

**Umsetzung von Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern**  
(Position des BMZ)

**1. Kernarbeitsnormen**

Die Rechte der Arbeitnehmer in Entwicklungsländern haben bisher in der EZ keine prioritäre Rolle gespielt. Mit der „ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“ vom Juni 1998 sind die sogenannten Kernarbeitsnormen festgelegt worden. Die Deklaration hat den Druck auf die Mitgliedsstaaten verstärkt, die noch nicht alle zu den Kernarbeitsnormen gehörenden Konventionen ratifiziert haben, diese nunmehr zu ratifizieren und damit verbindlich zu machen. Zu den Kernarbeitsnormen gehören folgende Konventionen:

- Nr. 29: Übereinkommen zur Zwangsarbeit (1930)
- Nr. 87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948)
- Nr. 98: Übereinkommen über die Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1949)
- Nr. 100: Übereinkommen über die gleiche Entlohnung (1951)
- Nr. 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)
- Nr. 111: Übereinkommen über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (1958)
- Nr. 138: Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung (1973)
- Nr. 182 Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit

Insbesondere die Gewerkschaften sind bemüht, die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer weltweit durchzusetzen und erwarten vom BMZ, die Entwicklungszusammenarbeit als Instrument zu diesem Zweck einzusetzen. Die Gewerkschaften erhoffen sich von einer strikteren weltweiten Einhaltung der Kernarbeitsnormen auch eine Erhöhung der Arbeitskosten in den Partnerländern und damit eine Entlastung im Standortwettbewerb (legitimes Interesse). Die politischen Stiftungen – insbesondere FES – haben sich seit Jahren des Themas „Mindestsozialstandards“, deren Kern die Kernarbeitsnormen sind, angenommen.

**These:**

Es besteht zwischen der Bundesregierung und den Institutionen in Deutschland keine Divergenz in dem Ziel, diesen Kernarbeitsnormen weltweit Achtung zu verschaffen, aber offen bleibt die Frage, auf welchem Weg dieses Ziel erreicht werden kann.

## 2. Entwicklungspolitische Einordnung

Die Respektierung von grundlegenden Arbeitsrechten und Sozialstandards (These: Teil der sozialen Menschenrechte) in unseren Partnerländern dürfte aus folgenden Gründen wichtig und nachvollziehbar sein:

- Stärkung und Anerkennung der Rolle von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden als Beitrag zum Aufbau einer Zivilgesellschaft
- Respekt der Kernarbeitsnormen fördert die Herausbildung einer sozialen Marktwirtschaft, ihrer Rechtsgrundlagen und Institutionen (wobei auch umgekehrt gilt, dass Rechtsstaatlichkeit und funktionierende Institutionen Voraussetzungen für die Durchsetzung bzw. die Akzeptanz von Kernarbeitsnormen sind)
- Kernarbeitsnormen verbessern tendenziell die Stellung von marginalisierten Gruppen und deren soziale und wirtschaftliche Situation (Kontraktarbeiter, Kinder, Frauen, „bounded labour“)
- positive Einkommenseffekte für Arbeitnehmer (dies gilt zunächst nur für Arbeitnehmer, die bereits Arbeitsplätze im formalen Sektor innehaben)
- Stärkung der ökonomischen Gleichbehandlung von Frauen.

Die Kernarbeitsnormen sind im Herbst 1999 in den Indikatorenkatalog des entwicklungspolitischen Kriteriums „sozial verantwortliche Marktwirtschaft“ aufgenommen und damit zum Bestandteil der entwicklungspolitischen Konzeption geworden.

Grundlage für die Bewertung des Indikators könnten kurzfristig neben den bereits vorliegenden allgemeinen Länderinformationen der Jahresbericht der „International Confederation of Free Trade Unions“ (ICFTU) sowie die diesbezüglichen Berichte der ILO sein. Mittelfristig könnte das Auswärtige Amt gebeten werden, den Umsetzungsstand der ILO-Kernarbeitsnormen in den jährlichen Menschenrechtsberichten der Auslandsvertretungen zu berücksichtigen.

Die entscheidende weitere Frage ist, ob die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen innerhalb eines „negativen“ Ansatzes (Drohung mit Sanktionen bei Nichteinhaltung) oder eines „positiven“, sprich: konstruktiven Ansatzes im Sinne einer längerfristigen Umsetzung verfolgt werden sollte.

### These:

Soziale Rückstände beseitigt man eher durch wirtschaftliche Zusammenarbeit, kombiniert mit den vielfältigen Formen der Entwicklungszusammenarbeit, als mit politisch beschlossenen Zwangsmaßnahmen. Voraussetzungen sind jedoch das Vorhandensein des politischen Willens der Partnerländer und die notwendigen Eigenanstrengungen (= komplementärer Charakter der EZ).

## 3. Welthandel und Kernarbeitsnormen:

Das erklärte Ziel der Bundesregierung ist es, im Rahmen der neuen WTO-Runde Fortschritte bei den sogenannten Mindestsozialstandards (deren Kern die sogenannten Kernarbeitsnormen sind) zu erreichen. Die Versuche, eine Arbeitsgruppe der WTO zu diesem Thema zu gründen, treffen auf den Widerstand der Entwicklungsländer, aber auch einiger EU-Staaten. Die Entwicklungsländer sind gegen die Aufnahme eines entsprechenden Verhandlungsgegenstandes in die WTO-Runde, da sie protektionistische

Absichten der Industrieländer vermuten und den Verlust von Standortvorteilen der Produktion in ihren Ländern sowie eine Verringerung der Exportchancen heimischer Waren auf den Weltmarkt befürchten.

Die Europäische Kommission schlägt folgende Strategie vor:

1. Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen WTO und ILO
2. Unterstützung der ILO sowie Beobachterstatus für die ILO in der WTO
3. Gemeinsame WTO/ILO-Tagung auf hoher Ebene zu Fragen des Handels, der Globalisierung und der Arbeitsnormen
4. System von Anreizen für Drittländer, die nachweisen, dass sie Kernarbeitsnormen einhalten (zusätzliche Präferenzvorteile)

Die deutsche Position geht jedoch weiter: Für die Durchsetzbarkeit des Ziels „Gründung einer WTO-Arbeitsgruppe zum Thema Kernarbeitsnormen/Mindestsozialstandards“ wird entscheidend sein, inwieweit von Seiten der EU bzw. der interessierten Länder die Bereitschaft besteht, auf die Entwicklungsländer durch Zugeständnisse in anderen Bereichen zuzugehen. Den Entwicklungsländern sollten im Verhandlungsprozeß konkrete Angebote signalisiert werden, die deren Kompromißbereitschaft positiv beeinflussen. Präferenzen werden vermutlich die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen nur dann fördern, wenn sie hinreichend attraktiv, d.h. hoch ausfallen.

Es sollte den Entwicklungsländern verdeutlicht werden, dass es in ihrem eigenen Interesse liegt, Mindestsozialstandards zu beachten, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die Verbraucher in den Industrieländern bestimmte Produkte aus Ländern, die grundlegende Arbeitsstandards nicht einhalten, nicht mehr nachfragen.

4. Die Haltung der nationalen und internationalen Institutionen der EZ zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen ist eher als zurückhaltend einzustufen:
  - **KfW:** keine Konditionalität, erhebliche rechtliche Probleme bei Kernarbeitsnormen als Vergabekriterium
  - **GTZ:** Kernarbeitsnormen sollten kein Ausschlußkriterium sein, sondern Zielkriterium; Betonung von Glaubwürdigkeit und Akzeptanz; kein Vergabekriterium.
  - **DEG:** Prüfung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten
  - **VENRO:** keine harte Konditionalität; Verfolgung positiver Ansätze.
  - **Kirchen:** kodifizierte Sozialstandards von übergeordneter Bedeutung für die Stärkung der sozialen Gerechtigkeit und die Verwirklichung von Demokratie; unbedingte Unterstützung des konstruktiven Ansatzes zur Durchsetzung (Drohung mit Sanktionen bei Nichteinhaltung kein geeignetes Mittel der EZ).
  - **Weltbank:** In einem grundlegenden Papier der Weltbank „Managing Social Dimensions of Economic Crisis: Good Practices in Social Policy“ (30.8.99) wird zwar auf die Arbeitsmarktpolitik eingegangen, jedoch nicht die ILO-Erklärung zu den Kernarbeitsnormen erwähnt. Nach vorliegenden Informationen ist dieses

Thema bisher auch nicht Gegenstand des Politikdialogs der Weltbank mit den Partnerländern. Dennoch ist das Problembewußtsein der Weltbank über die Bedeutung der Kernarbeitsnormen auch für ihre Politik gewachsen.

- **EU:** Im Bereich der Handelspolitik können Entwicklungsländer, die für APS-Präferenzen in Betracht kommen, zusätzliche Präferenzvorteile erhalten, wenn sie nachweisen, dass sie die Kernarbeitsnormen einhalten.

Insbesondere im Bereich der Förderung des privaten Sektors haben sich Kommission und Mitgliedsstaaten ausdrücklich dazu bekannt, der Durchsetzung und Verankerung von Arbeitsnormen und Vorschriften, die mit den ILO-Übereinkommen im Einklang stehen, besondere Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. Entschließung des Entwicklungsministerrats über eine Strategie der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung des privaten Sektors in Entwicklungsländern vom Mai 1999). Dieses Bekenntnis findet auch seinen Niederschlag in den Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten. Das EU-Verhandlungsmandat sieht vor, dass im Rahmen der Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik u.a. „Rechtsvorschriften zur Sicherung eines angemessenen Arbeitsschutzes und der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, Verbesserung von Gesundheit, Sicherheit und Nichtdiskriminierung im Einklang mit den einschlägigen ILO-Übereinkünften“ gefördert werden sollen. Grundlage für die Unterstützung bei sozialpolitischen Maßnahmen sollen die „grundlegenden sozialen und Arbeitnehmerrechte sowie die einschlägigen ILO-Übereinkommen, u.a. über Koalitionsfreiheit, das Recht zur Aushandlung von Tarifverträgen, die Nichtdiskriminierung sowie zum Verbot von Kinderarbeit“ sein.

Im Kommuniqué des Weltwirtschaftsgipfels in Köln führen die G 8 aus: „Wir verpflichten uns, die wirksame Umsetzung der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen zu fördern. Darüber hinaus begrüßen wir die Verabschiedung des Übereinkommens der ILO über die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Ferner beabsichtigen wir, die Arbeit mit den Entwicklungsländern zu intensivieren, um ihre Fähigkeit zu verbessern, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Wir sprechen uns dafür aus, die Fähigkeit der ILO zu stärken, den Ländern dabei zu helfen, Kernarbeitsnormen umzusetzen. Zudem begrüßen wir die stärkere Zusammenarbeit zwischen der ILO und den IFI bei der Förderung eines angemessenen sozialen Schutzes und der Kernarbeitsnormen. Wir fordern die IFI nachdrücklich auf, diese Normen in den politischen Dialog mit den Mitgliedsstaaten einzubeziehen. Darüber hinaus betonen wir die Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO hinsichtlich der sozialen Dimension der Globalisierung und der Handelsliberalisierung“.

## 5. Probleme

Bei der Entwicklung eines Politikansatzes zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen sind u.a. folgende Probleme zu berücksichtigen:

- Wie hoch ist die Gefahr, mit der Verfolgung eines Politikansatzes zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen in die sogenannte „Omnipotenzfalle“ zu geraten?
- Ist die Nichteinhaltung der Kernarbeitsnormen nicht ein Symptom der Unterentwicklung?
- Welchen Einfluß hat die extrem hohe Arbeitslosigkeit in vielen Entwicklungsländern auf die Möglichkeit zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen?

- Wie verhält sich die überragende Bedeutung des informellen Sektors in den Volkswirtschaften vieler Partnerländer, insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern, zum Ziel der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen?
- Sollte die Politik zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen nicht – zumindest vorläufig - auf die Entwicklungsländer beschränkt werden, die einen deutlichen Bezug zu den internationalen Märkten haben (z.B. Schwellenländer)?
- Wie soll das Problem des „monitoring“ gelöst werden, insbesondere angesichts der gegenwärtig schon geltenden mehr als 30 Indikatoren?

#### 6. Position des BMZ:

Offensichtlich besteht bei den verschiedenen bi- und multilateralen entwicklungspolitischen Institutionen keine Divergenz in dem Ziel, den Kernarbeitsnormen international Nachachtung zu verschaffen. Die Frage jedoch, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln dieses Ziel erreicht werden soll, wird unterschiedlich beantwortet.

Die Position des BMZ besteht in einer konstruktiven Strategie, die nachhaltig mittel- bzw. langfristig dazu beiträgt, die Kernarbeitsnormen in unseren Partnerländern umzusetzen.

#### Multilateral

- a) Unterstützung der ILO als der federführenden internationalen Organisation zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen:
  - Stärkung der ILO in ihrer Durchsetzungskraft, vor allem im Hinblick auf Kontrolle und Monitoring ihrer Konventionen und einer bisher fehlenden Sanktionsmacht bei schwerwiegenden Verletzungen
  - Fortsetzung der Förderung des „Internationalen Programms zur Abschaffung der Kinderarbeit“ der ILO (bisherige Förderung mit 100 Mio DM und damit Deutschland weltweit größter Geber)
  - Förderung einer engeren Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Institutionen (WTO, Weltbank, OECD/DAC)
  - Unterstützung der ILO bei der konkreten länderspezifischen Umsetzung der Kernarbeitsnormen
  
- b) Verstärkung der Bemühungen, die internationalen Organisationen der EZ (Weltbank, IWF, UNDP, EU) zu veranlassen, die Kernarbeitsnormen in den Politikdialog mit den Entwicklungsländern aufzunehmen und dies mit noch zu prüfenden Ansätzen/Anreizen in der konkreten EZ zu verbinden. Insbesondere die Weltbank ist weiter aufzufordern, die Thematik der Kernarbeitsnormen und Mindestsozialstandards aktiv in ihrer Politik und Strategiebildung mit ihren Partnern anzusprechen und im Rahmen ihrer Sozial- und Strukturpolitik zu verankern.
  
- c) Intensivierung der Bemühungen der Bundesregierung, bei der neuen Verhandlungsrunde der WTO nennenswerte Fortschritte bei der Behandlung der Problematik zu erreichen (Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu Mindestsozialstandards).

Bilateral:

- d) Aufforderung an die deutschen Nichtregierungsorganisationen, insbesondere auch an die Gewerkschaften, ihre eigenverantwortlichen Bemühungen in den Entwicklungsländern zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen zu intensivieren: Die Einflußmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Gruppen sind nicht zu unterschätzen. Die Wirkungen der Förderung der Lobby- und Advocacyarbeit von kirchlichen und säkularen Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Menschenrechte und der Sozialstandards in den Entwicklungsländern sind ermutigend. In Asien arbeitet z.B. die kirchliche EZ mit Partnern zusammen, die auf der Grundlage eigener Programmarbeit zur konkreten Rechtsverwirklichung betroffener Bevölkerungsgruppen in den Bereichen Arbeitsschutz, Arbeitsrecht und verschiedener Formen der Zwangs- und Kinderarbeit beitragen, verbunden mit breit angelegter Bewußtseinsbildung und mit dem Versuch, Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger und die Tarifpartner zu nehmen. Die politischen Stiftungen sind in mehreren Entwicklungsländern bei der Unterstützung von Arbeitnehmerzusammenschlüssen, Einführung von Gütesiegeln und der Behandlung des Themas im Rahmen von Politikdialog und Zusammenarbeit mit Gruppierungen der Zivilgesellschaft tätig.
- e) Zusammenarbeit mit der Wirtschaft:
- Im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden ergeben sich vielfältige Ansätze, einen Beitrag zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen zu leisten. Durch den neuen Politikansatz Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) können wir einen Beitrag leisten, dass der Staat und die private Wirtschaft Hand in Hand an einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Zukunft arbeiten. Soziale und ökologische Kompetenz wird in der nächsten Dekade zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor für erfolgreiche Unternehmen werden. Mit erfolgreichen PPP-Beispielen kann das BMZ dies allen Unternehmen noch deutlicher vor Augen führen und bereits heute zeigen, dass sich ein entsprechendes entwicklungspolitisches Engagement auch betriebswirtschaftlich rechnet. Somit ist projektbezogene Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ein Baustein zur Umsetzung des in den Kernarbeitsnormen niedergelegten Zukunftsmodells. Durch die Zertifizierung von Produkten oder Selbstverpflichtungen der Wirtschaft entstehen zudem neue Möglichkeiten, die Marktmacht zunehmend bewußterer Konsumenten zur Disziplinierung von Unternehmen zu nutzen.
- f) Aufnahme des Themas Kernarbeitsnormen in den Politikdialog der deutschen EZ mit den Partnerländern
- g) Förderung und Unterstützung der Partnerländer bei der Umsetzung von Kernarbeitsnormen: Diese Forderung gehört in den Kontext des generellen Auftrags, die Rahmenbedingungen in den Partnerländern zu verbessern. In vielen Entwicklungsländern, die über eine nationale Gesetzgebung verfügen, die den internationalen Konventionen der ILO entspricht, mangelt es oft an den technischen Möglichkeiten, die eigene Arbeitsgesetzgebung durchzusetzen (z.B. Aufbau leistungsfähiger, nicht-korrupter Arbeitsinspektionen)
- h) Bilaterale FZ und TZ: Die Einordnung der Kernarbeitsnormen in den Katalog der entwicklungspolitischen Indikatoren hat auch den üblichen Einsatz von Instrumenten und Mitteln der EZ zur Folge, d.h. die Beachtung der Kernarbeitsnormen hätte auch Einfluß auf Art und Umfang der Zusammenarbeit.

Schnelle und substantielle Erfolge bei der Umsetzung der Kernarbeitsnormen sind nicht zu erwarten. Wichtig scheint, die Themen weiter auf den internationalen – und verstärkt den nationalen – Foren zu diskutieren und vertieftes Problembewußtsein zu schaffen.