirkungen geplanter Handelsreformen auf die Quantität und Qualität der Beschäftigung in allen Ländern, die von solchen Reformen betroffen wären, objektiv zu erörtern.

*Ähnliche Möglich-
keiten gibt es mit
der Weltbank und
dem IWF*

121. Neue Ansätze könnten ebenso mit dem IWF und der Weltbank entwickelt werden, um die Beschäftigungskonsequenzen von weitreichenden internationalen Finanz- und Entwicklungsreformen zu überprüfen. Eine engere Integration im Rahmen der in Frage kommenden internationalen Institutionen sollte dazu beitragen, die positiven Beschäftigungsauswirkungen von internationalen Politikveränderungen zu maximieren.

4. Eine stärkere IAO

122. Die Stärkung der Fähigkeiten der IAO stellt seit unserer Einführung der strategischen Haushaltserstellung und des ergebnisorientierten Managements mit dem Haushalt 2000-2001 eine zentrale Priorität dar. Seitdem habe ich dem Verwaltungsrat regelmäßig über Fortschritte bei den Reformen der IAO berichtet, von denen viele auf Anregungen der Mitgliedsgruppen zurückgehen. Wie wir wissen, gibt es aber stets einen kontinuierlichen Prozess der weiteren Verfeinerung und Verbesserung der Instrumente der IAO und ihres institutionellen Rahmens.

Die Stärkung der einzigartigen dreigliedrigen Verwaltungsführung der IAO

123. Diese Tagung der Konferenz wird eine im letzten Jahr eingeleitete Debatte über die Stärkung der Fähigkeit der IAO fortsetzen, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen. Wie ich in meinem Vorwort des letztjährigen Berichts V darlegte, geht es bei dieser Debatte um die „... Frage, wie die dreigliedrigen Mechanismen der Organisation mit zusätzlicher Stärke im 21. Jahrhundert genutzt werden können“.

124. Die Frage kann wie folgt dargestellt werden. Die IAO hat ein starkes Mandat, das für die wesentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen von heute eindeutig von Belang ist. Die dreigliedrige IAO bietet einen einzigartigen Mechanismus für die Erörterung und Weiterverfolgung von kritischen Fragen mit Auswirkungen auf menschenwürdige Arbeit, global, regional und innerhalb der Länder. Die zentrale Frage lautet: Wie sollen wir das Potential des Mandats wie des Mechanismus voll ausschöpfen, um den Fortschritt auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit zu beschleunigen?

125. Die Fähigkeit der Organisation, aktuelle, sachliche dreigliedrige Debatten zu führen, die zu praktischen Orientierungen führen, ist eine elementare Stärke. Wir können den Entschluss fassen, diese Kompetenz voll zu nutzen.

126. Der Raum für eingehende grundsatzpolitische Diskussionen muss ausgeweitet werden, um die Organisation in die Lage zu versetzen, mehr Vorschläge zur Behandlung durch die nationalen Mitgliedsgruppen zu entwickeln. Die Verbindungen zwischen der Konferenz, dem Verwaltungsrat und den nationalen dreigliedrigen Erörterungen müssen klarer herausgestellt werden. Auf jeder Ebene

Die Stärkung der Fähigkeit der IAO ist eine anhaltende Priorität

Für eine stärkere dreigliedrige IAO ...

... müssen wir das Potential des Mandats und des Mechanismus der IAO voll ausschöpfen

Stärke ergibt sich aus Debatten, die zu Orientierungen führen ...

... daher müssen wir den Umfang und die Wirkung der Debatten erweitern

Auf Verbesserungen in der Konferenz sollten ähnliche Verbesserungen im Verwaltungsrat folgen

Eine wichtige Rolle des Verwaltungsrats ist die Überprüfung von Ergebnissen

Die Tagung der IAK 2007 unterstrich die Notwendigkeit einer verbesserten Wissensbasis der IAO

Es werden verschiedene Arten von Wissen benötigt

sollte die Diskussion zu einem eindeutigen und nachvollziehbaren Ergebnis führen, einschließlich Folgemaßnahmen seitens der Organisation und des Amtes.

127. Struktur und Arbeitsweise der Konferenz sind unlängst überprüft und angepasst worden. Das neue Format stößt auf breite Zustimmung. Es bedarf einer ähnlichen Maßnahme für den Verwaltungsrat. Die Mandate seiner Ausschüsse, die Verfahren für die Festsetzung der Tagesordnung, der Umfang der Beschlüsse und ihre Folgemaßnahmen sowie die Verfahren für informelle Konsultationen müssen alle Gegenstand von Analysen und Konsultationen sein, um die Arbeitsweise des Verwaltungsrats zu verbessern.

128. Eine wesentliche Verantwortung des Verwaltungsrats besteht in der Überprüfung der mit Hilfe des Programms und Haushalts der IAO erzielten Ergebnisse. Der Verwaltungsrat hat unlängst Vorschläge bezüglich der Art von Informationen und Berichterstattung vorgelegt, die er benötigt, um diese Aufgabe in vollem Umfang wahrzunehmen. Dazu gehören sowohl zusammenfassende Informationen über erreichte Zielvorgaben und verausgabte Mittel als auch eingehendere Analysen der Wirkung von Maßnahmen der IAO.

Eine stärkere Wissensbasis für die Arbeit der IAO

129. Auf der Tagung der Konferenz im Jahr 2007 stellte der Ausschuss für die Stärkung der Fähigkeit der IAO Folgendes fest:

Die IAO muss ihre Kenntnisse, Qualifikationsgrundlagen, Datensammlung und -verarbeitung sowie ihre analytischen Fähigkeiten in allen Gebieten in der Zentrale und in den Regionen verbessern. Die Forschungstätigkeiten und die grundsatzpolitische Entwicklung der IAO sollten von höchster Qualität sein und überprüft werden im Hinblick auf eine Wirkungsweise, die übereinstimmt mit ihren Zielen und der Durchführung der Agenda für menschenwürdige Arbeit. So wird die IAO ihre Bemühungen stärken, zu einem globalen Kompetenzzentrum zu werden. Die dreigliedrige Struktur der IAO verleiht ihr einen einzigartigen komparativen Vorteil und Glaubwürdigkeit, wenn es darum geht, Lehren aus ihren Forschungsarbeiten und den Ergebnissen von Länderstudien zu ziehen.

130. Innerhalb der IAO werden für unterschiedliche Tätigkeiten unterschiedliche Arten von Wissen benötigt:

- Im Mittelpunkt eines Großteils der Arbeit der IAO steht die Entwicklung oder Förderung von bestimmten Politikinstrumenten auf Gebieten, die von der Mikrofinanzierung bis zu Gesetzen zur Bekämpfung von Diskriminierung reichen. Hier wird eine genaue Kenntnis der Auswirkungen solcher Politiken benötigt.
- Zur Unterstützung nachhaltiger Unternehmen bedarf es ausreichenden Wissens über die Zusammenhänge zwischen Investitionen, Qualifikationen, Produktivität, Beschäftigungsschaffung und anderen Ergebnissen in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in Unternehmen von unterschiedlicher Größe und Art – insbesondere die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erfolgen.
- Die Entwicklung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit deutet auf eine andere Art von Wissensbedarf hin, da solche Programme ein Bündel von Tätigkeiten umfassen, die auf verschiedene Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit zielen. Sie müssen daher auf einem Verständnis dessen beruhen, wie politische Maßnahmen in verschiedenen Feldern ineinandergreifen und welche Konstellationen von Politiken im Hinblick auf die Erzielung

von Fortschritten auf dem Weg zu den Zielen der menschenwürdigen Arbeit am wirksamsten sind.

- Die Entwicklung von internationalen Politikperspektiven erfordert ein Verständnis anderer Art, wobei es um breitere wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge geht, wie die für Veränderungen in der globalen Wirtschaft verantwortlichen Faktoren und die Konsequenzen für die Beschäftigung oder die Armut.
- Die Entwicklung internationaler Arbeitsnormen erfordert eine andere Art von Analyse – hierbei geht es darum, Lücken in den Rechts- und Regelungsrahmen zu ermitteln, zu erkunden, wie sie geschlossen werden könnten, die entsprechenden internationalen Instrumente zu gestalten und zu untersuchen, wie sie besser angewendet werden können.

131. Die IAO ist stark von einer ausreichenden Forschungsbasis abhängig, um dieses Wissen bereitstellen zu können. Gleichzeitig werfen die Arbeits- und Sozialpolitiken, die den Kern der Agenda der IAO bilden, komplexe und oft unzureichend verstandene Fragen auf. Fragen wie die Voraussetzungen, unter denen ein universeller Sozialschutz oder Vollbeschäftigung erzielt werden können, die optimale Gestaltung von Rechtsinstrumenten zur Regulierung des Arbeitsmarkts oder der Aufbau von Institutionen zur Verstärkung der Synergien zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen sind für die Mitgliedsgruppen der IAO zentrale Anliegen, doch sind die Wissensgrundlagen und Ressourcen, die der IAO zur Verfügung stehen, um diese Anliegen anzugehen, unzureichend und müssen verstärkt werden.

132. Die IAO muss daher das vorhandene Wissen konsolidieren und sich bemühen, die Wissenslücken zu schließen. Sie muss ihre Fähigkeiten stärken, sowohl in Bezug auf die personellen Kapazitäten als auch in Bezug auf die externen Netzwerke, auf die sie sich stützen kann. Wir sollten uns folgendes zum Ziel setzen:

- Besseres Wissen als Orientierungshilfe für die organisatorische Strategie- und Politikentwicklung.
- Verbesserte Unterstützung der Tätigkeiten, der Politikberatung und der technischen Unterstützung der IAO durch entsprechendes Wissen, insbesondere auf Landesebene, einschließlich Bereitstellung der Mittel zur Bewertung von Fortschritten auf dem Weg zu nationalen Zielen im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit.
- Weltweite Anerkennung der IAO als Kompetenzzentrum in allen Bereichen ihres Mandats.
- Verbesserte Forschungskapazität im Bereich der arbeits- und sozialpolitischen Fragen unter den Mitgliedsgruppen und auf nationaler Ebene.

Effiziente Verwaltung der Ressourcen des IAA

133. Die Verwaltung der personellen und finanziellen Ressourcen des Internationalen Arbeitsamtes zur Unterstützung der Agenda für menschenwürdige Arbeit stellt große Herausforderungen dar im derzeitigen Kontext rascher technologischer Veränderungen, neuer geopolitischer Konstellationen und zunehmender Komplexität der öffentlichen Debatten über sozial-, wirtschafts-, arbeits- und umweltpolitische Fragen. Ich möchte hier vier Hauptbereiche aufzählen.

134. Die erste Aufgabe besteht darin, den Generationswechsel bei den Bediensteten der IAO zu bewältigen. Die Ende der vierziger und Anfang der fünfziger Jahre geborenen Bediensteten gehen demnächst in den Ruhestand und müssen durch eine neue Generation ersetzt werden. Die Gewinnung von jungen und

Dies erfordert ausreichende Untersuchungen

Es sollten klare Ziele gesetzt werden

Verwaltung der Ressourcen des IAA: Die Prioritäten

Sicherstellen, dass eine neue Generation hochqualifizierter Mitarbeiter bereitsteht

Verbesserte Mittel zur Bereitstellung des Wissens der IAO

talentierten Menschen aus verschiedenen geographischen Gebieten, denen gute Laufbahnaussichten bis 2030 und danach geboten werden, ist ein vordringliches Ziel. Das Qualifikationsprofil der Bediensteten der IAO sollte den künftigen Anforderungen der Organisation angepasst sein.

135. Die Festigung des Rufs der IAO als herausragende Dienstleistungsorganisation, die Informationen über die Welt der Arbeit bereitstellt, ist die zweite Aufgabe. Analysen, Daten, Berichte, Informationsblätter, Überprüfungen neuerer Tendenzen und On-line-Datenbanken gehören zu den computergestützten Produkten und Diensten, in die die IAO weiterhin investieren muss, ausgehend von der oben umrissenen Wissensstrategie. Ein bequemer Zugang zu IAO-Wissen wird ein wesentlicher Gesichtspunkt sein.

Verbesserung der Transparenz und Relevanz des ergebnisorientierten Managements

136. Das ergebnisorientierte Management ist die bewährte Methodologie für Programm und Haushalt der IAO und für die Berichterstattung über das Erreichte. Die dritte Aufgabe besteht darin, diesen Ansatz zu vertiefen und zu verfeinern und ihn gleichzeitig zu vereinfachen. Der Strategische grundsatzpolitische Rahmen und Programm und Haushalt sollten auf stabilen und einfachen Indikatoren wünschenswerter Endergebnisse beruhen. Jeder sollte leicht verstehen können, was die IAO tut, wie die Mittel verwendet werden und welche Ergebnisse erzielt worden sind und erzielt werden können. Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass die Orientierungen der Mitgliedsgruppen durch die Konferenz, den Verwaltungsrat und die Regionaltagungen und die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit wirksam in diesen Prozess einbezogen werden.

Verstärkung der Effektivität und Effizienz

137. Die vierte Aufgabe besteht darin, die Effektivität und Effizienz bei den Tätigkeiten der IAO zu verstärken, was grob gesagt bedeutet, dass die personellen und finanziellen Ressourcen in Dienstleistungen und Produkte für die Mitgliedsgruppen umgewandelt werden, um die Mitgliedsgruppen in die Lage zu versetzen, identifizierbare Ergebnisse mit starker Wirkung zu erzielen. Hochwertige, kostenwirksame Dienstleistungen für die Mitgliedsgruppen sollten das oberste Ziel sein. Die vordringlichen Aufgaben umfassen Folgendes:

- Eine optimale Struktur der Büros in den Regionen und Ländern sicherstellen.
- Das Verhältnis zwischen administrativen und technischen Ausgaben steuern.
- Die geschäftlichen Praktiken der IAO mit denjenigen des VN-System insgesamt harmonisieren, soweit dies gerechtfertigt und möglich ist.
- Die Größe und Zusammensetzung der Programme an künftige Anforderungen anpassen.

Eine Ressourcenbasis, die der Rolle der IAO entspricht

Die Ressourcenbasis der IAO stagniert ...

138. Im IAA-Verwaltungsrat wird seit langem eine Debatte über die Ressourcenbasis der Organisation geführt. Die Disziplin des „realen Nullwachstums“ des ordentlichen Haushalts der IAO herrscht seit mehr als einem Jahrzehnt. Die Gesamtmittel der Organisation sind nur durch zusätzliche außerbudgetäre Mittel gestiegen, einschließlich des neu eingerichteten Zusatzkontos des ordentlichen Haushalts.

... und macht einen kleinen Teil der Gesamtanstrengungen der VN aus

139. Die allgemeinere Frage bleibt bestehen, ob die Ressourcenbasis der IAO für die Rolle, die sie nach dem Willen der Mitgliedsgruppen spielen soll, ausreichend ist. Die Gesamtbeiträge zum VN-System für operative Tätigkeiten beliefen sich im Jahr 2006 auf 15,7 Milliarden US-Dollar. Davon gingen etwa 68 Prozent an vier Organisationen (in abnehmender Reihenfolge der Bedeutung UNDP, WFP, UNICEF und UNHCR). Der Anteil der IAO (reguläre Beiträge und außergewöhn-

liche Beiträge zusammengenommen) betrug knapp unter 3 Prozent. Der Schwerpunkt der Ausgabenverteilung nach allgemeinen Programmkategorien lag im Jahr 2006 auf Gesundheit, humanitärer Hilfe, allgemeiner Entwicklungshilfe und Bildung, auf die insgesamt 64 Prozent entfielen. Der Anteil der Beschäftigung betrug 0,7 Prozent und derjenige der sozialen Entwicklung 2,4 Prozent¹.

140. Man kann sich nur schwer dem Schluss entziehen, dass die vom Wirtschafts- und Sozialrat der VN festgelegte Priorität, die volle und produktive Beschäftigung und die menschenwürdige Arbeit zu einem zentralen Ziel der einschlägigen nationalen und internationalen Politiken zu machen, in den tatsächlichen Ausgaben des VN-Systems unzureichend zum Ausdruck kommt.

141. Haushaltsbewilligungen sind Ausdruck von Prioritäten. Es ist unsere gemeinsame Aufgabe, Überlegungen darüber anzustellen, wie sichergestellt werden soll, dass die Prioritäten der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen das richtige Gewicht erhalten.

Feierliche Begehung des 90. Jahrestags der IAO

142. Im Jahr 2009 wird die IAO den 90. Jahrestag ihrer Gründung begehen, und aus diesem Anlass habe ich das IAO-Jahrhundertprojekt auf den Weg gebracht. Dieses blickt auf die Errungenschaften der IAO zurück und untersucht die Faktoren, die es unserer Organisation ermöglicht haben, auf dem Weg zu ihren Zielen der sozialen Gerechtigkeit und der menschenwürdigen Arbeit Fortschritte zu machen, und es wirft einen Blick nach vorn auf das Jahrzehnt, das zur Hundertjahrfeier der IAO im Jahr 2019 führt. Die IAO hat bei der Entwicklung und Unterstützung nationaler und internationaler Politiken unter sehr unterschiedlichen Umständen eine entscheidende Rolle gespielt. Dank ihrer Dreigliedrigkeit, der Stärke ihrer Werte und der Kraft ihrer Instrumente ist sie ein zentraler Akteur gewesen in Zeiten der Hochkonjunktur und Rezession, in Kriegs- und Friedenszeiten, in Zeiten der Dekolonisierung und Globalisierung, der Fortschritte und Rückschläge. Die IAO hat eine bemerkenswerte Fähigkeit gezeigt, sich an Veränderungen des globalen und nationalen Umfelds anzupassen – Veränderungen, die sie ihrerseits in nicht unerheblichem Maß beeinflusst hat. Sie muss diese Fähigkeit wahren, wenn sie in den kommenden Jahrzehnten weiterhin dieselbe entscheidende Rolle spielen soll.

143. Standort des Jahrhundertprojekts der IAO ist das Internationale Institut für Arbeitsfragen, es verpflichtet aber die Organisation als Ganzes – sowohl das Amt als auch die Mitgliedsgruppen –, ein besseres Verständnis unserer Wissensgrundlagen zu fördern und sicherzustellen, dass unsere Aktionen, Methoden und Erfolge weithin bekannt sind, nicht zuletzt unter denjenigen, die an unseren Tagungen und Konferenzen teilnehmen. Wir sollten das 100-jährige Jubiläum mit einem gefestigten Fundament erreichen, auf dem wir unsere weiteren Tätigkeiten im 21. Jahrhundert aufbauen können.

Diese Ausgabenstruktur spiegelt nicht die Priorität wider, die der ECOSOC der menschenwürdigen Arbeit einräumt

Wir müssen überlegen, wie wir hier Abhilfe schaffen können

Das IAO-Jahrhundertprojekt begeht den 90. Jahrestag mit einem Blick nach vorn im Licht des in der Vergangenheit Erreichten

Dieses Projekt bindet die gesamte Organisation ein

¹ Generalversammlung der VN, Wirtschafts- und Sozialrat: *Comprehensive statistical analysis of the financing of operational activities for development of the United Nations system*, Dok. A/62/74-E/2007/54, 3. Mai 2007.

***Für April 2009
schlage ich ein
weltweites Pro-
gramm dreigliedri-
ger Veranstaltun-
gen vor***

144. In die letzte Aprilwoche des Jahres 2009 fällt der 90. Jahrestag der endgültigen Billigung der Verfassung der IAO durch die Versailler Friedenskonferenz. Ich fordere alle Mitgliedsgruppen auf, während dieser Woche dreigliedrige Veranstaltungen und Debatten auf hoher Ebene in jedem Land durchzuführen über Sie interessierende Fragen im allgemeinen Rahmen des „Sozialen Dialogs für menschenwürdige Arbeit und eine faire Globalisierung“ und die Schlussfolgerungen auf der Tagung der Konferenz im Jahr 2009 vorzustellen. Diese globale Feier zur heutigen Bedeutung unseres Mandats wird unsere Tradition der Schaffung von Perspektiven und Lösungen durch Dialog fortsetzen. Dadurch, dass sie in einer einzigen Woche stattfindet, könnte sie eine wirklich globale Wirkung entfalten.

5. Schlussbemerkung: Auf dem Weg zum Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen

145. Die Ausarbeitung des nächsten Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens, der den Zeitraum 2010-15 umfasst, bietet den Mitgliedsgruppen eine einzigartige Gelegenheit, zusammen einen starken Konsens darüber zu schmieden, wo wir diese Organisation im Jahr 2015 sehen wollen. Wir wollen eine stärkere IAO, die in enger Abstimmung mit stärkeren Mitgliedsgruppen zusammenarbeitet, durch Dialog gestärkt, um die Agenda für menschenwürdige Arbeit zu festigen und voranzutreiben.

146. Die Botschaft dieses Berichts lautet, dass die Agenda für menschenwürdige Arbeit die IAO in vielen Bereichen zu einem zentralen Akteur macht. Die Erholung von der weltweiten Konjunkturabschwächung erfordert eine Perspektive menschenwürdiger Arbeit. Menschenwürdige Arbeit eröffnet Wege zur Verringerung von Armut und zum Abbau von Ungleichheiten. Sie muss Teil der globalen Agenda für ökologische und soziale Nachhaltigkeit sein. Wir beziehen unsere Glaubwürdigkeit zum Teil aus unserem Mandat, aber auch aus unserer dreigliedrigen Mitgliedschaft. Viele allgemeinere Ziele können ohne den Beitrag nachhaltiger Unternehmen, die in einem förderlichen sozialen und wirtschaftlichen Umfeld wachsen, nicht erreicht werden; sie können auch nicht ohne die wirksame Beteiligung der repräsentativen Verbände der Arbeitnehmer am Dialog und an der Entscheidungsfindung erreicht werden. Dadurch, dass sie diese Akteure des Produktionssystems mit den Regierungen zusammenführt, bietet die IAO ein einzigartiges Forum und spezifische Instrumente.

147. Ausgehend von dem, was wir bereits erreicht haben, und den Verbesserungen, die wir noch vornehmen müssen, sehe ich Ihren Überlegungen entgegen, wie wir diese Stärke am besten nutzen sollen, um unsere Grundsätze zu verwirklichen, unsere Werte zu verbreiten und unsere Ziele zu erreichen. In welche Richtungen sollten wir unsere Fähigkeiten ausbauen? Welche zentralen Fragen müssen wir angehen, wenn die Ziele, Werte und Instrumente der IAO in nationalen, regionalen und globalen Agenden weiterhin einen zentralen Platz einnehmen sollen? Wie können wir sie besser angehen? Dies ist die Herausforderung von heute, und wenn wir sie im nächsten Jahrzehnt meistern, wird die IAO ihr 100-jähriges Jubiläum mit der Befähigung erreichen, ihre globalen Anstrengungen zur Beförderung der sozialen und wirtschaftlichen Ziele von Frauen und Männern, von Erwerbstätigen, Familien, Unternehmen, Gemeinschaften und Nationen fortzusetzen.

Der Strategische grundsatzpolitische Rahmen wird uns dabei helfen, eine stärkere IAO aufzubauen

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit macht die IAO zu einem zentralen Akteur

Wir müssen die Anstrengungen zur Befähigung der IAO fortsetzen