

## **Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen - Herausforderungen für die soziale Entwicklung**

**Ein Beitrag zur Sitzung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft -  
Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages am 12. Februar 2001**

Werner Sengenberger, ILO Genf

### **Inhaltsverzeichnis:**

#### **Vorwort**

#### **I. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Ära der Globalisierung**

- 1. Die Entwicklung in den 1990er Jahren**
- 2. Längerfristige Trends**
- 3. Die Trends auf dem Hintergrund der Globalisierung**

#### **II. Ziele und Politikerfordernisse zur sozialen Gestaltung der Globalisierung**

- 1. Globalisierung als Gestaltungsaufgabe**
- 2. Reorientierung internationaler Entwicklungspolitik**
- 3. Ziele und Politik der Internationalen Arbeitsorganisation**
- 4. Der informelle Sektor als Herausforderung**

#### **III. Zusammenfassung**

#### **Tabellen**

#### **Literatur**

## Vorwort

Dem Auftrag der Kommission folgend gibt dieser Beitrag zunächst einen Überblick über zentrale globale wie regionale Trends in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Diese Trends werden dann auf dem Hintergrund der Globalisierungsdebatte interpretiert. Dabei werden einige der gängigen Anschauungen über die Auswirkungen der Globalisierung in Frage gestellt. Schließlich wird - ausgehend von der zentralen Bedeutung der Politik für eine sozial annehmbare Gestaltung der Globalisierung - dargelegt, wie man sich diese Ausgestaltung in den internationalen Organisationen, insbesondere in der Internationalen Arbeitsorganisation, vorstellt.

## I. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Ära der Globalisierung

### 1. Die Entwicklung in den 1990er Jahren

Nach den ungünstigen Trends in den 1990er Jahren weisen die Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in einigen Teilen der Welt nunmehr wieder in eine positive Richtung. Insgesamt gesehen bleibt die Arbeitsmarktlage jedoch prekär.

Weltweit gesehen ist die *Arbeitslosigkeit*, die von durchschnittlich 4,4 % im Jahr 1990 auf bis zu 6,1 % im Jahr 1998 angestiegen ist, wieder gefallen. Die Quote für 1999 betrug 5,7 %. Nimmt man China und Indien aus der Betrachtung heraus, so lag die globale Arbeitslosenquote 1998 bei 7,2 % und 1999 bei 6,5 %. Die beiden Länder prägen mit einer Gesamtbevölkerungszahl von rund 2 Mrd. Menschen das Gesamtbild in gewichtiger Weise.

Der hohe Stand der Erwerbslosigkeit im Jahr 1998 wurde von den Finanz- und Wirtschaftskrisen in Ost- und Südostasien, Russland und Brasilien ausgelöst. Die Einbrüche spiegeln sich in den verringerten, teilweise dramatisch negativen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in diesen Regionen sowie verringerten Raten im Weltmaßstab wider. 1998 betrug das mittlere globale Wachstum nur 2,5 %, verglichen zu einem (geschätzten) Durchschnittswachstum von 3,4 % für die Jahre 1992-2001.

Das globale Wachstum der Beschäftigung im Zeitraum 1990-99 betrug im Jahresdurchschnitt 1,4 %, die Gesamtquote der Erwerbsbeteiligung fiel allerdings von 62,9 % in 1990 auf 61,6 % in 1999.

Die Gesamtzahl der offen ausgewiesenen Arbeitlosen wird von der ILO weltweit auf gegenwärtig rd. 160 Millionen geschätzt - ein Plus von 20 Millionen seit Beginn der Asienkrise im Jahr 1997.

*Bei dieser Zahl und den oben genannten Arbeitslosenquoten ist indes zu beachten, wer als arbeitslos erfasst wird. Nach einer ILO-Empfehlung zählt als arbeitslos, wer das Erwerbsalter erreicht hat und bei einer Erhebung angibt, arbeitslos zu sein, dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung steht und sich aktiv um eine Arbeitsaufnahme bemüht. Nach dieser Definition gelten z.B. nicht als arbeitslos diejenigen, die keine Arbeit haben, aber - wie in vielen Reformstaaten*

*üblich - auf den Lohn- und Gehaltslisten von Arbeitgebern stehen und von diesen irgendwann einen Rückruf erwarten. Es zählen auch nicht jene, die - wie in vielen Entwicklungsländern - keine Arbeit suchen, weil sie dies für aussichtslos halten. Die Arbeitslosenquote unterschätzt folglich in vielen Ländern das tatsächliche Ausmaß des Arbeitsplatzmangels. Aus den genannten Gründen misst man zunehmend zusätzlich zur Arbeitslosenquote die Inaktivität auf dem Arbeitsmarkt, definiert als diejenigen im Erwerbskernalter von 25 bis 54 Jahren, die weder arbeiten noch Arbeit suchen.*

Für die große Mehrzahl der Länder sagt der Indikator **Unterbeschäftigung** mehr über das Arbeitsplatzdefizit aus als die Arbeitslosenquote. Der Umfang der Unterbeschäftigten, d.h. derer, die unfreiwillig weniger arbeiten als sie eigentlich möchten oder weniger verdienen als zum Lebensunterhalt erforderlich ist, liegt bei etwa 850 Millionen. Unterbeschäftigung ist vor allem ein Problem der Entwicklungsländer. Dort hat, wie gesagt, die Arbeitslosenquote nur einen geringen Aussagewert für den tatsächlichen Umfang des Beschäftigungsdefizits, da man es sich infolge fehlender Arbeitslosenversicherung vielfach gar nicht „leisten“ kann, arbeitslos zu sein oder es kein Arbeitsamt gibt, bei dem man sich melden könnte.

Taxiert man das globale Arbeitskräftepotential auf derzeit etwa 3 Mrd. Menschen, so kann man sagen, dass rund eine Drittel davon entweder arbeitslos oder unterbeschäftigt ist.

Ein großer und wachsender Teil der Erwerbsbevölkerung, vor allem in den Entwicklungsländern, ist im sog. **informellen Sektor** tätig. Dabei handelt es sich strenggenommen aber nicht um einen bestimmten Sektor der Wirtschaft, sondern um sehr verschiedenartige Tätigkeiten außerhalb öffentlich registrierter Unternehmen. Die Arbeitgeber zahlen keine Steuern und Abgaben. Zum informellen Sektor zählen selbständig Beschäftigte, Arbeitskräfte im Lohnauftrag, Straßenhändler, mithelfende Familienangehörige, und Heimarbeiter. Das von der ILO 1972 im Rahmen eines Kenia-Projekts entwickelte Konzept bezog sich ursprünglich nur auf kleine Selbständige. Heute ist der informelle Sektor nicht auf Klein- und Mikrounternehmen beschränkt. Er findet sich auch in mittleren und größeren Unternehmen, in denen Arbeitsgesetzgebung nicht zur Anwendung kommt. In der Regel ist im informellen Sektor Kapitalausstattung und Produktivität gering, die Arbeitskräfte haben keine Berufsausbildung, die Einkommen sind niedrig und unstetig, und die Arbeitsbedingungen sind prekär. Es gibt jedoch auch vereinzelt Bereiche innerhalb dieses Sektors mit moderner Produktion und besseren Beschäftigungsbedingungen. Mitunter ist der informelle Sektor auch Zulieferer für multinationale Unternehmen. Die Grenzen zum formellen Sektor sind oft fließend.

Die Schätzungen des Umfangs des informellen Sektors sind unzulänglich, da nur bruchstückhaft verlässliche Daten vorliegen. In Kenia z.B. sind heute fast zwei Drittel der Beschäftigung informell, im Jahr 1972 waren es lediglich 10 %. Im gesamten Afrika wird der Anteil der informell Beschäftigten in den städtischen Räumen auf 61 %, in Lateinamerika auf 58 % geschätzt. In den großen Städten Südamerikas sind in den Jahren 1990-98 sechs von zehn der neuen Arbeitsplätze im informellen Bereich entstanden, in Afrika waren es 93 %, in Asien 40 - 50 %, wobei der Anteil in den Schwellenländern unter 10 % liegt, in den ärmsten Ländern wie Bangladesch hingegen bei 65 %. Es wächst nicht allein die informelle Beschäftigung, es schrumpft zugleich auch der formelle Sektor. Auch in den entwickelten Ländern, wie den USA und Westeuropa, und in den Reformstaaten in Osteuropa hat sich der informelle Sektor in Form von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit ausgebreitet, wenn auch auf viel niedrigerem Niveau als in den Drittländern. In vielen Ländern ist auch eine „Feminisierung“ des informellen Sektors zu

beobachten. Der Anteil der Frauen an den Beschäftigten im informellen Sektor liegt im globalen Durchschnitt bei 60 bis 80 %. Die Ursachen der Ausweitung des informellen Sektors sind vielfältig. Allen voran sind unzureichendes Wirtschaftswachstum, mangelnde soziale Sicherung und Zugangsbarrieren zum formellen Sektor zu nennen (vgl. II.4).

Nach einer Schätzung der ILO ist die **Kinderarbeit** erheblich. 250 Mill. Kinder im Alter zwischen 6 und 14 Jahren gehen regelmäßig einer Arbeit nach, rund 120 Mill. sind vollzeitbeschäftigt. Die große Mehrzahl von ihnen arbeitet im informellen Sektor. Zu den übelsten Formen der Kinderarbeit zählen besonders schwere und gefährliche Arbeiten (z.B. in Bergbau und Fischerei), Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und Prostitution, welche die physische, psychische und mentale Entwicklung der Kinder schädigen.

In vielen Ländern ist die **Lohn- und Einkommensungleichheit** gewachsen. Wo verlässliche Daten vorliegen zeigte sich dieser Trend in 4 von 8 Ländern mit relativ geringen Einkommensdisparitäten, in 8 von 14 Ländern mit mittlerer Ungleichheit, in 6 von 9 Ländern mit hohen Differenzen, und in 2 von 2 Ländern mit sehr hoher Ungleichheit. Vielfach haben sich die Einkommensunterschiede im Zuge fallender Reallöhne ausgeweitet. Die Wirtschaftskrisen in den 90er Jahren haben das Ihrige zu den wachsenden Diskrepanzen beigetragen. Die funktionale Einkommensverteilung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen hat sich zumeist zuungunsten der ersteren verschoben.

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie stark ungleiche Einkommensverteilung sind Hauptursachen von **Armut**. 1998 lebten 32 %, d.h. fast ein Drittel der Weltbevölkerung, von weniger als einem Drittel des Durchschnittseinkommens in ihrem jeweiligen Land (sog. relative Armut). Nimmt man China aus der Berechnung heraus, erhöht sich die Quote auf 37 %. Die Quote der relativen Armut ist allerdings rückläufig. 1990 lag die Gesamtquote (mit China) noch bei 37,4 %. Das Ausmaß extremer Armut in der Welt ist ebenfalls beträchtlich. Die Zahl der Menschen, die von weniger als 1 US\$ pro Tag leben, wurde für das Jahr 1998 auf 1,2 Mrd. geschätzt. Ihr Anteil an der Weltbevölkerung beträgt derzeit 24 %. Ihre Zahl ist in den 90er Jahren gesunken, wesentlich als Folge des Rückgangs extremer Armut in den wirtschaftlich stark wachsenden Staaten China und Indien. Die 1,2 Mrd. von extremer Armut Betroffenen müssen von den rd. 500 Millionen unter ihnen leben, die ein Arbeitseinkommen haben. 43,5 % der extrem Armen leben in den südasiatischen Staaten. Der Anteil der extremen Armut ist aber in allen Regionen, ausgenommen Europa und Zentralasien, in den 90er Jahren zurückgegangen. Unterernährung stellt nach wie vor ein gravierendes Problem dar. Es gibt etwa 150 Mill. stark untergewichtige Kinder unter 5 Jahren. Jedoch sinkt deren Quote außer in Afrika in allen Erdteilen.

Die **Qualifikationsunterschiede** zwischen den Beschäftigten haben in den entwickelten Industriestaaten in den vergangenen 2 Jahrzehnten leicht abgenommen. In den Ländern mit mittlerem Einkommensniveau haben sie sich stark gemindert, in den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa und in Asien hingegen sind sie erheblich gewachsen. Allgemein gilt: je höher das mittlere Einkommensniveau eines Landes desto geringer die Differenzierung nach der Qualifikation. Die zwischenstaatliche Differenzierung der Löhne im gleichen Beruf ist trotz verstärkter internationaler wirtschaftlicher Verflechtung gewachsen.

Rund 90 % der Weltbevölkerung leben ohne jegliche oder mit gänzlich unzureichender **sozialer Sicherung**. Damit ist gemeint, dass sie keine (oder keine hinreichende) Einkommenssicherung bei Krankheit, Schwangerschaft, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfällen,

Invalidität, Alter und als Hinterbliebene des Hauptverdieners haben, keine Krankenversicherung und keinen Anspruch auf Familienhilfe. 75 % der Arbeitslosen erhalten keine Unterstützung. In vielen Ländern ist der Arbeitsschutz unterentwickelt. Jeden Tag sterben 3.000 Menschen an den Folgen eines Arbeitsunfalls oder erliegen einer Berufskrankheit. In einem Jahr sind dies weit über eine Million Menschen.

Betrachten wir die Weltregionen im einzelnen:

In den *Mitgliedsstaaten der OECD* erreicht die Arbeitslosigkeit mit 7,4 % zu Mitte der 90er Jahre einen Höhepunkt - die Arbeitslosenquote lag 1994 bei 8,1 % - und ist ab 1997 bis zum Jahr 2000 auf 6,2 % gefallen. Für 2001 ist ein weiterer Rückgang vorausgesagt. Gestiegen sind in den letzten Jahren auch die Beschäftigtenzahl und die Erwerbsquote. Der Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung ist im OECD-Bereich von 64,3 % in 1995 auf 65,9 % gestiegen.

Noch stärker war die Trendwende in der Europäischen Union. Während die Beschäftigung dort 1995 noch um 1,0 % fiel, ist sie 1998 um 1,5 % und 1999 um 1,6 % angewachsen. Die Erwerbsquote für die EU-15 lag in diesen beiden Jahren bei 60,1 % und 62,6 %. Die Arbeitslosenquote verminderte sich von 11,1 % in 1994 auf 8,5 % in 2000. Die Quote der jugendlichen Arbeitslosen hat sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre um rund 3 Prozentpunkte in der OECD und 2 Prozentpunkte in der EU verringert. Auch der Anteil der langfristig Arbeitslosen ging leicht zurück. Dennoch bleibt ein hoher Sockel struktureller Langzeitarbeitslosigkeit.

Im Vergleich zu den USA zeigen sich in der EU einige gravierende Beschäftigungsdefizite:, darunter eine Dienstleistungslücke, die auf ein grosses Beschäftigungspotential in der EU in so gut wie allen Dienstleistungsbereichen hinweist; eine geschlechtsspezifische Diskrepanz: in der EU ist nur die Hälfte der Frauen berufstätig -verglichen mit zwei Dritteln in den USA; selbst im Kernbeschäftigungsalter von 25-54 Jahren zeigt sich bei der Beschäftigungsquote der Frauen noch eine erhebliche Lücke: Sie betrug in der EU 63 % und in den USA 74 %. Ferner gibt es ein Ungleichgewicht in der Altersstruktur der Beschäftigten: die Beschäftigungsquote der 55-64 Jährigen liegt in der EU bei 36 %, in den USA bei 57 % (Daten von Eurostat 1999); schliesslich existiert in Europa ein Qualifikationsdefizit: Der Qualifikationsbedarf wird in der EU durch das bestehende Angebot nicht gedeckt. Dies trifft insbesondere für die Informationstechnologie zu (International Data Corporation, 2000).

Einige der industrialisierten Länder haben mittlerweile einen sehr hohen Beschäftigungsstand. Folgt man der Definition von Beveridge, der unter Berücksichtigung der Friktionsarbeitslosigkeit Vollbeschäftigung mit einer Arbeitslosenquote von 3 % gleichsetzte, dann liegen einige Länder heute sehr nahe an dieser Marke. So betrug im Jahr 2000 die Arbeitslosenrate in den Niederlanden 2,5 %, in Norwegen 3,5 %, in Irland 3,6 %, in der Schweiz 2,7 %, in Portugal 4,1 % und in den USA 4,0 %.

Internationale Wanderungen nehmen nicht die Größenordnung ein, die man angesichts der politischen Diskussion des Themas vermuten würde. In weniger als der Hälfte der OECD-Staaten beläuft sich der Anteil der Ausländer unter den Arbeitskräften auf mehr als 5 %.

Die Reallohnentwicklung war in den meisten entwickelten Industrieländern in der 90er Jahren positiv. In 11 der 28 OECD-Staaten lag der Zuwachs zwischen 10 und 20 % (gemessen in

US\$). Zu einem Rückgang des realen Lohnniveaus im Verarbeitenden Gewerbe kam es in den USA (-1,0 %), Italien (-0,5 %), Australien (-1,6 %), Schweden (-6,4 %) und Türkei (-35,4 %) (Tab. 1.12). Für einen Arbeitnehmer mag aber die Lohnentwicklung in der nationalen Währung wichtiger sein als der in Dollar gemessene Außenwert. Danach betrug der Reallohnzuwachs in Schweden von 1990 bis 1998 18 %. In Japan belief sich der Zuwachs im selben Zeitraum auf 15 %, in Korea auf 58 %.

Die Spreizung der Arbeitseinkommen ist in den 1980er und teilweise auch in den 1990er Jahren in einigen OECD-Ländern, z.B. in den USA, Großbritannien, Australien, Neuseeland und Italien deutlich gewachsen, in anderen Staaten wie Belgien und Dänemark relativ konstant geblieben und in Deutschland sogar etwas gesunken. Die relative Armut, gemessen an der Quote der Bevölkerung, die über ein Einkommen von weniger als der Hälfte des Durchschnitts verfügt, variiert erheblich. Sie lag zwischen 1987 und 1997 in Finnland bei 3,9 %, in Deutschland bei 5,9 %, in Italien bei 12,8 %, in Japan bei 11,8 % und in den USA bei 17,3 %. In den USA tauchte in den 90er Jahren der Begriff „working poor“ auf. Kinderarmut, die statistisch berechnet wird als Anteil der Kinder aus Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen von weniger als 50 % des Median-Einkommens aller Haushalte und eines Korrekturfaktors für die Zahl der Personen im Haushalt, differiert noch stärker. Am unteren Ende der Skala liegen Belgien mit 1,8 % und Schweden mit 2,5 %, am oberen Ende Großbritannien mit 17,9 % und die USA mit 22,7 %.

Als neue, in vielen Industrieländern wachsende, Probleme zeichnen sich Stress am Arbeitsplatz und andere gesundheitliche Beeinträchtigungen im Arbeitsleben ab. Diese werden mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung, Erwerbsunsicherheit und Arbeitsplatzverlust, Privatisierung und neuen Informationstechnologien in Verbindung gebracht (Europäische Stiftung).

Eine gravierende Verschlechterung ihrer Beschäftigungs- und Einkommenssituation erfuhren die Reformstaaten in *Mittel- und Osteuropa und Zentralasien*, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Zum erheblichen Teil ist dies durch die Entindustrialisierung bedingt. Für die Gruppe der Reformländer insgesamt ist die Erwerbslosigkeit auf 10,9 % in 1999 gestiegen. In vielen dieser Länder sind zwischen 10 % und 20 % der Arbeitskräfte ohne Arbeit. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei durchschnittlich fast 30 %. Der Anteil der Langfristarbeitslosen rangiert von 16 % in der Tschechischen Republik und 8 % in Georgien. In nur wenigen Staaten wie Ungarn, Lettland und Litauen ist die Arbeitslosenquote seit 1995 gefallen. Die meisten Reformstaaten erlebten in den 90er Jahren auch einen Rückgang des Bruttosozialprodukts sowie Verluste bei Beschäftigung und Reallöhnen, bei letzteren von bis zu 87 %. In den vergangenen zwei Jahren wurde allerdings ein Wachstum um 2,5 % erzielt und für 2001 sind 3% vorhergesagt. Dies lässt auf eine Besserung der Arbeitsmarktlage hoffen. Im allgemeinen sind die Arbeitsmarktdaten für die Staaten in Mittel- und Osteuropa erheblich günstiger als in den GUS-Staaten.

Die Staaten in *Asien und im Pazifik* haben sich wirtschaftlich von der Finanz- und Wirtschaftskrise 1997-98 erholt und weisen mit 6 % nunmehr wieder die höchsten BIP-Wachstumsraten aller Weltregionen auf. Die Mehrzahl der von der Krise am stärksten betroffenen Länder Thailand, Indonesien, Philippinen, Korea und Malaysia verzeichnen wieder hohes Wachstum. Die soziale Lage hat sich indes nicht in gleichem Maße verbessert. Dies liegt auch daran, dass die Rückkehr zu hohen Wachstumsraten nicht verwechselt werden darf mit bereits erfolgter Rückkehr zu früherem Einkommensniveau. Viele Menschen in den Krisenstaaten

erfahren, dass ihre in vielen Jahren erfolgten Einkommenssteigerungen in wenigen Monaten ausgelöscht wurden. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit für die gesamte Region lag 1999 bei 4,6 %. In Korea liegt die Quote gegenwärtig bei 6,3 %, in Indonesien bei 5,5 %, in Thailand bei 4,2 %, in Malaysia bei 3,4 % und in den Philippinen bei 9,4 %. In Malaysia und Indonesien steigt sie noch an. Einige Staaten in der Region sahen in den 90er Jahren sehr starke Reallohnzuwächse (z.B. 52 % in Singapur), andere starke Einbußen (z.B. jeweils 25,5 % in Indien und Pakistan). In China, das durch einen Verzicht auf eine Abwertung zur wirtschaftlichen Erholung in der Region beigetragen hat, beschleunigt sich derzeit das wirtschaftliche Wachstum. In der ersten Jahreshälfte 2000 lag das reale BIP um 8,2 % höher als im Vorjahr, erreichte aber nicht die zweistelligen Wachstumsraten der frühen 90er Jahre. Die Arbeitslosigkeit in den städtischen Räumen wird offiziell mit 3,1 % in 1999 angegeben, die Entwicklungsbank für Asien schätzt sie auf 9,5 %. Markante Negativerscheinungen im Arbeitsmarkt der Staaten Südasiens sind die niedrige Arbeitsproduktivität und die hohe Unterbeschäftigung im informellen Sektor, ferner die hohe Jugendarbeitslosigkeit, geschlechtliche Diskriminierung und Kinderarbeit. Die Zahl der extrem Armen, die von weniger als 1 US\$ pro Tag leben, wurde für den ostasiatischen und pazifischen Raum 1998 auf 278 Mill. geschätzt. Die Quote der Betroffenen hat sich von 27,6 % in 1990 auf 15,3 % in 1998 verringert. In den Ländern Südasiens lag die Quote in den beiden Jahren bei 44 %, bzw. 40 %. Die Zahl der dort lebenden extrem armen Bevölkerung wird auf 522 Mill. Personen geschätzt.

Die **Länder in Lateinamerika und der Karibik** sind nach der Wirtschaftskrise in 1998-99 wieder zu Wachstum zurückgekehrt. Das BIP ist im Jahr 2000 um 4 % gewachsen, und soll 2001 um 4,7 % steigen. Von 1990 bis 1998 ist die Arbeitslosenquote (die nur in den städtischen Ballungsräumen ermittelt wird), von 5,1 % auf 8,1 % gewachsen. In 18 der 38 Staaten der Region ist die Quote zweistellig. Die Beschäftigung im informellen Sektor hat sich in diesem Zeitraum von 44,4 % auf 47,9 % erhöht. 52 % der Frauen und 45 % der Männer arbeiten dort. Die Reallohne sind in Bolivien, Chile, Dominikanische Republik, Jamaika, Trinidad und Tobago sowie Venezuela stark gesunken, dagegen in Bolivien, Peru und in den meisten mittelamerikanischen Staaten erheblich gestiegen. Von extremer Armut sind in der Region schätzungsweise 78 Mill. Menschen betroffen. Die Quote hat sich von 16,8 % in 1990 nur geringfügig auf 15,6 % in 1998 verringert. Lateinamerika ist weltweit die Region mit dem durchschnittlich größten Einkommensgefälle. In Brasilien z.B. betrug in den 90er Jahren das Einkommen des reichsten Fünftels der Bevölkerung das 25,5-fache des Einkommens des ärmsten Fünftels. Zum Vergleich: Der Wert war 3,4 in Japan und 5,6 in Frankreich. In vier von zehn Ländern der Region hat sich die Einkommensungleichheit in den vergangenen zehn Jahren noch verstärkt.

Der **nahe Osten und Nordafrika** erzielten im Jahr 2000 ein BIP-Wachstum von 4,0 %, nach 0,7 % im Jahr davor und einem geschätzten mittleren Wachstum für die Jahre 1992 bis 2001 von 3,5 %. Die Arbeitslosigkeit, die nicht überall gemessen wird, lag Ende der 90er Jahre in Algerien bei 28,7 %, in Marokko bei 22,0 % und in Ägypten bei 8,2 %. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in den Maghreb-Staaten außerordentlich hoch. Die Reallohne der Industriearbeiter - gemessen in US\$ - sind überall, wo statistisch erfasst, sehr stark gefallen. 2 % der Bevölkerung leben von weniger als 1 US\$ pro Tag. Ihre Zahl wird mit 5,5 Mill angegeben.

Für **Sub-Sahara Afrika** liegen nur begrenzt statistische Datenreihen vor. Die Arbeitslosenquote wurde gegen Ende der 90er Jahre wie folgt geschätzt: Botsuana 21,5 %, Lesotho 40,5 %, Namibia 19,5 %, Nigeria 3,2 %, Südafrika 25,3 %, Sambia 15,0 % und

Simbabwe 6,0 %. Diese Zahlen geben indes nur einen Teil der Arbeitsmarktrealität Schwarzafrikas wieder, da die meisten Arbeitskräfte im informellen Sektor tätig sind, wo die Erwerbslosigkeit nicht erfasst wird. Oft ist nur eine Minderheit im formellen Sektor tätig. Der Anteil der Arbeitskräfte im formellen privaten Sektor wird zur Mitte der 1990er Jahre wie folgt geschätzt: Tansania 4,0 %, Kenia und Uganda jeweils 9,2 %, Sambia 7,3 % und Simbabwe 20,8 %. Einige der afrikanischen Staaten, darunter Nigeria, Südafrika, Ghana, Tansania und Uganda verzeichneten im vergangenen Jahr positive Wachstumsraten, allerdings wächst die Bevölkerung schneller als das Inlandsprodukt. Die Reallöhne waren dramatisch rückläufig. In Kenia z.B. fielen die Löhne im verarbeitenden Gewerbe in den 90er Jahren um 50 %, in Sambia um 60 % und in Malawi um 73 %. Gegen Ende der 90er Jahre waren 291 Mill. Menschen in der Region extrem arm. Ihr Anteil hat sich von 47,7 % in 1990 auf 46,3 % in 1998 nur wenig verändert. Bei Zugrundelegung einer durch den Nahrungsbedarf definierten, absoluten Armutsgrenze wurde der Anteil der Bevölkerung unter dieser Linie im Zeitraum 1996 bis 1998 wie folgt bestimmt: Burkina Faso 45,3 %, Ghana 29,4 %, Nigeria 65,6 %, Uganda 44 %, Sambia 60 % und Simbabwe 47,2 %. Viele Länder der Region wurden in ihren Entwicklungschancen stark von Naturkatastrophen (z.B. Flut in Mozambique), Bürgerkrieg, Preisverfall von Ausfuhrsgütern, HIV/AIDS-Epidemie und den Auswirkungen der sog. Strukturanpassungsprogramme (vgl. Teil II.2 unten) beeinträchtigt.

Für die weitere globale und regionale Arbeitsmarktentwicklung sind zwei Daten von Belang:

Erstens, das Wachstum des Arbeitskräftepotentials ist zwar rückläufig. Weltweit verringert es sich von 1,8 % in der ersten Hälfte der 90er Jahre auf 1,7 % in der zweiten Hälfte, und nach Schätzungen weiter auf 1,5 % im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts. Der Rückgang betrifft sowohl die mehr entwickelten wie die weniger entwickelten Länder und alle Regionen mit Ausnahme von Afrika, wo der Anstieg bei unverändert 2,9 % liegen wird (Box 1.4). Dennoch: um den Zuwachs des Arbeitskräftepotentials zu absorbieren, werden nach Schätzung der ILO bis 2010 eine halbe Milliarde zusätzlicher Arbeitsplätze benötigt. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien können dazu beitragen, mehr Beschäftigung zu schaffen. Allerdings ist es sehr fraglich, ob dies in den Ländern mit dem größten Beschäftigungsmangel geschieht. Nur etwa die Hälfte der Weltbevölkerung hat Zugang zu Elektrizität und Telefon, und damit zu Internet und neuer Ökonomie.

Zweitens, die Bevölkerung allgemein und auch die Erwerbsbevölkerung befinden sich in einem rapiden Prozess des Alterns. Global gesehen erhöht sich der Anteil der über 65 Jahre alten Menschen von 5,9 % in 1980 auf 6,9 % in 2000, 7,6 % in 2010, 11,8 % in 2030 auf 16,4 % in 2050. In den entwickelten Ländern liegt der Anteil bereits jetzt bei 14,4 % (gegenüber 11,6 % in 1980 und geschätzten 22,6 % in 2030). Das Verhältnis der über 65-Jährigen zur Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64 Jahre) verändert sich noch rapider, da die Population im aktiven Alter in den entwickelten Ländern schrumpft. Es ist offenkundig, dass sich damit die Frage der Lebensarbeitszeit neu bzw. nachdrücklicher stellt.

## **2. Längerfristige Trends**

Es ist wichtig, auch die Entwicklungstrends vor den 90er Jahren zu betrachten, zumal die Globalisierungsprozesse schon früher eingesetzt haben. Ab den 1970er Jahren wächst der internationale Waren- und Dienstleistungsverkehr. Ihr Anteil am globalen Bruttoinlandsprodukt steigt von etwa 13 % zu Beginn der 1970er Jahre auf 21 % gegen Mitte der 90er Jahre. Die



Wachstumsraten des internationalen Güteraustauschs übersteigen die der Produktion mit der Wirkung verstärkter internationaler Verflechtung. Der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen am Weltinlandsprodukt wächst ab Mitte der 80er Jahre von r.d 0,4 % auf 1,4 % in der Mitte der 90er Jahre.

Der bedeutendste Indikator der wirtschaftlichen Entwicklung seit den 1960er Jahren ist das wirtschaftliche Wachstum. Dieses hat sich in im Verlauf der letzten 4 Jahrzehnte deutlich verlangsamt. Der globale *BIP-Zuwachs* betrug durchschnittlich 5,3 % im Zeitraum 1960-70, 3,5 % im Zeitraum 1970-80, dann 3,1 % im Zeitraum 1980-90 und nur noch 2,3 % in den Jahren 1990-97. Der Trend gilt gleichermaßen für Länder mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommensniveau. Eine deutliche Abweichung von diesem Abwärtstrend gab es in den Staaten in Ostasien und im Pazifik, wo das Wirtschaftswachstum langfristig nicht nur sehr viel höher lag, sondern sich noch auf 9,4 % in den 90er Jahren steigerte. Stark ins Gewicht fällt dabei das außergewöhnlich starke Wachstum in China. Japan hingegen erlebte einen Wachstumsrückgang von 6,6 % in der ersten Periode, von 4,1 % in der zweiten und von 1,2 % in der dritten.

Auch das Produktivitätswachstum hat sich im Weltmaßstab merklich verlangsamt. Der per capita Output wuchs von 1960 bis 1980 im Durchschnitt um 83 %, in den beiden Jahrzehnten danach nur noch um 33 %. In Lateinamerika waren die entsprechenden Werte 75 % und 6 %, in Sub-Sahara Afrika 36 % und 15 %. Lediglich in Ostasien kam es zur einer Steigerung der Wirtschaftsleistung pro Kopf. In 89 Ländern der Welt verringerte sich das Produktivitätswachstum in den beiden Perioden um mindestens 5 Prozentpunkte, in nur 14 Ländern erhöhte es sich um mindestens diese Marge.

Vergleicht man die 1980er mit den 1990er Jahren, so stellt man folgendes fest: Das Wachstum der Produktivität sank in den entwickelten Ländern von durchschnittlich jährlich 2,4 % in den 80er Jahren auf 1,7 % in den 90er Jahren. In den Staaten im Übergang zur Marktwirtschaft stieg die Produktivität in den 80er Jahren um 1,4 % und sank in den 90er Jahren um durchschnittlich 3,2 % pro Jahr. Lediglich in den Entwicklungsländern kam es zu einer Steigerung der Pro-Kopf-Produktion, und zwar von 1,9 % auf 3,6 %.

Das über den Zeitraum der letzten vier Jahrzehnte gesunkene Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und der Produktivität ist der hauptsächliche Grund dafür, dass die Entwicklung von Beschäftigung, Löhnen und Einkommen in vieler Hinsicht nicht befriedigend verlief. Die Arbeitslosigkeit stieg mit der Verlangsamung des Wachstums. In den OECD-Ländern erhöhte sich die Quote von 3,0 % in 1964-73 auf 4,9 % in 1974-79, 7,2 % im Zeitraum 1980-89 und 7,4 % in 1990-99. In Deutschland und in anderen EU-Staaten war der Anstieg noch wesentlich dramatischer. Wo die Beschäftigungsentwicklung günstiger war, wie z.B. in den USA, enttäuschte die Entwicklung der Löhne. In den USA ist der Median-Lohn heute nicht höher als vor 27 Jahren, während er sich in den 27 Jahren davor um etwa 80 % erhöhte.

Auch in den Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommensniveau überwogen ungünstige Entwicklungen. In Lateinamerika sind die Reallöhne der Industriearbeiter heute um rund 4 Prozent niedriger als 1980, die gesetzlichen Mindestlöhne real liegen um 30 % niedriger (Tokman 1997). In Afrika ist der Niedergang von Beschäftigungschancen und Lohnniveau noch dramatischer.



In vielen Teilen der Welt konnte die Armut nicht erheblich eingedämmt werden. Das Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle zwischen armen und reichen Ländern konnte nicht verringert werden, sondern ist gewaltig gewachsen. Das Verhältnis des reichsten und ärmsten Fünftels der Menschheit betrug 1960 noch 30 zu 1. 1997 stand es 74 zu 1. Hinter dieser erhöhten Ungleichverteilung im Einkommensniveau steht während der letzten 4 Jahrzehnte eine mächtig gewachsene Kluft zwischen armen und reichen Ländern: 1960 betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den 20 reichsten Staaten das 18-fache des Werts der 20 ärmsten Staaten. Bis zum Jahr 1995 ist die Divergenz auf das 37-fache angewachsen. Über 80 Länder haben heute real niedrigere Pro-Kopf Einkommen als vor 10 Jahren. Für die Anschaffung eines Computers muss ein Amerikaner etwa einen Monat arbeiten, ein Bangladeschi rund 8 Jahre. 97 % aller Patente werden von den entwickelten Industrieländern gehalten. In Monaco gab es 99 Telefone pro 100 Einwohner, in Kambodscha ein Telefon für 100 Einwohner. 20 % der Weltbevölkerung leben in den reichsten Ländern. Ihr Anteil am Weltsozialprodukt liegt bei 86 %, ihr Anteil am Weltexportvolumen bei 80 %, ihr Anteil an den Telefonverbindungen bei 74 %. Die ärmsten 20 % in der Welt haben einen Anteil von rund 1 % am Sozialprodukt und an den Exportmärkten, und 1,5 % am Telefonnetz. Lediglich 6 % der Weltbevölkerung hat sich bislang des Internets bedient. 85 bis 90 % von ihnen leben in den entwickelten Industrieändern.

### **3. Die Trends auf dem Hintergrund der Globalisierung**

Die oben vorgestellten statistischen Entwicklungsverläufe ergeben kein einheitliches Gesamtbild, weder in querschnittlicher Betrachtung noch im Zeitablauf. Es bestehen offenkundig große Disparitäten zwischen den Regionen, und es zeigen sich Trendbrüche und Trendwechsel. Dennoch dominieren einige grundlegende Verlaufsmuster, insbesondere in der längerfristigen Perspektive. Dazu gehört die im Weltmaßstab zu beobachtende Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und der Produktivität sowie das weitere Auseinanderdriften von reichen und armen Ländern hinsichtlich Beschäftigungsniveau, Einkommen, sozialer und technologischer Infrastruktur und Entwicklungschancen.

Die bezeichneten Entwicklungspfade passen schwerlich zu den bislang optimistischen Verheißungen der Globalisierung. Betrachtet man die letzten 2 bis 3 Jahrzehnte als eine Ära wachsender ökonomischer Globalisierung, angefacht durch die Liberalisierung der Güter-, Kapital- und Geldmärkte und die daraus erwachsenen verstärkten Waren-, Geld- und Kapitalströme, so hätte es in dieser Zeit zu einer deutlichen Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums und zu einer Reduzierung der Armut kommen müssen, zumindest dann wenn man orthodoxer ökonomischer Theorie folgt. Diese schreibt der Liberalisierung der Märkte eine wachstumsfördernde Wirkung und einen höheren Lebensstandard zu. Diese sind indes aus den vorgelegten Zahlen nicht, jedenfalls nicht durchgängig erkennbar. Im Gegenteil, in den 90er Jahren kam es im Zuge der Freigabe des internationalen Kapitalverkehrs zu einer Reihe von Finanz- und Wirtschaftskrisen. Die versprochene Prosperität gibt es bislang nur für wenige der Entwicklungsländer und auch dort zumeist nur für Teile der Bevölkerung. Ob die jüngste Verbesserung der Wachstumsperspektiven, die dem „neuen Markt“ der Informations- und Kommunikationstechnologien zugeschrieben werden, wirklich umfassend und nachhaltiger Natur sein werden, ist derzeit noch nicht schlüssig zu beantworten.

Die Frage nach den wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen von internationalem Handel und grenzüberschreitendem Kapitalverkehr ist nicht leicht zu beantworten. Die Beziehungen sind komplex. Die Länder in der wirtschaftlich am stärksten integrierten Region, der EU, gehören zu

den Ländern mit dem höchsten Lebensstandard, aber auch zu jenen mit vergleichsweise geringen Wachstumsraten. Die dynamischen Staaten in Süd- und Südostasien verdanken ihren Aufstieg ohne Zweifel der Integration in den Weltmarkt. Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen sind nach Regionen und Staaten höchst ungleich verteilt. Die wirtschaftliche und soziale Lage ist zwischen und innerhalb der Weltregionen, oft sogar innerhalb der Nationalstaaten, sehr differenziert. Viele Länder des Südens, insbesondere in Afrika, sind heute viel stärker marginalisiert als vor 30 oder 40 Jahren. Zwar hat sich der Anteil der Exporte am BIP der Entwicklungsländer insgesamt erhöht, aber diese Steigerung konzentrierte sich auf lediglich 13 Länder unter ihnen (drei in Lateinamerika und 10 in Ost- und Südostasien). Letztere sind in ihrer Wirtschaftskraft und in ihrem Entwicklungsstand näher an die entwickelten Industrieländer gerückt. In der großen Zahl der übrigen Entwicklungsländer ging die Exportquote zurück. Ihre Ausfuhr beschränkt sich zudem stark auf Rohstoffe und nicht auf industrielle Güter. Nur ein geringer Teil der ausländischen Direktinvestitionen erreicht die armen Länder. 90 % fließen in die entwickelten Staaten. Das Problem, das es zu lösen gilt, ist offensichtlich nicht so sehr die (negative) Auswirkung der Globalisierung, sondern das des Zugangs und der Teilhabe an der Globalisierung. Die große Mehrzahl der Menschen in der dritten Welt sind bislang eher Zuschauer als Teilnehmer oder gar Mitgestalter des Globalisierungsprozesses. Zu den Ursachen zählt u.a., dass die entwickelten Länder ihre Märkte für Produkte der Landwirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes der Entwicklungsländer wenig geöffnet haben.

Nicht immer eindeutig und robust ist auch der von der Weltbank konstatierte positive Zusammenhang zwischen nationaler Marktöffnung, Wachstum, Beschäftigung und Einkommensentwicklung. Ausländische Direktinvestitionen haben in vielen Ländern, aber keineswegs in allen zum Technologietransfer geführt. Oft bleibt, wie in den mittelamerikanischen Maquiladoras zu erkennen, die Modernisierung auf kleine Enklaven beschränkt. Verstärktes Wachstum ist zwar nach wie vor der Motor für eine Verbesserung der Beschäftigungslage. Aber Wachstum bedeutet nicht automatisch mehr Beschäftigung und weniger Armut. Es gibt verschiedenartige Wachstumsregime. Führt Wachstum, wie in Brasilien, Kolumbien, Kenia und Südafrika geschehen, zu großer sozialer Ungleichheit von Löhnen und Einkommen, so wird die Armut eher gesteigert, und im nächsten Zug entstehen Wachstumshemmnisse. Dennoch wird nachhaltiges Wachstum als wesentliche Voraussetzung für die Armutsbekämpfung und Entwicklung gesehen. Inwieweit es tatsächlich zu mehr und besserer Beschäftigung und zur Einkommensverbesserung der ärmeren Schichten führt, hängt von den nationalen Politiken und Institutionen ab.

Die besonders in den OECD-Staaten populäre These vom „jobless growth“, vom Wachstum ohne Beschäftigungszuwachs, ist in ihrer generellen Form nicht haltbar. Das durchschnittliche Wachstum der Arbeitsproduktivität war abnehmend, die Beschäftigungsintensität des Wachstums hat sich erhöht. So ist die „Wachstumsschwelle“, ab der es zu einer Zunahme der Beschäftigtenzahl kommt, in den Industrieländern seit den 1960er Jahren stark gefallen. Die Beschäftigungsintensität variiert allerdings erheblich von Land zu Land, teilweise in Abhängigkeit davon, ob der Zuwachs des Arbeitsvolumens durch mehr Beschäftigte oder mehr Arbeitsstunden realisiert wird.

Verbessert sich der Beschäftigungsstand bis hin zur Vollbeschäftigung, so vermindern sich auch bestimmte soziale Probleme, selbst unlösbar erscheinende. In den USA z.B. sind in den letzten Jahren, als sich die Arbeitslosigkeit auf 4 % hin bewegte, erstmals die Reallöhne auch der weniger Qualifizierten wieder gestiegen, die Armut hat sich etwas verringert, die Zahl der arbeitslosen, von Sozialhilfe lebenden, alleinerziehenden Mütter ist gesunken, ebenso die

Geburtenrate bei den Teenagern, und das - im internationalen Vergleich sehr hohe - Niveau der Kriminalität ist seit langem erstmals rückläufig. Ein enger positiver Konnex zwischen Wachstum und Armutsniveau ist von der Weltbank sowohl in querschnittshafter, region- und ländervergleichender Betrachtung wie auch im Längsschnitt, z. B. im Konjunkturverlauf, eindeutig nachgewiesen worden. Ferner wurde ermittelt, dass wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb der Staaten das Wachstumspotential mindert (vgl. Weltentwicklungsbericht 2000). Umgekehrt fördert nach Weltbankrecherchen eine Umverteilung zugunsten der ärmeren Bevölkerung, z.B. durch eine Bodenreform, die Wachstumschancen.

Mit der Verringerung der Armut verändert sich die Demographie eines Landes. Zuerst reduziert sich die Sterblichkeit, sodann die Geburtenrate, im Saldo mit der Wirkung langsameren Bevölkerungswachstums. Ferner gibt es eine klare statistische Korrelation zwischen dem Armutsniveau und der Wahrscheinlichkeit ziviler Konflikte. Bürgerkriege sind in den Entwicklungsländern um ein Vielfaches häufiger als in Ländern mit hohem Einkommensniveau. Die weitaus meisten Kriege dieser Art finden sich in Afrika.

Wenig Unterstützung aus den vorliegenden Daten erfährt die - besonders in Deutschland - vertretene Anschauung, wonach menschliche Arbeit durch (intelligente) Technologien ersetzt werde, der Gesellschaft die Arbeit ausgehe und das Vollbeschäftigungsziel illusorisch geworden sei und man deshalb auf gänzlich andere Weise, z.B. durch nicht erwerbsorientierte Eigen- oder Bürgerarbeit, neue Arbeit schaffen müsse. Würden diese Thesen zutreffen, müsste die Erwerbstätigkeit überall und stetig schrumpfen, die Arbeitslosigkeit kontinuierlich wachsen. Dies ist indes, wie wir oben gesehen haben, keineswegs der Fall. Die Beschäftigungslage, obgleich vielerorts prekär, hat sich in einigen Teilen der Welt wieder verbessert und es gibt 11 OECD-Länder, deren Arbeitslosigkeit sich - mit weiter fallender Tendenz - in der Größenordnung von 2-4 % bewegt, die sich also Vollbeschäftigungsniveau nähern oder es bereits erreicht haben. Es scheint, als habe man mit der These der Gesellschaft ohne Arbeit einen Mythos erzeugt, indem von einem temporären oder punktuellen Trend auf eine säkulare Entwicklung geschlossen wurde. Die Vorstellung vom Ende der Erwerbsarbeit ist weder heute noch in der Vergangenheit belegbar. Eher ist das Gegenteil der Fall. Gemessen an der Beschäftigungsquote, und insbesondere an der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen in vielen Ländern, war die Arbeitsgesellschaft noch nie so fest etabliert wie heute. Dies schließt keineswegs aus, dass es heute in der Arbeitsgesellschaft mehr Unsicherheit und Ängste vor Arbeitsplatzverlust gibt als vor zwei oder drei Jahrzehnten.

Darüber hinaus ist es nicht zutreffend, dass - wie ebenfalls in der These vom Ende der Erwerbsarbeit behauptet - die stabile Beschäftigung der Vergangenheit angehört oder dass die Zukunft des Arbeitsmarkts in ständigem Arbeitsplatzwechsel bestünde. Betrachtet man die OECD- und EU-Länder, für die entsprechende Daten vorliegen, so zeigt sich: In den EU-15 Staaten gibt es eine gravierende Erhöhung des Anteils der befristeten Beschäftigung nur in 6 Staaten. Ein wirklich hohes Niveau von temporären Arbeitsverträgen gab es mit einem 32 % Anteil an den Beschäftigten - bezogen auf das Jahr 1998 - nur in Spanien, und dort ist man dabei, die staatliche Politik der Befristung zu revidieren. Wichtiger für die Arbeitsplatzstabilität sind indessen folgende zwei Befunde: Erstens, der Anteil der Beschäftigten in der EU, die einen permanenten Arbeitsvertrag haben, liegt mit 82 % nach wie vor sehr hoch. Zweitens, in den 90er Jahren ist die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit in den EU-Ländern und auch in den USA nicht gefallen, sondern leicht gestiegen ist, nämlich von 10,2 Jahren in 1992 auf 10,4 Jahre in 1995 und 10,5 Jahre in 1998. In einer Reihe dieser Länder liegt die Quote derer, die über 10 Jahre beim selben Arbeitgeber beschäftigt waren, heute ebenfalls höher. Man kann also nicht von einem

allgemeinen Niedergang stabiler Beschäftigungsverhältnisse oder vom Verlust der Bindung der Arbeitskräfte an den Betrieb sprechen. Umfänglichen Arbeitsplatzwechsel gibt es am ehesten bei bestimmten Gruppen, wie Frauen, Jugendlichen und Ungelernten. Das heißt aber nicht, dass sich die Arbeitssituation in den stabilen Beschäftigungsverhältnissen nicht geändert hätte. Auch dort sind die Anforderung an (betriebsinterne) Flexibilität gewachsen.

## **II. Ziele und Politikerfordernisse zur sozialen Gestaltung der Globalisierung**

Es ist offenkundig, dass man mit den Ergebnissen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die in den oben dargestellten Trends zum Ausdruck kommen, nicht zufrieden sein kann. Die Entwicklung hat nicht zu allgemeiner Prosperität geführt. Bisher ist weltweit gesehen die Globalisierung nur einer Minderheit zugute gekommen, folglich ist Skepsis, ja Widerstand, besonders in den ärmeren Ländern und unter den benachteiligten Gruppen weit verbreitet. Die Globalisierung als solche ist jedoch nicht für das Versagen verantwortlich zu machen. Sie ist ebensowenig zu dämonisieren wie die multinationalen Unternehmen, auch wenn diese soziale Verantwortung haben. Hauptverantwortlich für die Ergebnisse der Globalisierung ist die Politik. Eine der vorrangigen Aufgaben ist eine sozialverträgliche Ausrichtung der Globalisierungspolitik. Um die Globalisierung allgemein akzeptabel zu machen, gilt es, die große Kluft zu schließen zwischen denjenigen, die den Globalisierungsprozess anhalten wollen, und denen, die meinen, dass dieser Prozess ohnehin nicht zu stoppen ist oder problemlos so weiter laufen kann wie bisher. Aus Erfahrung z. B. in den 1920er und 1930er Jahren, wissen wir, dass wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration sehr wohl Rückschläge erleiden können.

### **1. Globalisierung als Gestaltungsaufgabe**

Mit der Globalisierung wird oft die Vorstellung verknüpft, dass dieser eine bestimmte ökonomische Logik innewohnt, die sie auf einem bestimmten, universellen, unabänderlichen Pfad vorantreibt. Auch der Technologie, darunter der sich verbreitenden Informationstechnologie wird mitunter eine zwingende, determinierende Kraft unterstellt oder bestimmte Fähigkeiten zugeschrieben, z.B. wenn behauptet wird, dass ihre Verbreitung, von der Verbilligung des Computers ermöglicht, die bestehenden Entwicklungsprobleme lösen wird. Nichts spricht für eine solche Eigengesetzlichkeit oder für bestimmte vorgezeichnete Ergebnisse. Die Erfahrung spricht dagegen. Zwar setzt die Globalisierung neue Bedingungen für Politik, aber sie erzwingt keinen bestimmten oder gar uniformen Kurs. Wohin die Globalisierung führt, was wir an Realität wahrnehmen und was in den obigen Trends erkennbar ist, ist das Resultat von strategischen und politischen Entscheidungen. Die Zukunft von Arbeit und Wohlfahrt ist nicht die Extrapolation gegenwärtiger Trends. Sie kann nicht vorhergesagt werden, sondern sie muss auf eine Zielsetzung ausgerichtet werden. Es muss ein globaler sozialer Ordnungsrahmen geschaffen werden. Wollen wir die Ergebnisse des Globalisierungsprozesses verbessern und sozialer gestalten, d.h. vor allem die ihr innewohnenden Chancen mehr Menschen zugute kommen lassen, müssen wir die Politik ändern. Dafür gibt es nach wie vor Spielräume, die genutzt werden können. Die Globalisierung hat die wirtschaftlichen Grenzen hinausgeschoben, viel mehr als die politischen. Aber daraus folgt nicht die Ohnmacht der Politik. Auch wenn es vielen Regierungen heute schwerer fällt Einkommenstransfers vorzunehmen, so trifft nicht allgemein zu, dass die Nationalstaaten ihre Handlungsautonomie weitgehend eingebüßt bzw. an internationale Akteure, z.B. die

multinationalen Unternehmen, abgetreten hätten. Dennoch muss ein neues Zusammenwirken von Politik auf internationaler, nationaler und sub-nationaler Ebene gefunden werden, wenn es darum geht, Globalisierungsprozesse in sozial wünschenswerte Bahnen zu lenken. Dazu gehört eine Stärkung von überstaatlichem, multilateralem Handeln mit dem Ziel einer sozial orientierten, nachhaltigen Entwicklung.

Gibt es keine Eigengesetzlichkeit der Entwicklung im Rahmen der Globalisierung, so folgt daraus auch, dass die potentiellen Chancen, die Globalisierung zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage bereithält, nicht automatisch wirksam werden. Vielmehr müssen sie durch politisches Handeln realisiert werden. Hierfür ist vor allem ein politischer Wille erforderlich, aber auch geeignete Instrumente und Maßnahmen. Überlässt man die Globalisierung dem Markt, etwa durch staatliche Regulierungsabstinenz, so ist auch damit politisches Handeln im Spiel. Wir wissen z.B., dass ungesteuerte Marktkräfte dazu tendieren, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zu verschärfen, die dann im nächsten Schritt zu Wachstumshemmnissen werden können. Ungesteuerte ausländische Direktinvestitionen führen in der Regel nicht zur Angleichung, sondern zur Akzentuierung des regionalen wirtschaftlichen Gefälles eines Landes, weil die Investoren die Regionen mit guter materieller und sozialer Infrastrukturausstattung bevorzugen, die benachteiligten Regionen hingegen meiden. Dies heißt, dass Verzicht auf öffentliche Steuerung ebenfalls politische Gestaltung bedeutet, wenn auch eine mit negativen Folgen.

## **2. Reorientierung in der internationalen Entwicklungspolitik**

Die Entwicklungspolitik, insbesondere die des Weltwährungsfonds (IWF) und der Weltbankgruppe (sog. Bretton Woods Organisationen), war in den letzten drei Jahrzehnten stark vom sog. „Washington Konsens“ geprägt. Mit Hilfe der diesen Organisationen zur Verfügung stehenden Mittel, wie Darlehensvergabe, Unterstützung von Direktinvestitionen und Schuldenerlass für arme, reformbedürftige Länder sowie solche mit Liquiditätsproblemen, wurde ein stark marktwirtschaftlich orientierter Kurs zunächst in den Entwicklungsländern, dann auch zunehmend in den vormalig kommunistischen Reformstaaten gefahren. Die Reform-, Förder- und Hilfsprogramme richteten sich auf wirtschaftliche „Stabilisierung“, bei der durch restriktive Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik die Inflation und die Leistungsbilanzdefizite zurückgeführt werden sollten, sowie auf die sog. „Strukturanpassung“, bei der mittels Privatisierung des öffentlichen Sektors und Deregulierung der Güter- und Faktormärkte der Freihandel gefördert und die Markteffizienz erhöht werden sollten. Die Erfolge dieser Politik waren begrenzt, zum Teil blieben sie völlig aus. Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung waren schwach, teilweise sogar negativ, die Verschuldung der armen Länder nahm eher zu, die Disparitäten bei den Einkommen und mit ihnen die Armut wuchsen. Zu denken gibt auch, dass von den drei Entwicklungsländern, denen in den 1990er Jahren eine deutliche Senkung der Armut gelungen ist, nämlich China, Vietnam und Mauritius, die beiden ersten nicht den Entwicklungsrezepten des Washington-Konsens gefolgt sind. Sie haben ihre Märkte vorsichtig und schrittweise geöffnet.

Der Washington Konsens und die von ihm inspirierte Politik der Bretton Woods Organisationen sind bereits in den 80er Jahren, verstärkt aber im Laufe der 90er Jahre von innen und außen in die Kritik geraten, und daraufhin wurden Korrekturen vollzogen. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen wurden teilweise revidiert, z.B. indem man die Stärkung von Investitionen und Produktivität mehr beachtete. Die wirtschaftlichen Zielsetzungen wurden

sukzessive durch soziale Ziele ergänzt. Die Weltbank baute ab 1988 eine „soziale Dimension“ in ihre Entwicklungsprogramme ein, etwa den Aufbau sozialer Sicherungsnetze zur Milderung der sozialen Folgen der Strukturanpassung. Des Weiteren begann man damit, den sozialen Gruppen, darunter den Gewerkschaften, eine Mitsprache bei den nationalen Entwicklungsprogrammen einzuräumen, wenn dies bisher auch nur sehr rudimentär geschehen ist. In jüngster Zeit steht bei den Bretton Woods Organisationen - insbesondere bei der Weltbank - die Armutsbekämpfung im Vordergrund. Dies soll durch Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitswesens, der materiellen Infrastruktur, vor allem der Transport- und Kommunikationssysteme, Wasser- und Elektrizitätsversorgung und der sanitären Einrichtungen, sowie durch stärkere Teilhabe der Armen an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen („empowerment“) geschehen.

Armut bedeutet nicht nur Entzug von materieller Sicherheit, sondern auch von Lebens- und Entwicklungschancen. Am besten hat dies Amartya Sen erkannt, der von ‘Unfreiheiten’ spricht, die Menschen davon abhalten ihre Fähigkeiten zu nutzen und zu entwickeln.

Die Umorientierung auf den Kampf gegen die Armut sowie andere soziale Ziele wurde wesentlich gefördert durch einer Reihe von Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den 1990er Jahren, darunter dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995. Ergebnis dieser Konferenzen war die Festlegung internationaler Entwicklungsziele, deren Umsetzung zumeist bis zum Jahr 2015 angestrebt wird. Dazu zählen:

- Halbierung der extremen Armut (d.h. der 1,2 Mrd. Menschen, die von weniger als 1 US\$ und der 1,8 Mrd. Menschen, die von weniger als 2 US\$ pro Tag leben);
- Grundschulbildung für alle;
- Beendigung der geschlechtlichen Diskriminierung in Grundschulen und weiterführenden Schulen (bis 2005);
- Reduzierung der Säuglings- und Kindersterblichkeit um zwei Drittel;
- Allgemeiner Zugang zur Gesundheitsversorgung;
- Umsetzung einer Strategie zur anhaltenden Entwicklung in jedem Land (bis 2005).

### **3. Ziele und Politik der internationalen Arbeitsorganisation (IAO)**

Die IAO (in englischer Abkürzung: ILO) gehört zu den Pionieren der internationalen Entwicklungspolitik und der Bekämpfung der Armut. Bereits in ihrer Verfassung von 1919 findet sich die Erkenntnis, dass dann wenn irgendwo auf der Welt Armut entsteht, dies die Prosperität anderswo gefährdet. Unter anderem wurde daraus die Bedeutung universeller sozialer Standards abgeleitet.

Die grundlegende Zielorientierung der IAO wurde in den vergangenen zwei Jahren durch die Formel „Menschenwürdige Arbeit für alle im 21. Jahrhundert“ neu bestimmt. „Für alle“ bedeutet für alle Länder ungeachtet des Entwicklungsgrads und für alle Beschäftigtengruppen, also abhängig Beschäftigte, Selbständige, Heimarbeiter usf. Diese Zielsetzung muss zentraler Bestandteil internationaler wie nationaler Entwicklungspolitik werden.

Das Generalziel der IAO wird durch folgende vier miteinander verknüpfte Teilziele verfolgt:

- 1) Förderung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte, die in der 1999 angenommenen Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zusammengefasst



sind. Dazu zählen die Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie, die Freiheit von Zwangsarbeit und Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, und das Verbot der Kinderarbeit. Über diese Kernarbeitsnormen erzielte man eine Einigung bereits beim Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen. Es wurde ein internationaler Konsens hergestellt, dass ein allgemein akzeptiertes Mindestniveau benötigt wird, um zu verhindern, dass die weltweite Standortkonkurrenz die Arbeits- und Lebensbedingungen verschlechtern. Der ILO kommt die Aufgabe zu, für eine sozialpolitische Flankierung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt zu sorgen. Die Anstrengungen müssen sich u.a. auf die allgemeine Anerkennung der Gewerkschaftsrechte, auf die Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben und auf die Ausmerzung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit richten (vgl. hierzu den Beitrag von Kari Tapiola).

2) *Förderung der Beschäftigung und der Arbeitseinkommen.* Die ILO hält am Ziel der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung fest, das in der ILO-Konvention 122 (von 1964) formuliert ist und in der Kopenhagener Erklärung 1995 bestätigt und erweitert wurde. Dort wird in der Verpflichtung Nr. 3 von den Unterzeichnerstaaten gefordert, dass ihre jeweilige nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik vorrangig auf das Ziel der Vollbeschäftigung und der Schaffung produktiver, angemessen entlohnter Beschäftigung unter Beachtung grundlegender Arbeitnehmerrechte auszurichten ist. Der wirtschaftliche Integrationsprozess ist so zu gestalten, dass alle Menschen, die arbeiten wollen, die Möglichkeit zu einer menschenwürdigen Arbeit erhalten. Mehr Beschäftigung und bessere Qualität der Arbeitsplätze schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich. In der Schaffung von Arbeit und ihrer angemessenen Entlohnung sieht die ILO ein erstrangiges Instrument zur Überwindung von Armut und zur Förderung der sozialen Kohäsion. Bildung und Berufsbildung müssen einen weitaus größeren Stellenwert als bisher erhalten. Sie müssen für jeden zugänglich gemacht werden.

3) *Sozialer Schutz im Arbeitsleben* in Form von Arbeitsschutz, d.h. Schutz vor Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, wie Schutz in Gestalt einer sozialen Sicherung gegen Risiken wie Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit. Soziale Sicherung ist kein Luxus, sondern ein Erfordernis zur Unterstützung von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen sowie sozialökonomische Voraussetzung für die Akzeptanz und Nachhaltigkeit der Globalisierung. Soziale Sicherung und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt sind keine Gegensätze, sondern bedingen sich wechselseitig.

4) *Sozialer Dialog in seinen verschiedenen Formen*, darunter Kollektivverhandlungen und drittelparitätische Beratung und Verhandlung zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern. Dies setzt zwingend das Recht auf Vereinigungsfreiheit und die Tarifautonomie voraus. Der soziale Dialog ist als Element von Demokratie und Mitbestimmung im Wirtschafts- und Arbeitsleben sowohl ein Ziel an sich wie auch ein Mittel zur Formulierung und Durchsetzung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Die vier Teilziele der ILO bestärken sich wechselseitig. So ist die Schaffung von Arbeitsplätzen eine Bedingung für Einkommenszuwachs und höheren Lebensstandard. Wo es keine Arbeit gibt, gibt es auch keine Rechte am Arbeitsplatz. Deshalb kommt der Erhöhung des Beschäftigungsstands und der Reduzierung der Arbeitslosigkeit eine zentrale Rolle zu. Dafür ist eine expansive makroökonomische Politik und eine Stabilisierung der Finanzmärkte wesentlich. Die Respektierung der grundlegenden Arbeitsrechte ist eine Voraussetzung für einen sozial gestalteten Arbeitsmarktprozess. Der Arbeitsmarkt ist kein Markt wie jeder andere. Dies folgt aus

dem bereits 1943 von der ILO in der Erklärung von Philadelphia artikulierten Axiom, dass Arbeit keine Ware ist. Mit dem Abschluss eines Arbeitsvertrags ist die Leistung des Arbeiters und mithin das Arbeitsergebnis noch keineswegs bestimmt. Sie hängen vielmehr davon ab, wie die Arbeitskräfte behandelt werden, also von ihrer Bezahlung, Arbeitssicherheit, Arbeitsplatzsicherheit, Mitspracherechten, Chancen für beruflichen Aufstieg, usw. Wenn Arbeitskräfte nicht anständig behandelt werden, sind sie in aller Regel weniger produktiv. Wachstum und Entwicklung werden beeinträchtigt. Diese relative plausiblen Zusammenhänge werden häufig in der Theorie und der Praxis nicht beachtet. Die Forderung nach Entregelung des Arbeitsmarkts ist letztlich unsinnig, da sich nirgendwo auf der Welt ein Arbeitsmarkt ohne Regeln findet. Unterschiedlich sind lediglich Formen und Urheber der Regelung. Was nötig sein kann ist eine Anpassung der Regeln an neuere Bedingungen.

Ziele und Politikinstrumente der IAO beruhen auf Forschung und auf praktischer Erfahrung, die weltweit in 80 Jahren gewonnen wurden. Sie sind integraler Bestandteil internationaler Entwicklungspolitik. Die grundlegenden Sozialstandards werden heute von den Bretton Woods Organisationen, der Welthandelsorganisation, den UN-Organisationen und auch Regionalorganisationen wie der OECD mitgetragen und unterstützt. Zu einzelnen Normen und Instrumenten der ILO gibt es allerdings unterschiedliche Einschätzungen. Beispielsweise zeigten sich Weltbank und OECD in der Vergangenheit kritisch gegenüber den von der ILO vertretenen Mindestlöhnen. Die Weltbank hat auch Vorbehalte gegen die Arbeitslosenversicherung, besonders dann, wenn diese nach Bezugszeitraum und Höhe der Entschädigung großzügig ausgelegt ist. Es lässt sich jedoch zeigen, dass die Länder mit einem gut entwickelten Einkommensschutz bei Arbeitslosigkeit - wie z.B. die nordeuropäischen Staaten und die Niederlande - die offensten Volkswirtschaften und die geringsten protektionistischen Neigungen haben und sich auch sonst in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Stabilität sehen lassen können. Es ist auch klar nachweisbar, dass staatliche und kollektivrechtliche soziale Sicherung vor Armut schützen. Die von der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise erfassten Länder in Ost- und Südostasien haben sich wirtschaftlich zwar zügig erholt, die negativen sozialen Folgen indes sind aufgrund fehlender oder unzureichender Arbeitslosenversicherung und sozialer Transfers dramatisch und nachhaltig. So ist bei einem Absacken der Produktion um 13,4 % im Jahr 1998 die Armut dort viel stärker gestiegen als z.B. in Finnland, wo es nach dem Zusammenbruch der Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion zu einem Produktionseinbruch von ebenfalls 13 % und einer Arbeitslosenquote von 18 % kam, aber dank eines ausgebauten sozialen Sicherungssystems zu einem nur geringfügigen Anstieg der relativen Armut von 3,6 % auf 3,9 % im kritischen Zeitraum von 1990 bis 1996. Sozialtransfers schützen vor Ausweitung sozialer Ungleichheit und sozialen Verwerfungen, stabilisieren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und bewahren den sozialen Frieden. Letztlich tragen sie auch zum sozialen Zusammenhalt und zur politischen Stabilität bei.

Es ist auch nicht zutreffend, dass sich arme Länder die soziale Sicherung nicht leisten können. Zum Beispiel genügt nach ILO-Berechnungen in Thailand ein Beitragssatz von rund 1,5 % zur langfristigen Finanzierung einer Arbeitslosenversicherung. Es gibt sowohl reiche wie arme Länder, die einen entwickelten Sozialstaat mit einem hohen relativen Ausgabenniveau haben, und ebenso reiche und arme Länder, in denen dies nicht der Fall ist. Der Anteil am Sozialprodukt, der für soziale Leistungen ausgegeben wird, ist primär eine politische und keine ökonomische Frage.

Nach Auffassung der ILO kommen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern und ihren jeweiligen Vertretungen große Bedeutung bei der sozialen Ausgestaltung des wirtschaftlichen

Integrationsprozesses zu. Der mit der Globalisierung einhergehende verschärfte internationale Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten hat in vielen Ländern zu einer Schwächung der Gewerkschaften geführt. Die für den Arbeitsmarkt konstitutionelle Machtasymmetrie auf dem Arbeitsmarkt ist in den 90er Jahren wieder deutlicher hervorgetreten. Die Arbeitgeber sind im allgemeinen mobiler und haben mehr Optionen als Antwort auf die Globalisierung als die Arbeitnehmer. Erstere können auf andere Standorte oder auf andere Formen des Kapitaleinsatzes ausweichen, letztere nicht. Jedoch ist diese Wirkung wie alle anderen Folgen der Globalisierung nicht zwangsläufig, sondern bedingt durch eine Reihe von lokalen Umständen, Institutionen und Politiken. Die größere Mobilität des Kapitals ist nicht ausschließlich ein Vorteil für die Arbeitgeber. Die Auslagerung von Produktion und die damit verbundene Entwicklung grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten ist im Verbund mit der just-in-time Methode der Güterherstellung störungsanfällig. Die Wirkung von Streiks kann sich dadurch verstärken. Die positive Antwort auf diese Entwicklung ist die Mitbestimmung der Arbeitnehmer über die Grenzen hinweg, z.B. wie bei den europäischen Betriebsräten bereits üblich.

Wir sehen aber auch, dass die Schwächung der Gewerkschaften, gemessen an Mitgliederzahl und Einfluss, keineswegs ein universelles Phänomen ist. Geschwächt wurden die Arbeitnehmerorganisationen eher dort, wo sie - wie z. B. in den USA oder in Indien - bereits vor der Ausweitung von Handel und Kapitalströmen eher schwach, in rechtlich unsicherer Lage und dezentral, d.h. nur auf Unternehmens- und Betriebsebene organisiert waren. In Ländern mit ehemals starken, rechtlich gesicherten, gesellschaftlich anerkannten und eher zentralisierten Arbeitnehmerverbänden, wie z.B. in Nordeuropa und im großen und ganzen auch in Deutschland, konnte die Globalisierung den Gewerkschaften hingegen nicht so viel anhaben. Dort bilden sie weiterhin eine gewichtige Gestaltungsgröße für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung und wirken in vielen Politikbereichen, darunter der nationalen Beschäftigungspolitik, mit. Sie können damit auch dazu beitragen, dass die positiven wie negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Öffnung sozial gerecht verteilt werden, was wiederum ihrer Stellung und Legitimität in der Gesellschaft zugute kommt. Insofern ist es auch nicht überraschend, dass diese Gewerkschaften wenig protektionistische Neigungen zeigen, dass vielmehr die Globalisierung von ihnen weitgehend positiv gesehen und akzeptiert wird.

#### **4. Der informelle Sektor als Herausforderung**

Wie im ersten Teil ausgeführt, arbeitet in vielen Entwicklungsländern ein grosser Teil der Bevölkerung, zum Teil sogar die große Mehrheit im informellen Sektor. Frühere Hoffnungen, die auch von der IAO geteilt wurden, dass dieser Sektor mit zunehmender Entwicklung schrumpft, haben sich in wenigen der armen Länder erfüllt. Deshalb ist die ILO dabei, auf der Grundlage jüngerer Forschung ihre Haltung zum informellen Sektor zu überdenken. Arbeit und Lebensbedingungen im informellen Sektor werden ein zentrales Thema der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 sein. Ein Bericht dafür wird vorbereitet.

Zu den Ursachen der (zunehmenden) Informalität gibt es prinzipiell zwei Anschauungen. Nach der ersten Anschauung ist der informelle Sektor die Folge von überzogener Regulierung der Güter- und Arbeitsmärkte und überzogener staatlicher Bürokratie. So können z.B. die Dauer und Zahl der erforderlichen Genehmigungen bei der Betriebsgründung ein Hindernis darstellen. Die Rezeptur lautet folglich auf Deregulierung des formellen Sektors, um den Zugang von Unternehmen und Arbeitskräften zum formellen Sektor zu erleichtern oder auch die Standards im formellen Sektor abzusenken.

Alternativ dazu wird die Ursache der Informalisierung in falsch angelegter Strukturanpassung, ungenügendem Wirtschaftswachstum, hohen Arbeitskraftüberschüssen und der damit verknüpften niedrigen Produktivität gesehen. Bei Ermangelung von Tariflöhnen oder staatlich festgelegten Mindestlöhnen drückt der Arbeitskraftüberhang die Löhne nach unten, es unterbleiben Anreize zur Investition in Arbeitskraft und man verlässt sich auf die niedrigen Arbeitskosten zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit. Damit konkurriert man automatisch mit vielen anderen Ländern, die in Niedriglöhnen ihre Wettbewerbsvorteile suchen. Die aus dieser Diagnose abgeleitete Lösung lautet auf Nachfragesteigerung und Sozialstandards im informellen Sektor mit dem Ziel seiner schrittweisen Reduzierung.

Daneben gibt es weitere, diverse Ursachen, wie z.B die in Planwirtschaften häufigen Rationierung von Verbrauchsgütern und Lieferengpässe bei Vorleistungen, oder Beeinträchtigungen der Produktion durch Bürgerkriege.

Entsprechend unterschiedlich wie die Sicht der Ursachen ist die Bewertung des informellen Sektors. Die einen sehen in ihm eine Quelle von Kreativität, Flexibilität, Beschäftigung und Einkommen sowie ein Sicherheitsventil gegen soziale Spannungen, die anderen sehen in ihm die Vereitelung von Wachstum und echter Entwicklung durch mangelnde Qualifizierung und Herstellung öffentlicher Güter, sowie die Aufrechterhaltung einer Subsistenzwirtschaft mit schlechten Arbeitsbedingungen.

Im Grunde genommen ist der informelle Sektor vieler Entwicklungsstaaten vergleichbar mit der Lage in Europe vor der 'grossen Transformation' (Polanyi), d.h. vor Einführung einer breiten sozialen Sicherung und allgemein verbindlichen Tarifstandards. Erst durch diese Neuerungen konnte der Arbeitskraftreservemechanismus gemindert werden. Durch Lohnersatz oder alternative Einkommen bei Berufswechsel, Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit, Krankheit und Alter wurde der Arbeiter in die Lage versetzt, nicht mehr jedes Arbeitsplatzangebot sofort annehmen zu müssen, sondern sich nach besseren Beschäftigungen umschaun zu können. Sozialstaatliche Sicherung erlaubt ein Moratorium vom Zwang zum Verkauf von Arbeitskraft. Dadurch entsteht für den Arbeitgeber die Notwendigkeit bzw. ein Anreiz zur Verbesserung von Löhnen und Arbeitsbedingungen und eine positive Dynamik im Arbeitsmarkt, in deren Gefolge sich die Produktivität und der Lebensstandard erhöhen. Produktivitätssteigerung ermöglicht wiederum Lohnerhöhung und Ersparnisbildung bei den Arbeitnehmer, und folglich vermindert dies weiter den unverzüglichen Verkaufszwang.

Diese in den meisten Industriestaaten mehr oder weniger wirksamen Arbeitsmarktmechanismen sind in den Entwicklungsländern nicht, nicht mehr oder noch nicht in Kraft. Die verbreitete Armut und die überzählige Arbeitskraft hemmen die Entwicklung und treiben viele in den informellen Sektor als Ueberlebensstrategie. Wie oben festgestellt, sind heute weltweit nur etwa 10 % der Menschen im arbeitsfähigen Alter sozialversichert. Ein Minderheit ist durch Tarifvertrag geschützt. Sicherlich gilt es in vielen Ländern auch, Zugangsbarrieren zu den Produktmärkten aus dem Weg zu räumen, im Arbeitsmarkt jedoch liegt die entscheidende Barriere für Entwicklung im Fehlen von Mindeststandards bei Löhnen und Arbeitsbedingungen und bei der mangelnden sozialen Sicherung. Deshalb muss sich ein Teil der Entwicklungsstrategie auf deren Einführung konzentrieren. In einigen Ländern, darunter Indien, Ghana, Südafrika, Argentinien und Kolumbien ist eine teilweise gewerkschaftliche Organisation des Sektors gelungen. Was die Mindestlöhne angeht, so wendet sich die IAO gegen die Einführung

gespaltener Löhne, z.B. für Gross- und Kleinbetriebe. Des weiteren muss die Nachfrage nach Arbeitskraft gesteigert werden, um die depressive Wirkung der Arbeitskraftreserve zu reduzieren. Dies kann u.a. durch öffentliche Investitionen in die Infrastruktur eines Landes geschehen, die dann zugleich die Chancen für Investitionen aus dem Ausland verbessern. Der Erlass von Schulden der Entwicklungs- und Transformationsländer durch westliche Gläubiger kann an Auflagen für zielgerichtete Investitionen in Arbeitskraft und Infrastruktur geknüpft werden.

### **III. Zusammenfassung**

Obgleich in Teilen der Welt gegenwärtig die Volkswirtschaften wieder stärker wachsen und damit vielerorts eine Verbesserung der sozialen Lage einhergeht, kann global gesehen der Entwicklungsstand nicht befriedigen. Prosperität erlebt bislang nur einer Minderheit der Menschheit. Allzu viele Länder und Bevölkerungsgruppen leiden an sehr mageren Beschäftigungsperspektiven, hoher materieller Unsicherheit und niedrigem Lebensstandard. Unverkennbar ist ein Auseinanderdriften zwischen reichen und armen Staaten.

Es ist zu einfach, diesen Zustand der Globalisierung als solcher zuzuschreiben, denn zum einen partizipiert nur eine Minderheit der rund 200 Staaten auf der Erde von der wirtschaftlichen Integration in den Weltmarkt. Zum anderen sind die Wirkungen der Globalisierung höchst uneinheitlich und ambivalent. Es gibt keine determinierenden, universellen Effekte. Vielmehr sehen wir unterschiedliche Auswirkungen entsprechend der unterschiedlichen Politik, die im Kontext der Globalisierung verfolgt wird.

Globalisierung im Sinne der weiteren internationalen wirtschaftlichen Integration ist eine Gestaltungsaufgabe, an der viele mitwirken müssen. Bei den internationalen Organisationen ist eine stärkere Orientierung auf soziale Zielsetzungen zu beobachten, darunter auch bei den internationalen Finanzinstitutionen. Die Internationale Arbeitsorganisation, die seit ihrer Gründung im Jahr 1919 dem Ziel der Förderung der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet ist, hat nunmehr das Ziel der menschenwürdigen Arbeit zum Mittelpunkt ihrer Aktivitäten erklärt. Damit verbunden sind neben der klassischen Aufgabe der weltweiten Durchsetzung sozialer Mindeststandards vor allem die Förderung der Beschäftigung, des sozialen Schutzes und der Mitbestimmung auf verschiedenen Ebenen.

Tabelle 1. Globale Daten

Arbeitskräftepotenzial	3 Mrd
Arbeitslose	160 Mio
Unterbeschäftigte	850 Mio
Arbeitsplatzbedarf bis 2010	461 Mio
Arbeitende Kinder (6-14 Jahre)	250 Mio
davon: vollzeitbeschäftigt:	120 Mio
Relative Armut (Einkommen weniger als 1/3 des Durchschnitts)	32 %
Absolute Armut (Einkommen von weniger als 1 US\$ pro Tag)	24 %
Einkommensdifferenz: Aermstes 1/5 zu reichstem 1/5	74 : 1 (1997) 30 : 1 (1960)
Sozialversichert	10 %
Im informellen Sektor beschäftigt	
- Afrika	61 %
- Lateinamerika	58 %
Frauenanteil der Beschäftigten im informellen Sektor	60 - 80 %
Anteil des informellen Sektors am Beschäftigungszuwachs, 1990-98	
- Lateinamerika	60 %
- Afrika	93 %
- Asien	50 %
- asiatische Schwellenländer	10 %

Tabelle 2. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren

	Beschäftigte		Arbeitslose					
	1990-99	1995-99	1990	1995	1996	1998	1999	2000
<b>Global</b>	<b>1.4</b>	<b>1.2</b>	<b>4.4</b>				<b>6.1</b>	<b>5.7</b>
Industrieländer	0.7	1.3	6.1	7.4				6.2
EU			7.7	11.0				9.0
US			5.6	5.6				3.9
Transformations- länder		-1.2		8.3				10.9
Lateinamerika			5.7	7.2				8.9
Asien u. Pazifik	1.6	1.2	4.0	4.1				4.6
Naher Osten u. Nordafrika				7.1	10.9			

Quelle: ILO Weltbeschäftigungsbericht 2001

Tabelle 3. Längerfristige Trends

	1964-73	1974-79	1980-89	1990-99
Arbeitslosenquote				
EU	2.2	4.7	9.0	10.3
OECD	3.0	4.9	7.2	7.4
	1960-71	1971-80	1981-90	1991-97
BIP-Wachstum global	5.3	3.5	3.1	2.3
Produktivität per capita				
- Asien	5.2	6.3	6.1	6.7
- EU	4.6	2.6	1.9	1.7
Produktivitätszuwachs				
- global	83 %		33 %	
- Lateinamerika	75 %		6 %	
- Afrika	36 %		15 %	

Quelle: Weltbank, OECD, EU



Tabelle 4. Indikatoren der Differenz zwischen Männern und Frauen, 1999

	Entwicklungsländer	Osteuropa+GUS	OECD	Global
Lebenserwartung (Jahre)				
Frauen	63.5	72.9	77.8	65.4
Männer	66.6	63.2	70.2	61.8
Alphabetisierung von Erwachsenen				
Frauen	60.3	98.1	98.5	70.8
Männer	78.4	98.1	98.5	83.5
Vollendete Schulbildung				
Frauen	51.6	76.5	83.9	57.1
Männer	60.3	73.3	81.5	63.9
Anteil am Arbeitseinkommen				
Frauen	31.7	40.2	37.7	33.3
Männer	68.4	59.9	62.4	66.9

Quelle: UNDP

**Tabelle 5. Durchschnittliche Betriebszugehörigkeit (in Jahren) in OECD-Staaten**

Land	1992	1995	1998
Belgien	11.0	11.3	11.6
Dänemark	8.8	8.5	8.5
Finnland		10.7	10.6
Frankreich	10.4	10.7	11.3
Deutschland	10.7	10.0	10.4
Griechenland	13.5	13.4	13.2
Irland	11.1	10.8	10.1
Italien	11.9	12.1	12.1
Japan	10.9	11.3	11.6
Luxemburg	10.1	10.6	11.2
Niederlande	8.9	9.1	9.4
Portugal	11.1	12.3	11.6
Spanien	9.9	9.9	10.0
Schweden		10.6	11.9
Grossbritannien	8.1	8.2	8.2
USA	6.7	6.7	6.6
Gesamt	10.2	10.4	10.5

Quelle: Auer und Cazes, 2000.

## Literatur

- Anker, Richard, *Gender and Jobs. Sex segregation of occupations in the world*. ILO, Geneva, 1998.
- Auer, Peter; Cazes, Sandrine, *Stable or unstable jobs: Untangling and interpreting the evidence in industrialized countries*. Draft Paper. ILO, Genf, 2000.
- Bangasser, Paul E., *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*. ILO. *Employment Papers*, 2000/9.
- Bardhan, Pranab, *Social justice in the global economy*, ILO Social Policy Lectures, International Institute for Labour Studies, Genf, 2000.
- Ghose, Ajit K., *Trade Liberalization, employment and global inequality*, International Labour Review, Genf, 3/2000.
- ILO, *Die ILO-Strategie zur sozialpolitischen Flankierung der Globalisierung - Integration sozialer Mindeststandards in marktwirtschaftliche Umstrukturierungsprozesse*, ILO-Nachrichten, Bonn, 3/2000.
- ILO, *World Labour Report 1997-98: Industrial Relations, democracy and social stability*. Genf, 1997.
- ILO, *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world*. Genf, 2000.
- ILO, *Employment and social protection in the informal sector*. ILO Governing Body. Committee on Employment and Social Policy. Geneva, March 2000.
- ILO, *Globalizing Europe: Decent work in the information economy. Volume I*. Sixth European Regional Meeting, Genf, Dezember 2000.
- ILO, *Key indicators of the labour market*, Genf, 1999.
- ILO, *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors zur 87. Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, 1999.
- ILO, *Trade unions and the informal sector: towards a comprehensive strategy*. Background Paper, Genf, September 1999.
- ILO, *World Employment Report 2001: Decent Work in the Information Society*, Genf, 2001.
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook 2000*, Washington, D.C., 2000.
- OECD, *World Employment Outlook*, Paris, June 2000.
- Sen, Amartya, *Work and Rights*, International Labour Review, 2/2000.

- Sengenberger, Werner, *Für konstruktiven Wettbewerb - Zur Rolle internationaler Arbeitsstandards in der Weltwirtschaft*. In: *Weltfriede durch Soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation (BMA, BDA, DGB, Hrsg.)*, Nomos Verlagsanstalt Baden-Baden, 1994.
- Singh, Ajit, *Global economic trends and social development*, United Nations Research Institute for Social Development, Occasional Paper 9, Genf, 2000.
- Somavia, Juan, *Menschenwürdige Arbeit für alle*. Rede des ILO-Generaldirektors auf der EXPO 2000 in Hannover, 3. Oktober 2000 (Veröffentlichung in Vorbereitung).
- Stalker, Peter: *Workers without Frontiers: The Impact of Globalisation on International Migration*. ILO, Genf 1999.
- UNCTAD, *World Investment Report 2000: Cross-border mergers and acquisitions and development*, UN, New York und Genf, 2000.
- UNDP, *Human Development Report 2000*, New York, 2000.
- van der Geest, Willem; van der Hoeven, Rolph (eds.), *Adjustment, employment and missing institutions in Africa*, Genf, 1999.
- von Ginneken, Wouter, *Social Security for the Excluded Majority: Cases Studies of Developing Countries*. ILO, Genf, 2000.
- World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, September 2001.