

**Stellungnahme zu den Beiträgen der Vertreter der  
Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der  
Internationalen Organisation für Wanderungsfragen (IOM)**

**I. Globale und regionale Beschäftigungstrends und Beschäftigungsaussichten -  
Globalisierung , technischer Wandel und Nachfrage nach qualifizierter Arbeit**

a) Zum Vortrag von Herrn Werner Sengenberger (IAO Genf) ist aus der Sicht des BMA folgendes zu bemerken:

1. Der **ausgezeichneten Situationsanalyse** und Darstellung der Trends und Entwicklung der Globalisierung ist nichts hinzuzufügen.
2. Volle **Zustimmung** besteht auch darin, dass **politische Ziele** gesetzt werden müssen, um die Chancen der Globalisierung der weltweiten Entwicklung dienstbar zu machen. Aus den fehlerhaften Strategien und Zielsetzungen der Bretton-Woods-Systeme (Washington Konsens) hat das UNO-System gelernt und mit dem erfolgreichen **Weltsozialgipfel** von Kopenhagen 1995 zu recht die **Armutsbekämpfung** in der Welt in den Mittelpunkt der politischen Anstrengungen gestellt. Dies erfordert einen umfassenden Ansatz: Wirtschaftswachstum, soziale Integration, Ausbau des Sozialschutzes und Beteiligung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie der Nichtregierungsorganisationen an der Politikentwicklung und der Umsetzung.
3. Für die weltweite politische Strategie sollten die **Erfahrungen der Europäischen Union** seit Beginn der 90er Jahre ausgewertet werden.

Das Zusammenspiel von Wirtschaftspolitik, Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik als Grundlage einer positiven Entwicklung hat der Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon im März 2000 eindrucksvoll herausgearbeitet. Wirkungsvollstes Instrument dafür ist die Methode der „Offenen Koordinierung“, die erstmals für die wirtschafts-, finanz- und geldpolitischen Ziele des Vertrages von Maastricht (1992) eingeführt, durch den Vertrag von Maastricht auf die Beschäftigung ausgedehnt (Juni 1997) und mit den Beschlüssen von Lissabon auf die sozialpolitische Koordinierung ausgedehnt worden ist.

Die Erfolge dieser Strategie sind frappierend. Es gab sehr viele Zweifler, an der Erreichbarkeit der Maastricht-Kriterien. Sie sind jedoch - trotz riesiger Unterschiede in der Ausgangslage - von den Euro-Ländern erreicht worden. Das gleiche gilt für die gemeinsame Beschäftigungsstrategie. Auch hier sind seit Einführung dieser Strategie auf dem Gipfel von Luxemburg im November 1997 außerordentliche Beschäftigungserfolge erzielt worden. Lag die Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft Mitte 1997 noch bei 10,2 % (=18,2 Millionen) ist sie bis Dezember 2000 auf 8,1 % (=13,9 Millionen Arbeitslose) gesunken.

Im sozialpolitischen Bereich ist mit der Aufstellung gemeinsamer Ziele zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung und deren Umsetzung in Nationale Aktionspläne zur gesellschaftlichen Integration, die zum 1. Juni 2001 abzugeben sind, ebenfalls ein wichtiger Schritt getan. Ähnliches gilt für den Bereich der Alterssicherung. Hier durfte der bevorstehende Gipfel von Stockholm im März d.J. Aufträge zur besseren Koordinierung der Politiken der Mitgliedsstaaten erteilen.

Dies zeigt, dass gemeinsame, politische Zielsetzung sehr erfolgreich sein kann. Was auf europäischer Ebene funktioniert, kann in angepasster Form auch auf Weltebene zum Tragen kommen. Erste Schritte sind mit dem bereits erwähnten Gipfel von Kopenhagen und der Folgekonferenz im Jahr 2000 in Genf bereits getan.

4. Die **IAO** hat mit ihrem Generalziel „**Menschenwürdige Arbeit für alle im 21. Jahrhundert**“ die einzelnen Zielsetzungen umfassend und ehrgeizig zusammengefasst.

Bei der Gewichtung der Teilziele gehört aus unserer Sicht das Ziel „**Beschäftigung für alle**“ an die Spitze. Denn die anderen Ziele wie „Grundlegende Arbeitnehmerrechte“ oder „Sozialer Schutz im Arbeitsleben“ setzen eine Beschäftigung voraus. Wenn es gar keine Arbeit gibt, kann diese auch nicht menschenwürdig ausgestaltet werden.

5. Zu recht betont die **IAO** die Bedeutung des **Sozialen Dialogs** - d.h. die Zusammenarbeit der Sozialpartner - für eine erfolgreiche Konzeption von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die IAO selbst ist als dreigliedrige Organisation so etwas wie ein „Bündnis für Arbeit“ auf Weltebene. In Deutschland hat das „**Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit**“ bereits große Erfolge erzielt und zu der positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre beigetragen. Die verstärkte dreigliedrige Zusammenarbeit ist mit dem **Europäischen Beschäftigungspakt** des Gipfels vom Juni 1999 in Köln auch auf europäischer Ebene verstärkt worden.

6. Die Entwicklungsprobleme in der Welt sind außerordentlich groß und umfassend. Zu den genannten wirtschafts- und sozialpolitischen Zusammenspiel muss unverzichtbar die Bewahrung der Umwelt hinzutreten. Eine wirtschaftlich und sozial positive Entwicklung kann es auf Dauer nur in einer intakten Welt geben.

b) Zu den Ausführungen von Herrn Tapiola (IAO Genf) ist aus Sicht des BMA folgendes anzumerken:

1. Zu Recht weist Herr Tapiola darauf hin, dass der Gedanke, durch weltweit einheitliche Mindestarbeitsnormen einen fairen internationalen Wettbewerb zu ermöglichen, der nicht zu Lasten sozialer Gerechtigkeit geht, schon bei der Gründung der IAO Pate gestanden hat.

Die raschen Veränderungen in den Bereichen Wirtschaft und Arbeit durch technologischen Wandel und Globalisierung erforderten von der IAO ein neues Instrumentarium. Bei dem - nur für Vertragsstaaten geltende - Normenaufsichtsverfahren steht im Mittelpunkt die Feststellung von Verstößen und weniger die Frage, durch welche Maßnahmen der festgestellte vertragswidrige Zustand beendet werden und wie die IAO hierbei helfen kann. Diese Lücke wird ausgefüllt durch die **IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit** von 1998. Diese Erklärung verpflichtet die Staaten, die bestimmte grundlegende IAO-Übereinkommen nicht ratifiziert haben, dazu, über die innerstaatliche Situation in Bezug auf die in diesem Übereinkommen niedergelegten Rechte - Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangs- und der Kinderarbeit, Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf - regelmäßig zu berichten. Ziel der Berichterstattung ist es in erster Linie festzustellen, wo Handlungsbedarf für die IAO besteht, um den betroffenen Staaten zu helfen, Defizite bei der Gewährung dieser grundlegenden Rechte zu beseitigen.

2. Ausdrücklich ist in der Erklärung festgehalten, dass diese nicht zu handelsprotektionistischen Zwecken verwendet werden darf; damit wird der Besorgnis vieler Entwicklungsländer Rechnung getragen.

3. Als Beispiel für die Möglichkeit der Hilfe zur Einhaltung grundlegender Arbeitnehmerrechte verweist Herr Tapiola auf das **von Deutschland bereits 1991 angestoßene Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC)** der IAO. In ähnlicher Weise werden vom Internationalen Arbeitsamt Aktionspläne für die anderen in der Erklärung genannten Rechte erarbeitet, für deren Umsetzung sowohl Mittel aus dem ordentlichen IAO-Haushalt als auch (vor allem) freiwillige Beiträge von Geberländern bereitgestellt werden.

4. Der den IAO-Erklärung von 1998 zugrundeliegende Ansatz - „**Helfen geht vor Verurteilen**“ - wird von der Bundesregierung geteilt und unterstützt. Dieses Prinzip bildet auch die Grundlage des (von Herrn Tapiola erwähnten) von Deutschland initiierten IPEC-Programms.
5. Vielleicht sollte - klarer als dies im Vortrag erkennbar wird - festgehalten werden, dass die in den Folgemaßnahmen zur Erklärung erhaltene Komponente der **technischen Zusammenarbeit** natürlich auch für Vertragsstaaten grundlegender Übereinkommen gilt, die bei der Einhaltung der aus diesen Übereinkommen folgenden Verpflichtungen Schwierigkeiten haben.
6. Das IAA rechnet mit einer breiten Bereitschaft **freiwilliger Geber**, die Aktionsprogramme zu den vier Kategorien grundlegenden Arbeitnehmerrechte zu unterstützen. Dies setzt voraus, dass die steuerzahlende Bevölkerung in den potentiellen Geberländern „mobilisiert“ werden kann. Im Hinblick auf Kinderarbeit ist diese Mobilisierung verhältnismäßig einfach zu bewirken; ähnlich verhält es sich wohl bei der Zwangsarbeit. Schwieriger könnte die Mobilisierung von Steuermitteln der Geberländer zur Förderung der Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz und (vor allem) der Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit in Entwicklungsländern werden.
7. Zur Diskussion über die sozialen Auswirkungen der Globalisierung gehört auch die Frage des Zusammenhangs zwischen **Handel und Sozialnormen**. Die Tatsache, dass die Erklärung nicht zu **handelsprotektionistischen** Zwecken benutzt werden darf, bedeutet - auch wenn einige Entwicklungsländer dies so sehen - ja nicht, dass man den Zusammenhang zwischen Handel und Sozialnormen leugnen muss. Hier sollte eine engere Zusammenarbeit zwischen IAO und WTO, aber auch mit anderen Organisationen (UNCTAD, Bretton-Woods-Institutionen, OECD) angestrebt werden.

## II. **Soziale Dimension der Arbeitnehmermobilität (Einwanderung, befristete Migration und projektgebundene Mobilität) - Nationale und internationale Regelungen zum grenzüberschreitenden Verkehr von Arbeitskräften und Einwanderung**

Zum Vortrag von Herrn Lorenz (IOM Berlin) ist aus Sicht des BMA folgendes zu bemerken:

1. Die Bevölkerung in Deutschland geht kontinuierlich zurück. Das Erwerbspersonenpotential wird noch voraussichtlich bis zum Jahr 2012 zunehmen, dann aber ebenfalls zurückgehen. Vor diesem Hintergrund ist in der Tat die Frage zu stellen, welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme zu erwarten sind.

Ein Arbeitskräftebedarf hat sich bereits kurzfristig und zum Teil unerwartet im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie gezeigt. Er ist aber nicht durch die demogra-

phische Entwicklung, sondern durch den Strukturwandel verursacht, der in seiner Geschwindigkeit und seinem Ausmaß unterschätzt wurde. Flankierend zu intensiven Maßnahmen, das inländische Arbeitskräftepotential in diesem Bereich zu verstärken, wurden daher zum 1. August 2000 auch die **Möglichkeiten für ausländische Computer-Fachkräfte** deutlich erleichtert, eine Tätigkeit in Deutschland aufzunehmen.

Zunächst 10.000 (voraussichtlich insgesamt 20.000) solcher Fachkräfte können schnell und unbürokratisch für bis zu fünf Jahren eine Arbeitserlaubnis für Deutschland erhalten. Dies ergibt sich aus der Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie.

2. Der Umfang **illegaler Ausländerbeschäftigung** in Deutschland, aber auch in Westeuropa liegt erheblich unter 16 v.H. des Bruttoinlandsprodukts. Die von Herrn Lorenz erwähnte Studie der Kommission der EU bezieht sich auf alle Formen von „undeclared work“, von der illegale Ausländerbeschäftigung nur ein Teil, und nicht einmal der größte ist. Für einen „Schwarzmarkt“ d.h. Einrichtungen oder Personen, die sich mit dem Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach illegalen Ausländern beschäftigen, sind in Deutschland allenfalls Ansätze (illegale Schleuser, illegale Vermittler) vorhanden. Gerade in diesen Fällen wird das Lohngefüge durch Dumpinglöhne und die soziale Sicherheit der Ausländer durch Nichtanmeldung zur Sozialversicherung und Nichtinanspruchnahme der Leistungen der sozialen Sicherung extrem gefährdet.
3. Herr Lorenz hat den sog. "**Brain-drain**" angesprochen. Dahinter steht die Befürchtung, dass die Industrieländer den Entwicklungsländern dringend benötigte Fachkräfte entziehen könnten. Dieses Problem hat zwei Seiten. Einerseits ist es entwicklungspolitisch sinnvoll, in Deutschland Fachkräfte auszubilden, die dann in ihre Heimat zurückkehren und mit den bei uns erworbenen Kenntnissen am Fortschritt in ihrem Land mitarbeiten. Andererseits kann das deutsche Recht diese Menschen allenfalls zu einer Ausreise aus Deutschland, nicht aber zu einer Rückkehr in ihre Heimat zwingen, so dass entwicklungspolitische Ziele möglicherweise nur eingeschränkt erreicht werden.

Zu berücksichtigen ist in dem Zusammenhang auch, dass Migranten aus Entwicklungsländern, die in Industrieländern arbeiten, in der Regel Geld nach Hause überweisen, das der Wirtschaft im Heimatland zugute kommt. Hier wird man eine Linie finden müssen, die sowohl die Interessen der beteiligten Staaten als auch die der einzelnen Migranten angemessen berücksichtigt.

4. Herr Lorenz hat in seinem Beitrag mehrere Möglichkeiten für Deutschland aufgezeigt. Auch in Deutschland werden zur Zeit Überlegungen angestellt, welche weiteren Maßnahmen auf Grund der zu erwartenden demographischen Entwicklung erforderlich sind. Wie Sie wissen, hat der Bundesminister des Innern, Otto Schily, eine **unabhängige Kommission** einberufen, **die alle mit der Zuwanderung verbundenen Fragen vorurteilsfrei prüfen soll**.

Dazu gehören auch die von Herrn Lorenz genannten Punkte, etwa die Frage, inwieweit die Zuwanderung von Arbeitskräften erforderlich ist, falls die für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands notwendigen Fachkräfte trotz Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nicht auf dem deutschen und EU-Arbeitsmarkt gefunden werden können. Damit verbunden ist ebenfalls die Frage, wie eine Zuwanderung praktisch durchgeführt werden könnte, ob dafür Quoten eingeführt oder andere Auswahlkriterien greifen sollen. Die Kommission wird  **voraussichtlich Mitte 2001** ihre **Empfehlungen** vorlegen. Daher wird um Verständnis gebeten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu den Vorschlägen von Herrn Lorenz im einzelnen nicht eingegangen werden kann.

Zu den noch nicht vorliegenden Referaten des Herrn John P. Martin (OECD Paris) und des Vertreters der UNCTAD wird - soweit ergänzend erforderlich - in der Sitzung am 12. Februar 2001 Stellung genommen.