

**Kari Tapiola, Exekutivdirektor, Internationales Arbeitsamt, Genf**

## **Normen und Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit**

**Erklärung vor der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten,,**

**Berlin, 12.2.2001**

Die grundlegende Botschaft, die ich Ihnen heute übermitteln möchte, ist die, daß es im derzeitigen Stadium der Globalisierung einen Markt für grundlegende Arbeitsnormen gibt. Es bestehen Sorgen hinsichtlich der Frage, wie sich unterschiedliche Niveaus von Arbeitsnormen auf alle Länder – Industrie-, Entwicklungs- oder Transformationsländer – auswirken. Ängste vor den Auswirkungen unterschiedlicher Normen werden auch in den Demonstrationen gegen die Globalisierung sichtbar, die wir in Seattle, Genf, Washington, Prag und kürzlich wieder in Davos gesehen haben.

Ziel der 1998 angenommenen Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen, die seit dem letzten Jahr angewendet werden, ist es, einige dieser Befürchtungen anzugehen und zu zeigen, wie sie statt durch Konflikte durch Zusammenarbeit bewältigt werden können.

Die IAO wurde 1919 in der Überzeugung gegründet, daß Ausbeutung und ein Mangel an sozialer Gerechtigkeit Handel und Entwicklung stören und den sozialen Frieden bedrohen. Diese Überzeugung war durch den Ersten Weltkrieg und die Versuche, eine kommunistische Revolution durchzuführen, verstärkt worden, was in Rußland gelungen war und andere europäische Länder, darunter auch Deutschland, bedroht hatte. Antwort auf die Herausforderung am Anfang des letzten Jahrhunderts war die Idee, für alle Länder und Wirtschaftssektoren Mindestarbeitsnormen festzulegen. Um gut zu funktionieren, sollte eine Marktwirtschaft auf fairem Wettbewerb beruhen, ohne daß die Freiheit, Gesundheit und Sicherheit oder die Würde der Arbeitnehmer beeinträchtigt werden.

Diese Antwort setzt jedoch auch eine Zusammenarbeit der unmittelbar Betroffenen voraus, und zwar nicht nur der Regierungen, sondern auch der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Durch Mitbestimmung anstelle einseitiger Beschlüsse von wirtschaftlichen oder politischen Führern sollte es möglich sein, die Früchte der Wirtschaftstätigkeit und des Wirtschaftswachstums gerecht zu verteilen. Wenn sich jeder Gehör verschaffen kann, gewinnen wirtschaftliche und soziale Prozesse an Akzeptanz und verlaufen weniger kontrovers. Wege entstehen, um Interessenkonflikte zu lösen.

Die IAO Erklärung von 1998 ist in vieler Hinsicht Ergebnis der neuen Situation nach dem Ende des Kalten Krieges. Sie trägt den sozialen Anliegen Rechnung, die auf die universelle Marktwirtschaft und rasche Veränderungen im Bereich der Beschäftigung und Arbeit aufgrund des technologischen Wandels zurückzuführen sind. Paradoxerweise fühlten sich viele Arbeitnehmer in einer geteilten Welt sicherer. Zwischen den Märkten gab es Trennwände, die

den Wettbewerb fernhielten und mißbräuchliche Praktiken wie Kinder- oder Zwangsarbeit nicht sichtbar werden ließen.

Die Reaktionen auf die Globalisierung haben ihren Ursprung in Unsicherheit und Angst. Plötzliche Marktchancen in Indien oder Thailand können schwerwiegende Folgen für das Leben von Arbeitnehmern und ihren Familien in Braunschweig oder Brandenburg haben. Jenseits der Oder ist Arbeit billiger, und dort wiederum weiß man, daß Arbeit in der Ukraine noch billiger ist. Aufgrund der neuen Informationstechnologie können Tätigkeiten rasch verlagert werden, nach Mumbai, Kalkutta oder ins südliche China.

Wäre der Preis der Arbeit der einzig ausschlaggebende Faktor, dann wäre der größte Teil der europäischen Industrie bereits nach Asien oder Afrika südlich der Sahara abgewandert. Die Arbeitskosten sind nur einer der zahlreichen Faktoren, die bei Investitionen eine Rolle spielen, und in der Regel sind sie weniger wichtig als andere Faktoren wie politische Stabilität, Wirtschafts- und Verwaltungsinfrastruktur, die Existenz von Zulieferbetrieben oder die Qualifikationen der Arbeitnehmer. Die Angst vor Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten wiegt jedoch schwer in einer Welt, in der über eine Milliarde Menschen arbeitslos sind. Gleichzeitig gibt es Hoffnungen auf eine bessere Zukunft für die Hunderte von Millionen Menschen in Entwicklungsländern, die um ihren Platz auf dem Weltmarkt kämpfen und mit Recht sagen, daß sie mehr als zwei D-Mark am Tag verdienen können sollten.

Unser optimistisches Szenario sollte darin bestehen, daß wir wirtschaftliche Tätigkeiten und ihre Erträge verbreiten und verteilen können. Begleitet werden sollte dies von starkem und nachhaltigem Wachstum, denn sonst würde letztlich nur Armut umverteilt. Das ist bei den

kommunistischen Systemen geschehen, ohne aber das Wachstum zu schaffen, das nur über organisierte Marktmechanismen erreicht werden kann.

Dieses optimistische Szenario sollte sich auf Regeln stützen, die der Markt braucht, um zu funktionieren. Märkte benötigen eine Vielfalt von Regeln: für den Umgang mit Geld und Vermögen, gegen Korruption und Mißbrauch und auch für eine faire Behandlung der Arbeitnehmer und ihrer Rechte. Die grundlegenden Arbeitsnormen sind ein fester Bestandteil des Rahmens für effiziente Marktmechanismen.

Dies führt uns zurück zur Rolle der IAO und zu ihrer Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Auf dem im März 1995 veranstalteten Weltgipfel für soziale Entwicklung verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs zur Achtung grundlegender Arbeitnehmerrechte. Sie setzten eine Reihe grundlegender Übereinkommen der IAO fest, die sich auf vier Kategorien beziehen: 1) Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen; 2) die Abschaffung der Zwangsarbeit; 3) die Beseitigung der Kinderarbeit, und 4) die Nichtdiskriminierung in der Beschäftigung.

Die Übereinkommen der IAO in diesen vier Kategorien sind von einer großen Zahl von Ländern ratifiziert worden. Auf dem Gipfel in Kopenhagen wurde auch erklärt, daß selbst Länder, die die Übereinkommen nicht ratifiziert haben und somit nicht an sie gebunden sind, die in ihnen enthaltenen Grundsätze achten sollten. Dieser Ansatz ist für die Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO maßgebend, die drei Jahre später angenommen wurden.

Unterdessen hat eine bedeutende Studie der OECD den Mythos zerbrochen, daß der internationale Handel nur bei Nichteinhaltung grundlegender Arbeitsnormen ausgeweitet werden kann. Schließlich bekräftigte die Welthandelsorganisation 1996 auf ihrer Ministertagung in Singapur ihr Eintreten für grundlegende Arbeitsnormen, wie sie von der IAO festgelegt und behandelt werden, und sie warnte davor, die Normen für protektionistische Zwecke einzusetzen. Diese anti-protektionistische Haltung wurde praktisch wörtlich in den Text der Erklärung der IAO übernommen.

Eine der Wirkungen der Erklärung besteht darin, daß wir jetzt über einen globalen Konsens zu den vier Kategorien grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verfügen. Dieser Konsens betrifft das ganze multilaterale System, da andere internationale Organisationen auf die IAO verweisen, wenn sie über grundlegende Arbeitsnormen sprechen. Wir sind nicht der Versuchung erlegen, jeweils andere Rechte für unterschiedliche Zwecke oder unterschiedliche internationale Organisationen zu haben.

Wir haben auch jetzt die Möglichkeit, in jedem Land, unabhängig davon, ob es die einschlägigen Übereinkommen der IAO ratifiziert hat oder nicht, die Situation im Bereich der grundlegenden Arbeitsnormen zu untersuchen. In vier Wochen wird unser Verwaltungsrat zum zweitenmal Berichte von Ländern behandeln, die eine oder mehrere dieser grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Die Situation der Länder, die die Übereinkommen ratifiziert haben, wird regelmäßig von den traditionellen Normenaufsichtsmechanismen der IAO überprüft. Ziel der Überprüfung der Situation in den Nichtratifikationsländer ist festzustellen, wo Fortschritte möglich sind und wie die IAO dabei helfen kann. Im Anschluß an die erste Runde der Berichterstattung im Frühjahr letzten Jahres gingen über 40 Ersuchen um Unterstützung und technische Zusammenarbeit ein.

Dank ihren Normenaufsichtsmechanismen ist die IAO über Jahrzehnte erfolgreich bei der Aufdeckung von Mißständen, d.h. von Verstößen gegen Rechte, gewesen. Weniger erfolgreich sind wir dagegen gewesen, wenn es darum ging festzustellen, welche Maßnahmen getroffen werden sollten, um die Situation zu verbessern. Genau dies ist das Ziel der in den Folgemaßnahmen zur Erklärung enthaltenen Komponente der technischen Zusammenarbeit. In vielen Fällen müssen wir feststellen, daß wir nur dann wirklich etwas erreichen können, d.h. daß eine Entwicklung stattfindet, wenn wir über den rein rechtlichen Rahmen hinausgehen, in dem wir traditionell die Durchführung unserer Normen betrachtet haben.

Ein gutes Beispiel hierfür sind die Maßnahmen gegen Kinderarbeit, die die IAO - auf Anregung und mit Unterstützung Deutschlands - vor acht Jahren eingeleitet hat. Der rechtliche Rahmen, der mit dem Internationalen Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) festgelegt werden soll, ergibt sich aus den relevanten Übereinkommen über das Mindestbeschäftigungsalter und dringliche Maßnahmen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Doch bei der praktischen Arbeit vor Ort geht es um Armut, die Unzulänglichkeit oder Inexistenz von Bildungssystemen und den weitverbreiteten Mißbrauch von Kindern.

Zunächst waren Länder nur zögernd zu einer Zusammenarbeit mit IPEC bereit, da sie fürchteten, das offene Eingeständnis der Existenz von Kinderarbeit würde ihnen Kritik oder sogar wirtschaftliche Sanktionen einbringen. Die schrittweise Behandlung des Problems der Kinderarbeit durch IPEC wird von der internationalen Gemeinschaft jedoch als Zeichen gesehen, daß die betreffenden Länder sich für deren Beseitigung einsetzen. Derzeit beteiligen sich über 70 Länder aus allen Teilen der Entwicklungswelt und einige Transformationsländer

an diesem Programm. Es ist zum größten Programm der technischen Zusammenarbeit der IAO geworden.

Es ist durchaus vorstellbar, daß die im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung durchgeführten Programme der technischen Zusammenarbeit dieselben Auswirkungen im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen, Zwangsarbeit und Diskriminierung haben werden. Ein Optimist wie ich sieht, daß Probleme auf transparente Weise durch Zusammenarbeit gelöst werden können, und damit Fortschritte erreichbar werden. Natürlich setzt dies voraus, daß der politische Wille zur Zusammenarbeit existiert, so daß auf nationaler und lokaler Ebene die Sozialpartner einbezogen und so ihre grundlegenden Rechte anerkannt werden.

Was könnte nun für die politischen Entscheidungsträger in den Entwicklungsländern bei den Folgemaßnahmen für jedes der von der Erklärung abgedeckten grundlegenden Rechte attraktiv sein?

Was die *Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen* betrifft, so werden Länder, die die freie Funktionsweise unabhängiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände einschränken – oder eine solche Einschränkung zulassen –, feststellen, daß Unterdrückung eine kostspieligere und weniger effektive Weise ist, um mit den Problemen umzugehen, die durch die Globalisierung hervorgerufen werden. Durch die Kombination von Grundsätzen, die Selbstbestimmung und Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen ermöglichen, können die politischen Entscheidungsträger dafür sorgen, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber ein größeres Interesse an einer produktiven Beschäftigung haben, sie motivieren

und ihre Loyalität fördern, wie es unter Zwang ausübenden autoritären Systemen nicht möglich wäre. Mehr Demokratie am Arbeitsplatz fördert und stabilisiert die Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung.

Kollektivverhandlungen sind ein Weg, um die Früchte wirtschaftlicher Fortschritte gerechter zu verteilen. Sie ermöglichen auch eine bessere Anpassung an wichtige Umstände. Das Recht auf Kollektivverhandlungen dürfte sich von allen grundlegenden Arbeitsnormen am besten mit dem Markt vereinbaren lassen.

Was die *Zwangsarbeit* betrifft, so ist festzustellen, daß Arbeit nicht wirklich produktiv und wirtschaftlich profitabel sein kann, wenn sie nicht in Freiheit ausgeführt werden kann. Auch für Arbeitgeber besteht kein Anreiz, noch produktiver zu werden, es sei denn, sie unterdrücken die Arbeitnehmer noch mehr. Weder Schuldknechtschaft noch andere Formen der Zwangsarbeit führen zu echter Entwicklung.

Neue Formen der Zwangsarbeit, sowie Menschenhandel zum Zweck der illegalen Beschäftigung oder Prostitution, bilden die Schattenseite der Globalisierung. Die wirtschaftlichen Erträge dieser abscheulichen Tätigkeiten sind gering, während sie großes menschliches Leid hervorrufen. Noch in diesem Jahr wird die IAO ein umfassendes Programm der technischen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Zwangsarbeit einrichten.

Was die *Kinderarbeit* betrifft, so habe ich bereits erklärt, daß das IPEC-Programm inzwischen das größte Programm der technischen Zusammenarbeit der IAO ist. Doch ist klar, daß selbst große Programme nicht in der Lage sind, das Problem der weltweit über

250 Millionen arbeitenden Kinder zu lösen. Anhand des Programms verfügen wir jedoch über eine Methodologie, die zeigt, daß die Beseitigung der Kinderarbeit möglich ist. Es handelt sich nicht um ein Phänomen, mit dem wir uns aus wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Gründen abfinden müssen. Wenn es uns gelingt, diese Methodologie mit politischem Willen zu verbinden, verfügen wir über eine erfolgreiche Kombination für eine auf Rechten basierenden Entwicklung.

Schließlich wird auch die *Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf* in all ihren Erscheinungsformen in den kommenden Jahren Gegenstand intensiver Arbeiten sein. Wir werden bald mit der ersten umfassenden globalen Analyse des Ausmaßes der Diskriminierung in der Welt der Arbeit beginnen.

In drei Jahren wird die IAO für jede der vier Kategorien grundlegender Arbeitsnormen über Aktionspläne verfügen. Im Bereich der Kinderarbeit ist die Arbeit bereits weit fortgeschritten. Der erste Aktionsplan für Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen wurde im letzten November gebilligt. Er betrifft eine große Anzahl von Mitgliedstaaten, und für etwa die Hälfte von ihnen stehen Mittel des ordentlichen Haushalts sowie Sondermittel zur Verfügung. Obwohl über die Hälfte der technischen Zusammenarbeit der IAO jetzt die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit betrifft, bedeutet dies, daß der Bedarf auch weiterhin beträchtlich sein wird.