

A high-contrast, black and white photograph showing a close-up of a person's hands. One hand is positioned above a typewriter keyboard, while the other rests on the keys. The lighting is dramatic, creating strong highlights and shadows.

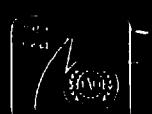
INFO-PARTNER



013598

Jubiläumsausgabe

Arbeitswelt 2000



Die Zukunft der IAO

*Die Welt der Arbeit*  
erscheint fünfmal jährlich  
in fünf Sprachen.  
Herausgeber ist das  
Informationsbüro des IAA  
in Genf. Nationale und  
regionale Ausgaben  
erscheinen regelmäßig.

- Chefredakteur und französische Ausgabe:  
Michel Fromont
- Verantwortliche Redakteurin: Kiran Mehra-Kerpelman
- Für die englische und amerikanische Ausgabe:  
John Doohan
- Für die spanische Ausgabe: Elena Segade
- Für die deutsche Ausgabe: Dr. Hans-F. von Rohland
- Für die arabische Ausgabe: Walid Hamdan

Diese Zeitschrift ist kein amtliches Organ der Internationalen Arbeitsorganisation. Namentlich gezeichnete Artikel geben die Ansicht ihres Autors wieder, die nicht in allen Fällen mit den Auffassungen des IAA übereinstimmen muß. Die Redaktion behält sich Änderungen an allen Artikeln vor, die publiziert werden sollen.

Mit Quellenangabe können Texte und Photos beliebig wiedergegeben werden: Für die Übermittlung eines Belegexemplars sind wir dankbar.

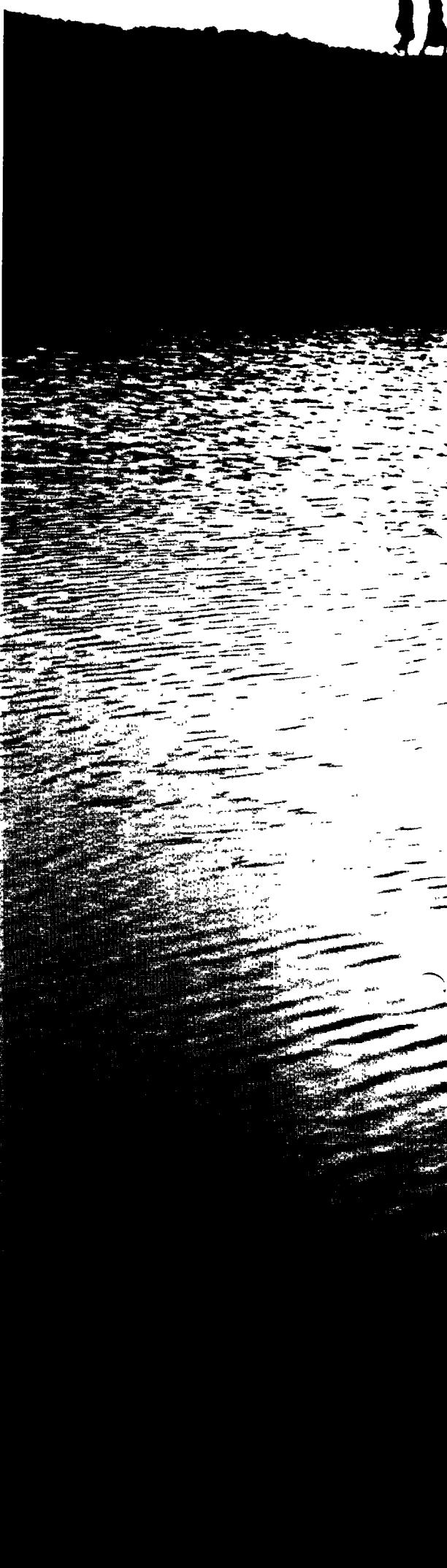
Bitte richten Sie Ihre Zuschriften und Anfragen an das Informationsbüro des Internationalen Arbeitsamtes, CH-1211 Genf 22, Schweiz.

Tel. 0041-22-799.7912  
Fax 0041-22-788.3894

Druck: ATAR SA, Genf.

ISSN 1020-0053

T  
U  
A  
I  
N  
T





## NEUE WEGE ZUR SOZIALEN GERECHTIGKEIT

von Michel Hansenne ..... 4

### DAS ERBE DER VERGANGENHEIT

#### Vordenker und Gründungsväter:

Die Anfänge der IAO ..... 8

Die IAO und die Arbeitsnormen ..... 12

Das Abenteuer der technischen

Zusammenarbeit ..... 16

### WELTDIENSTLICHES PROBLEM

#### Die Zukunft der Arbeitswelt

Europa: Die Arbeitswelt nach der

neue Japan

Arabischer Staaten: Viele Fragenzeichen

auf dem Arbeitsmarkt

Südasien: Mehr Arbeit – schlechtere Arbeit

Ostasien: Japan und seine Nachbarländer

### DIE ZUKUNFT DER IAO

#### Die Arbeitsnormen geben der

Welt ihr soziales Gesicht ..... 58

Die Rolle der IAO in der Staatengemeinschaft ..... 61

Eine Organisation im Dienste ihrer Mitglieder ..... 64

### EIN DOPPELTER GEBURTSTAG:

FEIERN IN ALLER WELT ..... 68

MEDIENWELT ..... 70



# *Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit*

**Michel Hansenne,  
Generaldirektor des  
Internationalen Arbeitsamtes**

**D**ie Internationale Arbeitsorganisation begeht ihr 75jähriges Jubiläum in einer Welt des Wandels. Sie stellt sich ohne Zögern den schwierigen Aufgaben der Zukunft. Wenn sie ihrem Auftrag gerecht werden und die soziale Gerechtigkeit fördern will, muß sich ihre Arbeit auf eine Reihe von neuen Faktoren einstellen.

Die Auflösung des kommunistischen Blocks und der Fall der Berliner Mauer im November 1989 blieben nicht ohne Folgen für die IAO. Die seit 1945 gültigen Strukturen in den internationalen Beziehungen verschwanden mit dem Ende der bipolaren Welt und damit auch ihr Einfluß auf die Arbeit der Organisation. Die Marktwirtschaft wurde praktisch zum einzigen Referenzmodell. In ihrem Rahmen müssen wir soziale Gerechtigkeit schaffen.

Wir müssen auch die Demokratiebewegung erwähnen, die in den siebziger Jahren in Sudeuropa begann und seither auf allen Kontinenten Zulauf verzeichnete. Diese Entwicklung muß allerdings gefestigt werden. Die IAO soll in ihrem Tätigkeitsfeld dazu beitragen und sie wird auch immer häufiger um technische Zusammenarbeit gebeten.

Die weltweite Wirtschaftsverflechtung ist ein weiterer wichtiger Faktor des Wandels. Sie ist gekennzeichnet durch eine Ausdehnung des Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen, internationale Kapitalbewegungen, die Vernetzung der Finanzmärkte, Standortverlagerungen von Industriebetrieben, eine starke Zunahme von Auslandsinvestitionen und die wachsende Bedeutung von multinationalen Unternehmen im Wirtschaftsleben. In diesem Kontext sehen die Nationalstaaten ihre eigene wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit entscheidend eingeschränkt.

Die Internationalisierung zeigt die Grenzen der bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Regelungsmechanismen sehr schnell. Kollektivverhandlungen auf nationaler Ebene kommen schwieriger zu befriedigenden Ergebnissen, da immer mehr multinationale Unternehmen auf den Plan treten. Die Arbeitnehmer fühlen sich mehr und mehr von der Weltwirtschaftslage abhängig, auf die sie immer weniger Einfluß haben.

Der internationale Handelsaus-

tausch schafft bisher ungekannte soziale Probleme in großem Umfang. Ungleichheiten bleiben bestehen, neue kommen hinzu: zwischen den Ländern und innerhalb von Staaten. Den am wenigsten entwickelten Ländern droht die Marginalisierung in der neu entstehenden Weltwirtschaftsordnung. Kein Land kann sagen, daß es keine schwerwiegenden sozialen Probleme kennt. Technologische Neuerungen haben die bestehenden Unterschiede verschärft und die internationale Arbeitsteilung gestört und bereits verändert. Sie haben auch Arbeitsplätze gekostet, ohne in jedem Fall eine ausreichende Zahl von neuen Stellen zu schaffen.

In diesem Umfeld hat die IAC den Ehrgeiz, aber auch die Verantwortung dafür, daß in den Industriegesellschaften keine Heere von Arbeitslosen, Armen und Randgruppen entstehen, auch wenn das Wachstum zurückkehren mag. Die IAO sollte auch verhindern, daß die armsten Länder, die bereits um ihr wirtschaftliches Überleben kämpfen, nicht ins absolute Elend stürzen oder daß die Verzweiflung der Menschen zu ethnischen Konflikten und Kriegen führt, wie wir sie bereits kennen. Die IAO richtet ihr Augenmerk auch auf die Schwellenländer, damit diese ihren materiellen Fortschritt nicht mit mehr oder weniger offenen Verletzungen der grundlegenden Arbeitnehmerrechte und schlechten Arbeitsbedingungen bezahlen.

## **Die Werte der IAO**

In einer solchen Welt des Wandels müssen wir uns zunächst der Organisation zugrundeliegenden Werte besinnen, ja sogar nach der Existenzberechtigung der IAO fragen. Wenn wir darüber unseren Konsens erneuert haben, können wir eine neue Strategie entwickeln, die den Problemen und Veränderungen in der modernen Welt gerecht wird. Die Existenzberechtigung der IAO? Sie ist in der Praambel der Verfassung festgeschrieben: "Die IAO leistet einen Beitrag zum Weltfrieden durch die Forderung der sozialen Gerechtigkeit. Sie verfolgt dieses Ziel in ihrem Tätigkeitsbereich, der Arbeitswelt."

Zunächst war die IAO eine Referenz im Bereich des Arbeitsrechts. Ihre Bemühungen waren maßgeblich auf die Schaffung eines internationalen Arbeitsgesetzbuches gerichtet. Diese Tätigkeit ist von ungeminderter Aktualität. Es reicht jedoch nicht, den Schutz der Arbeitnehmer zu fördern, ohne gleichzeitig eine Aufgabe der Staaten, nämlich die Beschäftigungsförderung, zu berücksichtigen. Die soziale Problematik darf nicht außerhalb des wirtschaftlichen Kontexts gesehen werden, genausowenig wie die Arbeitsgesetzgebung von eingehenden Überlegungen zur Wirtschaftspolitik getrennt werden kann – anders gesagt: Arbeitsrecht und Recht auf Arbeit müssen zusammen gesehen werden. Die Organisation und ihre Mitglieder müssen sich auf diese doppelte Herausforderung einrichten. Die Dreigliedrigkeit ist in diesem Zusammenhang keine überholte Struktur, sondern in vielerlei Hinsicht die beste Antwort auf die bestehenden Probleme.

Die IAO hat einen Vorteil durch die Dreigliedrigkeit, die auf der Reflexions- und der Entscheidungs-

ebene Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenbringt. So ist die Organisation in direktem Kontakt mit den Akteuren auf dem Arbeitsmarkt. Die Veränderungen in diesem Bereich müssen sich allerdings auch in den dreigliedrigen Strukturen widerspiegeln, die sich neuen Kräften in der Gesellschaft öffnen müssen. Wenn die IAO das "soziale Gewissen" der Welt bleiben will, muß sie alle Akteure, die die soziale Gerechtigkeit verteidigen, in ihrer Verschiedenheit um sich sammeln.

les Recht und die Rechtspraxis hat sich deutlich verlängert. Die weltweite Ausdehnung der IAO-Aktivitäten hat eine Vielzahl von unterschiedlichen Verhältnissen und Bedürfnissen in den Mitgliedstaaten mit sich gebracht, was es immer schwieriger macht, gemeinsame und detaillierte Regelungen zu finden, die auf alle anwendbar sind. Andererseits bedürfen die Veränderungen auf dieser Welt eines sozialen Rahmenwerks. Hier liegt die eigentliche Aufgabe der IAO.

Die normensetzende Tätigkeit der Organisation war bereits Gegenstand einer Reihe von Vorschlägen. Diese werden auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni dieses Jahres vorgestellt bzw. in mehreren Artikeln dieser Sondernummer der *Welt der Arbeit* aufgegriffen. Ich möchte an dieser Stelle vor allem auf ein Problem eingehen, das der "Sozialklau-seln".

Es geht um folgendes: Kann die IAO auf freiwilliger Basis, d.h. ohne die Verhängung von Sanktionen, den sozialen Fortschritt voranbringen, während die weltweite Wirtschaftsverflechtung und die wirtschaftliche

## Anpassung der Arbeitsnormen

Die internationalen Arbeitsnormen bleiben eine der großen Stärken der IAO. Die gegenwärtige Entwicklung auf der Welt erlaubt jedoch die Frage, ob diese gesetzgeberische Tätigkeit effizient genug ist und ob sie den neugeschaffenen Realitäten entspricht. Die Zahl der Ratifikationen von Übereinkommen stagniert seit vielen Jahren, auch wenn die Gesamtzahl der Ratifikationen beständig zunimmt. Die Umsetzungsdauer der internationalen Arbeitsnormen in nationa-



**Das Recht auf Arbeit mit dem Arbeitsrecht in Einklang zu bringen, ist keine einfache Aufgabe.**

Konkurrenz in die entgegengesetzte Richtung steuern?

Die Diskussion über Sozialklau-seln im internationalen Handel ist so alt wie die IAO. In der Organisation selbst wie im GATT oder in anderen internationalen Foren verlangen bestimmte Länder immer lauter, daß minimale Arbeitsnormen in internationalen Handelsabkommen einen Platz finden. Dabei geht es um die Grundrechte des arbeitenden Menschen. Ge-

---

***Keiner kann wollen,  
daß das Recht des  
Stärkeren die Ober-  
hand über die  
Interessen der  
Menschen gewinnt  
oder daß ein  
hemmungsloser  
Wettbewerb losbricht.  
Dies würde alle  
positiven Entwick-  
lungen der letzten  
Jahre desavouieren.***

---

fängnisarbeit und andere Formen von Zwangsarbeite sind zu verurteilen. Das gleiche gilt für Praktiken, die die Vereinigungsfreiheit torpedieren, indem sie den Arbeitnehmern das Recht auf Kollektivverhandlungen nehmen und sie so der Vorteile, die der internationale Handelsaustausch bringt, berauben.

Bestimmte Prinzipien sollten diese schwierige Diskussion leiten. Zum einen der Respekt und die Verteidigung der Menschenrechte, die überall und zu jeder Zeit gelten. Unmenschliche Arbeitsbedingungen müssen ohne Zögern bekämpft werden und nicht nur dann, wenn diese Praktiken die Beschäftigung und den Wohlstand in bestimmten Staaten gefährden.

### **“Sozialdumping” oder Unterentwicklung?**

Es sollte auch daran erinnert werden, daß die Konkurrenz der Niedriglohnländer nicht das Ergebnis dessen

ist, was man gemeinhin “Sozialdumping” nennt, sondern ein Kennzeichen der Unterentwicklung. Die Verteidigung der Menschenrechte darf nicht zu einem versteckten Protektionismus führen. So brauchen wir statt einer Phalanx von Retorsionsmaßnahmen, die einseitig von einem Land oder einer Ländergruppe verhangt werden, einen multilateralen Mechanismus, der die Bemühungen der Mitgliedstaaten dahingehend analysiert, inwieweit sie die Arbeitnehmer an den Gewinnen beteiligen, die aus der wirtschaftlichen Öffnung ihrer Märkte entstehen.

Ein solcher Mechanismus hatte den Vorteil der Universalität und der langfristigen Effizienz. Er beruht auf der Förderung des dreigliedrigen Dialogs in jedem Land und der parallelen Entwicklung offener Marktordnungen und des sozialen Fortschritts. Die IAO ist naturgemäß gut plaziert, um einen Beitrag zur Einrichtung eines solchen Mechanismus zu leisten.

### **Die Beschäftigung fördern**

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist ein weiteres wichtiges Problem in der heutigen Zeit. Die Schaffung von produktiven und frei gewählten Beschäftigungsmöglichkeiten ist eine vorrangige Aufgabe für die politisch Verantwortlichen in aller Welt. Sie steht auch im Mittelpunkt der Aktivitäten der IAO in den nächsten Jahren. Die Organisation will innovative Lösungen finden, die sozialen Schutz, die Rechte der Arbeitnehmer und die notwendige Arbeitsplatzbeschaffung kombinieren.

In diesem Sinne habe ich bereits einen Bericht begonnen, der die Weltbeschäftigungslage analysiert, sowie die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik in dieser Beziehung. Dieser Bericht soll zeigen, daß es möglich ist, eine gleichmäßige Verteilung des Wohlstands zu fordern, indem man die Beschäftigung in einer Konjunkturlage stimuliert, die von der Öffnung der Märkte und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs gekennzeichnet ist.

In diesem Zusammenhang gilt es, die Effizienz der Strukturanpassungspolitik im Hinblick auf die Beschäftigung und die Lebensstandards zu evaluieren. Anhand erfolgreicher Beispiele könnte man dann sehen, wie Mißerfolge bei der Arbeitsbeschaffung und im Kampf gegen die Armut korrigiert werden können.

Ich schlage die Fragen der Beschaf-

tigung und des Lebensstandards auch als ständigen Tagesordnungspunkt für die Internationale Arbeitskonferenz vor. Nach einer Diskussion in diesem Weltparlament der Arbeit konnte eine Erklärung angenommen werden, die die Haltung und die politischen Ziele der dreigliedrigen IAO-Mitgliedschaft zum Ausdruck bringt.

### **Die internationale Rolle der IAO**

Die Einberufung des Weltsozialgipfels für das Jahr 1995 zeigt, daß die internationale Gemeinschaft den sozialen Folgen des weltweiten Wandels größere Aufmerksamkeit schenkt als bisher. Auf diesem Gipfel sollen internationale Mechanismen etabliert werden, die neue sozialpolitische Situationen und Trends weltweit überwachen, analysieren und kontrollieren. Sie geben ihre Meinung ab, fordern die internationale Zusammenarbeit und die Ausarbeitung einer integrierten Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Lösung der anstehenden Probleme.

Die IAO sollte an diesen Mechanismen in herausragender Funktion beteiligt sein. Da sie die soziale Gerechtigkeit voranbringen soll, muß sie auch die Möglichkeit erhalten, in dieser Richtung zusammen mit anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen im Bereich der Entwicklung, der Finanzen und des Handels zu arbeiten.

Wir wollen den politisch Verantwortlichen helfen, die Frage zu beantworten, welchen Platz die aus dem Gedanken der sozialen Gerechtigkeit resultierenden Maßstäbe in der Politik haben sollen. Keiner kann wollen, daß das Recht des Stärkeren die Oberhand über die Interessen der Menschen gewinnt oder daß ein hemmungsloser Wettbewerb losbricht. Dies würde alle positiven Entwicklungen der letzten Jahre desavouieren.

Der Totalitarismus ist überall auf dem Rückzug, oft begleitet von Veränderungen, die Unsicherheit schüren, oder sogar von politischen Unruhen. Alle diese Unwägbarkeiten sind meiner Meinung nach eher von verheißungsvollen Versprechungen begleitet als von der Aussicht auf eine ungerechte Welt, solange der Mensch im Zentrum der Entwicklung steht. Die laufenden oder anstehenden Reformen der Organisation sowie 75 Jahre Erfahrung geben der IAO das Zeug dazu, ihrer Aufgabe gerecht zu werden. □



# DAS ERBE DER VERGANGENHEIT

*Internationale Sozialabkommen sollen das Schicksal der Arbeiterklasse verbessern: Die Idee läßt sich über das ganze 19.Jahrhundert verfolgen und gipfelt in der Schaffung der IAO im Jahre 1919 (Seite 8-11). Die ersten Jahrzehnte des Bestehens der Organisation stehen ganz im Zeichen des Aufbaus eines internationalen Arbeitsgesetzbuchs (Seite 12-15). In der Folge verlangen Armut und Ungleichheit zwischen den Völkern von der IAO, daß sie eine entscheidende Rolle in der technischen Zusammenarbeit spielt (Seite 16-22).*



# Vordenker und Gründer

## Die Anfänge

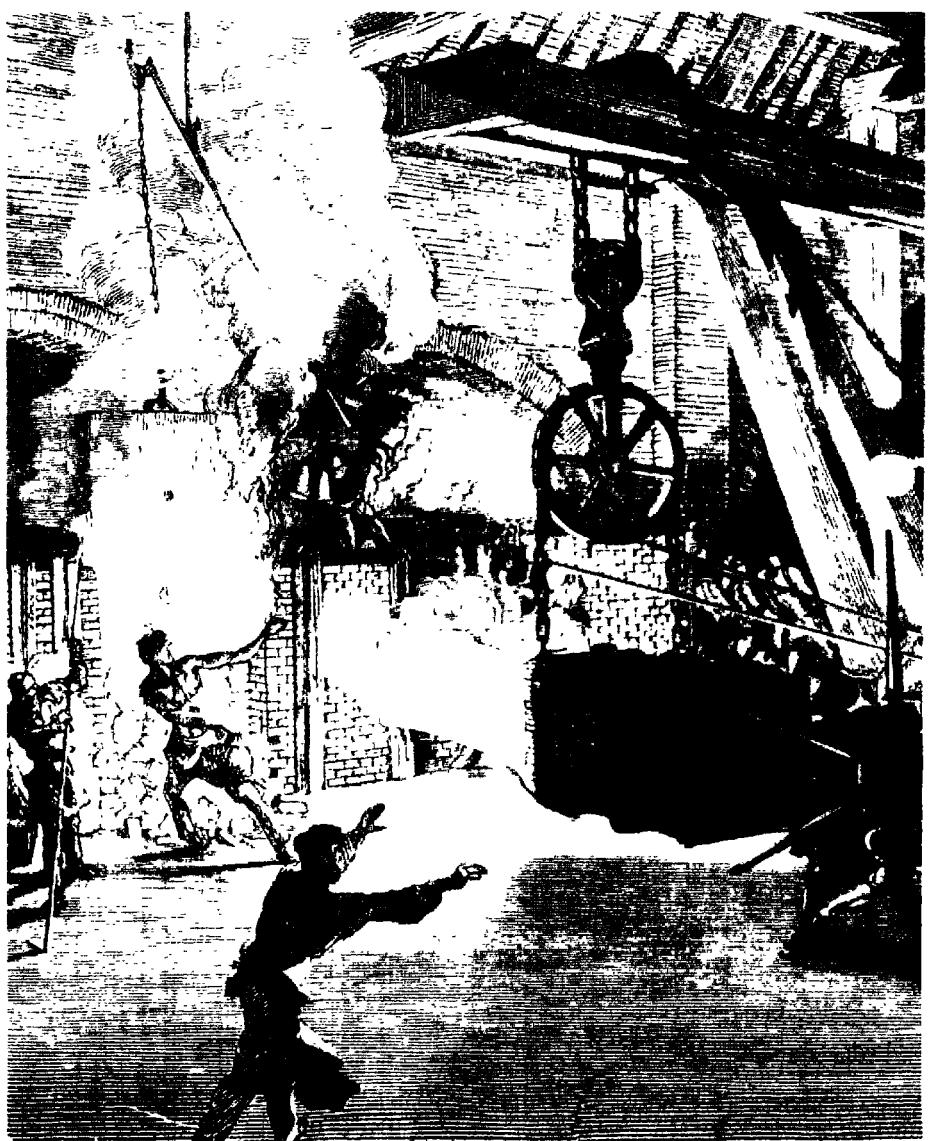
*Die heutige Weltorganisation ging aus dem sozialen Umfeld Europas und Nordamerikas hervor. Hier fand Anfang des 19. Jahrhunderts die Industrielle Revolution statt, die neben einer gewaltigen wirtschaftlichen Aufschwung auch viel menschliches Leid brachte. Die Idee einer internationalen Arbeitsgesetzgebung reifte in den Köpfen der aufgeklärten Vordenker deshalb schon sehr früh. Victor-Yves Ghebali erzählt die Vorgeschichte der Organisation.*

Die Idee einer internationalen Arbeitsgesetzgebung, die sich zu einer mit dieser Aufgabe betrauten internationalen Organisation erweitern sollte, entwickelte sich zwischen Anfang des 19. Jahrhunderts und dem Ersten Weltkrieg. Wie andere Sonderorganisationen der Vereinten Nationen kann die IAO auf eine Vergangenheit vor 1945 zurückblicken. Dieser Zeitraum besticht jedoch weniger durch seine Dauer als durch seinen reichen Erfahrungsschatz, aus dem die Organisation ihre Dynamik und Ideen gewann.

### Die Argumente der Vordenker

Ausgehend von wirtschaftlichen und ethischen Überlegungen über die sozialen Kosten der Industriellen Revolution vertraten vorausschauende Unternehmer die Idee einer internationalen Arbeitsgesetzgebung, allen voran Robert Owen (1771-1853) und Daniel Le Grand (1783-1859), Politiker wie Charles Hindley, Arbeitsmediziner wie Louis-René Villermé und Volkswirte (J. A. Blanqui, D. Mareska). Die Initiative kam aus dem geistigen und wirtschaftlichen Umfeld des Industrieburgertums – die Arbeitnehmer treten erst zu einem späteren Zeitpunkt auf den Plan, als die zahlreichen Hindernisse für eine legale Vereinigung auf nationaler Ebene fielen.

Die Industriearbeiterschaft hat sich allerdings schon sehr früh gegen die ihr auferlegten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aufgelehnt. Die beiden Revolten der "canuts" in Lyon (1831 und 1834) sowie die zahlreichen Organisationsversuche der Arbeiter in der briti-



# gsväter: der IAO

Victor-Yves Ghebali\*

schen Industrie, die 1864 zum ersten Gewerkschaftskongreß führten, seien nur beispielhaft genannt.

Die burgerlichen Vordenker brachten Argumente zur Unterstützung ihrer Forderungen vor. Zum einen waren es humanitäre und philanthropische Überlegungen: Es war notwendig, die materiell und moralisch unhaltbare Lage der

Arbeitermassen zu verbessern. Das zweite Argument war eher politischer Natur – es ging um den Erhalt des sozialen Friedens, da man soziale Unruhen für den Tag befürchtete, an dem die Arbeiter ihr Paraleben nicht mehr ertragen wollten. Aus wirtschaftlicher Sicht kam das dritte Argument: Eine internationale Arbeitsgesetzgebung hätte das gewaltige Verdienst, daß die Länder, die eine Arbeiterschutzgesetzgebung besitzen, diese Sozialpolitik nicht mit wirtschaftlichen Nachteilen bezahlen. Anders gesagt ging es um die Vereinheitlichung der internationalen Wettbewerbsbedingungen.

Diese Motive finden sich in der Präambel zur Verfassung der IAO von 1919, weiter ausgeführt in der Erklärung von Philadelphia (1944), und stellen auch heute noch die ideologische Basis der Organisation dar.

Die Ideen der Vordenker wurden von den Regierungen zunächst völlig ignoriert: Sie widersprachen allzusehr dem



Eine Schmiede im 19. Jahrhundert: Die menschliche Arbeit wird mehr und mehr von Maschinen bestimmt.

**Der englische Industrielle Robert Owen verlangt Schutzmaßnahmen für die Arbeiter und die Einrichtung eines Sozialausschusses während des in Aachen tagenden Kongresses der Heiligen Allianz.**

**Zwei Revolten der Seidenweber in Lyon werden blutig niedergeschlagen. Die Ereignisse finden ein Echo in ganz Europa.**

**Der französische Industrielle Daniel Legrand nimmt die Ideen von Owen auf. Er wendet sich an die europäischen Regierungen und schlägt eine internationale Arbeitsgesetzgebung vor.**

**Gründung der Ersten Internationale in London (1876 aufgelöst).**

**Der Erste Internationale Gewerkschaftskongreß fordert eine internationale Arbeitsgesetzgebung.**

**Veröffentlichung des *Kapitals* von Karl Marx.**

**Die erste Sozialgesetzgebung in Europa: In Deutschland werden Gesetze zur Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung verabschiedet.**

**Am 4. Mai streiken in Chicago 350 000 Arbeiter mit der Forderung nach dem Achtstundentag. Die Bewegung wird brutal niedergeschlagen.**

**Gründung der Zweiten Internationale in Paris.**

**Die Vertreter von 14 Ländern treffen sich auf der Berliner Konferenz und geben Empfehlungen ab, die die nationalen Arbeitsgesetzgebungen nachhaltig beeinflussen.**

**Die Vertreter der Arbeitnehmer aus 16 Ländern verabschieden auf einem Kongreß in Zürich ein Arbeiterschutzprogramm. Eine andere internationale Konferenz in Brüssel führt zu einer Entschließung, die die Schaffung einer internationalen Vereinigung für den Arbeitsschutz fordert.**



Prinzip der Nichteinmischung des Staates in das Leben des einzelnen und den vorhersehenden Ideen über die unvereinbare kulturelle Vielfalt der Völker und der nationalen Arbeitsbedingungen. Sie fanden jedoch im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts Eingang in das Denken verschiedener privater Vereinigungen, die vor allem in Frankreich, Deutschland und der Schweiz aktiv waren.

### Die ersten Initiativen

Über diese Institutionen gelangte die Idee einer internationalen Arbeitsgesetzgebung in politische Kreise (Sozialdemokraten und Katholiken), in Parlamente, Universitäten, sowie in die Wirtschaft und zum ersten Mal auch in die Arbeitswelt selbst. Das erste konkrete Ergebnis dieser Bemühungen war eine diplomatische Konferenz in Berlin (1890), an der die Vertreter von 14 Ländern teilnahmen und deren Vorschläge die nationale Arbeits- und Sozialgesetzgebung nachhaltig beeinflussen sollte. Das wichtigste Resultat

aus diesen Strömungen war die Schaffung der Internationalen Vereinigung für den gesetzlichen Arbeitsschutz in Basel (1901).

Diese private Einrichtung erhielt öffentliche Subventionen und sollte ein Bindeglied in den Industrieländern für all diejenigen sein, die eine Arbeiterschutzgesetzgebung für notwendig erachteten (Art. 2 des Statuts). Mit Hilfe eines "Internationalen Arbeitsamtes", das als Sekretariat diente, und eines Forschungs- und Dokumentationszentrums, beeinflußte sie einige Regierungen, denen die soziale Frage am Herzen lag.

Sie ermutigte die Schweiz, die ohnehin vom scheidenden Nationalratspräsidenten Emil Frey und vom Druck der Arbeiterbewegung motiviert war, 1905 und 1906 zwei diplomatische Konferenzen in Bern abzuhalten. Dort wurden die beiden ersten internationalen Arbeitsübereinkommen angenommen, zur Nacharbeit der Frauen und der Verwendung von weißem Phosphor in der Zündholzindustrie. Die beiden Arbeitsnormen wurden von allen unterzeichnenden Staaten ratifiziert und



### DANIEL LE GRAND

*Unter den Vordenkern der IAO verdient Daniel Le Grand (1783-1859) besondere Beachtung. Über mehr 25 Jahre richtete dieser bescheiden französische Industrielle aus dem Elsass an die Politiker seines Landes und die europäischen Herrscher Aufrufe, die auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiter in Frankreich und Europa drängten. Seine Ideen gehen über das philanthropische Denken hinaus – er schlägt rechtliche Schutzbestimmungen vor. Le Grand schrieb vier Entwürfe zu einem internationalen Gesetzbuch, von denen der letzte (1853-55) am bedeutendsten ist.*



Niederschlagung einer Arbeiterdemonstration in Pittsburgh (USA) am Ende des letzten Jahrhunderts. Die großen Industriestädte Nordamerikas und Europas waren seit 1860 der Schauplatz des Kampfes zwischen den im Entstehen begriffenen Gewerkschaften und den damals allmächtigen Arbeitgebern. Am 4. Mai 1886 wurde in Chicago ein Streik für den Achtstundentag brutal niedergeschlagen. In der Folgezeit wurde der 1. Mai zum Tag der Arbeit.

traten 1912 in Kraft – sie sahen in gewissem Umfang sogar eine internationale Kontrolle vor.

### Die Gründung der IAO

Während des Ersten Weltkriegs kam es zu zahlreichen internationalen Gewichtsstreffen (Leeds 1916, Bern 1917, London 1918). Dort wurde die Aufnahme von Sozialklauseln in den zukünftigen Friedensvertrag und die Schaffung einer für die Arbeitsbedingungen zuständigen internationalen Organisation verlangt.

Die Siegermächte gaben diesen Forderungen aus drei Gründen statt: Zum einen waren es die Opfer, die die Arbeitersassen in nationaler Einmütigkeit im Kriege brachten und die eine Gegenleistung verlangten. Zum anderen war es ein Gebot der politischen Klugheit, Reformbestrebungen der Arbeitnehmer zu unterstützen, um sie von dem im Zuge der Oktoberrevolution in Europa erstarkenden Kommunismus abzuhalten. Außerdem errichteten die Siegermächte zur gleichen Zeit den Volkerbund: Die Idee einer Weltorganisation als beständige Einrichtung stieß bei den Regierungen nicht mehr auf politischen oder psychologischen Widerstand – dies galt auch für eine Sonderorganisation im Bereich der Arbeitswelt.

## Ein dynamischer Abschluß

Die IAO verdankt ihre Entstehung den Arbeiten der Kommission zur internationalen Arbeitsgesetzgebung im Rahmen der Friedenskonferenz von Paris (1919). Deren Abschlußdokument ging als Teil XIII in den Versailler Vertrag ein.

Frankreich und vor allem Großbritannien waren die Architekten dieses Gründungsberichts. Bemerkenswert ist zum einen die Tatsache, daß die Mitglieder der Kommission den Gruppierungen angehörten, die am Anfang der internationalen Arbeitsgesetzgebung standen: die Intellektuellen, die in privaten Vereinigungen agierten, und die Arbeiterbewegung. Andererseits wurden die Autoren des britischen Textentwurfs, den die Kommission als Grundlage nahm, zwei der zünftigen Direktoren des Internationalen Arbeitsamtes: Harold Butler und vor allem Edward Phelan, der auch das Konzept der Dreigliedrigkeit, d.h. der Zusammenarbeit von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, entwickelte.

Obwohl die IAO als eine unabhängige

Institution geschaffen wurde, gab es, was das gemeinsame Budget und den Sitz angeht, doch eine organische Verbindung mit dem Völkerbund. Trotzdem entwickelte die IAO von Anfang an eine andere Persönlichkeit als letzterer. Während der Völkerbund noch mühsam seine Aktivitäten aufnahm, war die IAO schon voll aktiv, hatte einen effizienten Verwaltungsrat, einen außergewöhnlichen Direktor (Albert Thomas), ein Sekretariat, das Internationale Arbeitsamt, das einen intensiven Dialog mit den Arbeitsministerien führte, und eine energische Internationale Arbeitskonferenz, die allein in den Jahren 1919/1920 neun Übereinkommen und zehn Empfehlungen annahm.

Die IAO betrat die internationale Szene mit einem Elan, der seither nicht nachgelassen hat.

\*Professor am Institut universitaire de hautes études internationales, Genf. Zahlreiche Veröffentlichungen über die IAO darunter *La réglementation internationale du travail. La Documentation française, Paris 1986*. The International Labour Organization, Nijhoff Publishers, Dordrecht 1989.

## DIE SCHWEIZ ALS PIONIER

In der Vorgeschichte der IAO spielt die Schweiz eine Vorreiterrolle, die verschiedene Ursachen hat, darunter die bundesstaatlichen Strukturen des Landes, die aus ihr einen "Mikrokosmos machen, in dem man die Probleme, die die Verschiedenheit der nationalen Arbeitsgesetze-

gebungen auf internationaler Ebene stellte, auf überraschende Weise wiederfand" (Nicolas Valticos, *Droit international du travail*, Dalloz, Paris 1983, S. 16). So entstanden die beiden ersten internationalen Arbeitsnormen auf den Konferenzen der Jahre 1905 und 1906 in der Schweiz.

Die erste Internationale Arbeitskonferenz fand im Oktober/November 1919 in Washington statt. Sie nahm sechs Übereinkommen (darunter die Nr. 1 über die Arbeitszeit) und sechs Empfehlungen an.

**Die Pariser Konferenz beschließt die Schaffung des Internationalen Vereins für Arbeitsschutz.**

Als Vorgänger der IAO richtet sich dieser Verein in Basel ein und übersetzt und veröffentlicht die in Kraft tretende Sozialgesetzgebung verschiedener Staaten.

Eine Diplomatenkonferenz in Bern verabschiedet zwei internationale Übereinkommen, nämlich über das Verbot von weißem Phosphor in der Zündholzfabrication und über die Nacharbeit von Frauen.

Der Ausbruch des Krieges verhindert die Annahme weiterer internationaler Übereinkommen.

**Gründung der IAO:** Die Friedenskonferenz verabschiedet ein Dokument, das als Teil XIII in den Versailler Vertrag eingeht und zur Verfassung der IAO wird. Alle Mitgliedstaaten des Völkerbundes treten der neuen Organisation bei.





# Die IAO und die Arbeitsnormen

Nicolas Valticos\*

**Fast 40 Jahre lang hat die IAO es als ihre Hauptaufgabe angesehen, internationale Arbeitsnormen auszuarbeiten und ihre Anerkennung zu sichern. Nicolas Valticos ist ein Jurist von internationalem Ruf, der lange Jahre für die normensetzende Tätigkeit der IAO verantwortlich war. Er zieht eine Bilanz der geleisteten Arbeit.**

Die internationalen Arbeitsnormen der IAO in Form von Übereinkommen und Empfehlungen sind mehr als eine reine Dienstleistung. Sie sind die Existenzberechtigung der Organisation. Die IAO wurde am Ende des Ersten Weltkriegs dafür geschaffen, in regelmäßigen Abständen solche Normen zu erstellen und ihre Anwendung zu überwachen. Auch heute gibt es kaum eine nennenswerte Tätigkeit der IAO, die nicht in mehr oder weniger direktem Bezug zu den Arbeitsnormen steht.

Zu einem Zeitpunkt, an dem vieles in Frage gestellt wird, kann es nur nützlich sein, die Blütezeit der internationalen Arbeitsnormen in Erinnerung zu rufen, in der trotz einiger Höhen und Tiefen die wichtigsten Übereinkommen der IAO ausgearbeitet und in die Praxis umgesetzt wurden.

Dieser Zeitraum beginnt mit der Gründung der Organisation im Jahre 1919 und umfaßt grob gerechnet die Zwischenkriegszeit und die ersten 15 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg, in denen schrittweise die technische Zusammenarbeit eingeführt wurde.

## Wozu Arbeitsnormen?

Die Gründe für die Schaffung von internationalen Arbeitsnormen sind allgemein bekannt. So sollte verhindert werden, daß die Länder, die sozial fortschrittliche Maßnahmen ergriffen, im Welthandel bestraft würden, da ihre Produkte teurer würden. Dieses häufig vorgebrachte Argument des *internationalen Wettbewerbs* wurde oft bestritten, läßt sich aber nicht einfach beiseite schieben, auch heute nicht, angesichts

der weltweiten Standortverlagerungen.

Zuvor steht jedoch der Gedanke der *sozialen Gerechtigkeit*, während andere Überlegungen, wie die Notwendigkeit einer umfassenden Sozialpolitik sowie präziser Regelungen für eine ausgeglichene wirtschaftliche und soziale Entwicklung, auch eine Rolle gespielt haben. Wie die antiken Philosophen die Bewegung dadurch bewiesen, daß sie Schritte machten, so haben die Arbeitsnormen ihren Nutzen in dem Echo, das sie weltweit ausgelöst haben, bestätigt.

Die normensetzende Tätigkeit der IAO war gleich zu Anfang sehr intensiv. Zwischen 1919 und 1921 wurde bereits eine Reihe der grundlegenden Übereinkommen und Empfehlungen angenommen. 1923/24 und in den dreißiger Jahren verlangsamte sich dieser Elan angesichts der Wirtschaftskrisen in dieser Zeit.

Im großen und ganzen schritt die Setzung der internationalen Arbeitsnormen jedoch voran: So wurden in den letzten Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg so wichtige Fragen wie die Sozialversicherung angegangen; die damals geschaffenen Arbeitsnormen waren Vorläufer der wichtigen Übereinkommen der Nachkriegszeit in diesem Bereich. Innerhalb von 20 Jahren wurden zwischen 1919 und 1939 immerhin 87 Übereinkommen und 69 Empfehlungen angenommen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg rückte die wichtige Frage der Menschenrechte in den Übereinkommen in den Mittelpunkt (*Vereinigungsfreiheit, Zwangsarbeit, Diskriminierung*). So reicht die "große Zeit" der internationalen Arbeitsnormen bis in die sechziger Jahre. Seitdem werden zwar weiterhin Normen angenommen und überarbeitet, man kann aber davon ausgehen, daß das Grundgerüst der Arbeitsnormen steht.

## Wichtige Arbeitsnormen

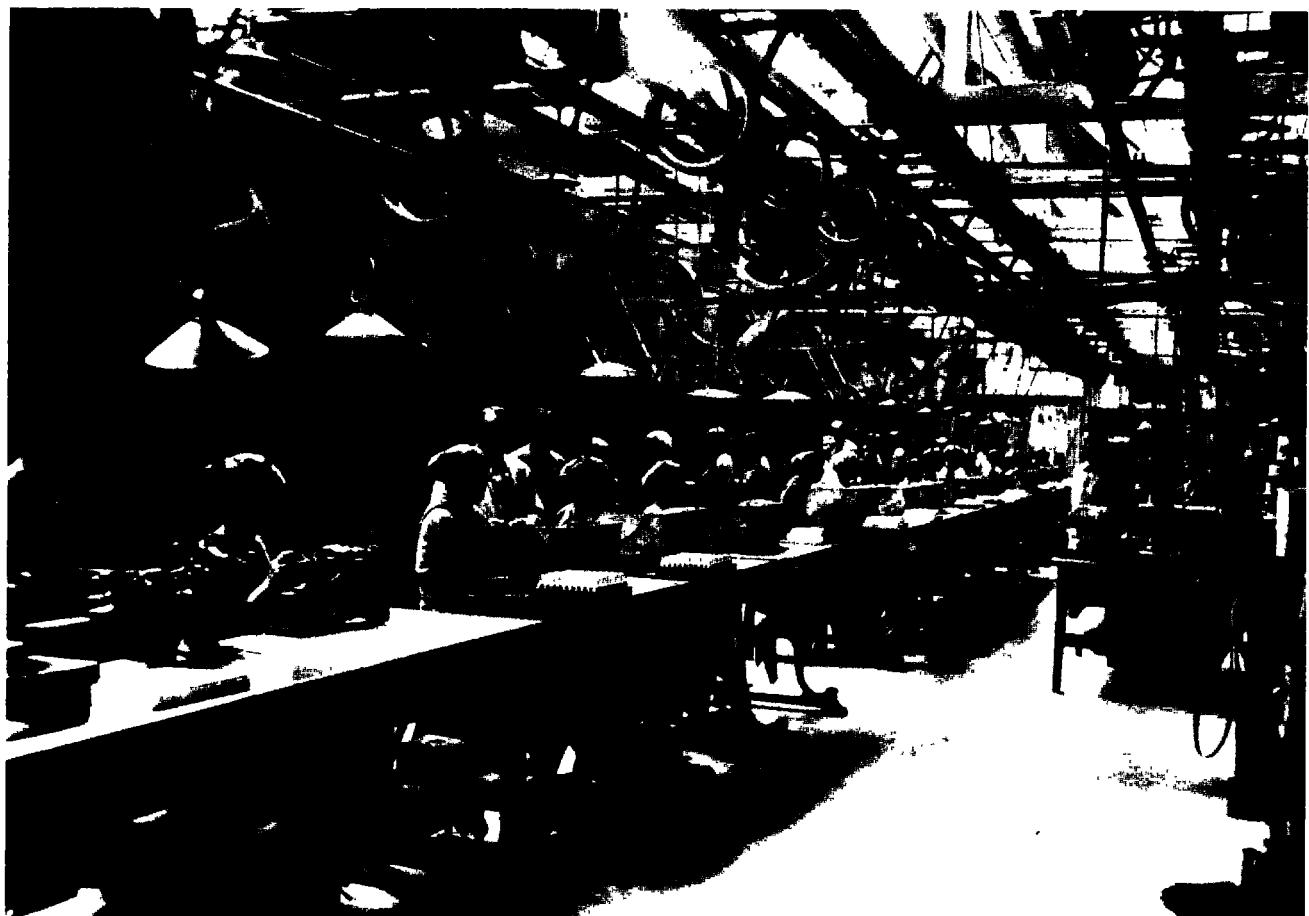
In 75 Jahren hat die IAO 174 Übereinkommen und 181 Empfehlungen angenommen, die die materiellen und ideellen Interessen der Arbeitnehmer schützen sollen.

Am Anfang ging es um die *Arbeitsbedingungen*: Das erste Übereinkommen von 1919 regelte die Arbeitszeit, der berühmte Acht-Stunden-Tag und die 48-Stundenwoche – ein späteres Übereinkommen aus dem Jahre 1935 über die 40-Stundenwoche hatte wenig Erfolg. Hier bewirkte der Konkurrenzgedanke, daß bestimmte europäische Staaten in den zwanziger Jahren die erste der beiden Konventionen nur unter der heute noch gültigen Bedingung ratifizierten, daß an genannte Staaten dies ebenfalls tun.

Auch die Annahme der Übereinkommen kann Schwierigkeiten bereiten. So scheiterte im Bereich der *Vereinigungsfreiheit* ein erster Versuch im Jahre 1927 an bestehenden Einschränkungen dieses Rechts und der Beachtung rechtlicher Formalitäten durch die Gewerkschaften. Die Existenz totalitärer Staaten zu diesem Zeitpunkt war diesen Ideen ebenso wenig förderlich. So wurde das wichtige Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit erst nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahre 1948 angenommen. Es hatte weltweit großen Einfluß und hat ein besonderes Verfahren in diesem Bereich hervorgebracht.

Unter den Grundrechten gab es auch bei der *Zwangsarbeit* Widerstände. Das erste, im Jahre 1930 angenommene Übereinkommen 29 führte zu Problemen mit einigen Kolonialmachten. Obwohl es eine Reihe von Ausnahmen zuließ, hatte es einen bedeutenden Einfluß. In einem anderen weltpolitischen Klima kam 1957





Arbeiterinnen in einer Zündkerzenfabrik in Deutschland im Jahre 1920: Die Gleichheit von Mann und Frau in der Arbeitswelt stand damals noch nicht auf der Tagesordnung. Erst 1951 wurde das Prinzip international festgeschrieben (Annahme des Übereinkommens 100 über das gleiche Entgelt).

Bosch (1920)

und die Genauigkeit der Ausformulierung der Norm oft ein schwieriges Problem. Dabei kann man weder die Vielfalt der nationalen Systeme noch das Ziel der internationalen Arbeitnormen, den koordinierten sozialen Fortschritt, übersehen. Verschiedene Formen der Flexibilität sind daher nötig.

Bisweilen waren die Übereinkommen der IAO Vorreiter der Sozialgesetzgebung. So bei der Annahme des Übereinkommens 52 im Jahre 1930 über den bezahlten Urlaub, als nur drei Länder großzügigere Urlaubsregelungen kannten. Das gleiche gilt für das Übereinkommen über die soziale Sicherheit von 1962 und

verschiedene Menschenrechtsübereinkommen.

### Von der Ratifizierung zur Anwendung

Die Übereinkommen der IAO kommen auf besondere Weise zustande. Sie werden von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen, einem dreigliedrigen Organ, das sich zur Hälfte aus Regierungs- und zur anderen Hälfte aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern aller Mitgliedsländer zusammensetzt. Für die Annahme einer Arbeitnorm sind nur

zwei Drittel der Stimmen auf der Konferenz nötig.

Bindende Wirkung haben diese Normen nur für die ratifizierenden Staaten. Damit die Ziele der Arbeitnormen zum Tragen kommen, sollte es sogar die Mehrheit der Staaten sein, die sie ratifiziert hat. Bisweilen treten hier unter den Mitgliedstaaten große Lücken auf, die Universalität der Normen wurde dennoch erreicht.

Dies hatte während der Anfangsjahre der IAO sogar besondere Bedeutung. Manche der Mitglieder wie Frankreich und Großbritannien hatten Kolonien, für die sie die Gültigkeit einer großen Zahl von Übereinkommen ausdrücklich gefordert hatten. Als diese Länder unabhängig wurden, haben sie sich in der Regel weiter an diese Arbeitnormen gebunden. So entstanden in den sechziger Jahren über 60 Staaten, die mehr als 1000 soziale Übereinkommen anerkannten. In neuerer Zeit geschah etwas ähnliches in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei.

Was das Problem der Ratifizierung selbst angeht, d.h. die bindende Verpflichtung für einen Staat, ein Übereinkommen anzuwenden, ist zu bemerken, daß viele Staaten dieses nicht sofort ratifizieren können, weil die Arbeitnormen in der Regel einen erheblichen sozialen Fortschritt verlangen. So verzeichnen einige

### PROFESSOR MAHAIMS ALPTRAUM

In den Anfangsjahren der IAO wurde die Geschichte vom Professor Mahaim erzählt, der eine wichtige Rolle bei der Schaffung des IAA und danach spielte. Eines Morgens trifft er einen Freund in den Gängen des Konferenzgebäudes, der ihn fragt, wie es ihm geht. Er erzählt ihm darauf hin von einem Alptraum: "Ich habe geträumt, daß die IAO schon seit vielen Jahren besteht und daß Übereinkommen bereits zu allen möglichen Themen angenommen wurden. Ich fragte mich also, was die

IAO dann noch tun könne. Dabei wurde ich aus dem Schlaf gerissen. Dann sagte ich mir: Es genügt nicht, einfach nur die Übereinkommen anzunehmen. Sie müssen zur Anwendung gebracht werden und das kann noch Jahre dauern. Danach bin ich wieder beruhigt eingeschlafen." Professor Mahaim hätte auch sonst ruhig schlafen können: Die Rahmenbedingungen und die Konzepte änderten sich mit der Zeit, so daß die Übereinkommen oft überarbeitet und vervollständigt werden müssen.

Arbeitsnormen mehr Ratifikationen als andere. Die Menschenrechtsübereinkommen schneiden dabei sehr gut ab – die meisten haben über 100 Ratifikationen erhalten.

Die Zahl aller Ratifikationen übersteigt heute 6000. Europa hat vor Amerika, Afrika und Asien die meisten Übereinkommen ratifiziert.

Der Einfluß der Übereinkommen geht jedoch über die mit der Ratifikation eingegangenen Verbindlichkeiten hinaus, da diese Texte so etwas wie ein universelles Sozialgesetzbuch darstellen.

Die bloße Ratifikation eines Übereinkommens genügt ohnehin nicht, es muß auch tatsächlich angewendet werden. Zu diesem Zweck hat die IAO ein ausgefeiltes Überwachungssystem eingeführt, das mit unterschiedlichen Methoden arbeitet (regelmäßige Berichterstellung und Klagen) und sich auf unabhängige Personen stützt, was eine weitgehende Entpolitisierung der Einschätzung des Falles erlaubt. Diese Kontrolle hatte in sehr vielen Fällen positive Auswirkungen (zwischen 50 und 100 Fällen im Jahr verzeichnen Fortschritte), mußte aber schrittweise gelockert werden, da sie eine große Arbeitsbelastung mit sich bringt.

## Dauerhafte Wirkungen

Während dieser intensiven Normensetzungsphase, die auf der Idee des Schutzes der Schwachen beruhte, wurde die Zielsetzung ausgedehnt: Der soziale Fortschritt, die Formulierung von sozialpolitischen Zusammenhängen und eine ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung rückten ins Blickfeld. Die dreigliedrige Zusammensetzung der Internationalen Arbeitsorganisation erlaubte eine kühne Synthese der Ideen und eine vorsichtige Ausführung derselben<sup>1</sup>.

Die normative Tätigkeit im Sinne der Annahme von Übereinkommen hat heute nicht mehr den Stellenwert wie früher. Die Gründe sind unterschiedlicher Natur und sollten nicht überhöht werden. Zum einen stehen der IAO neben der Annahme von Arbeitsnormen andere Mittel offen, z.B. die technische Zusammenarbeit – hier gibt es keinen Gegensatz, sondern es besteht im Gegenteil eine Komplementarität: Die Arbeitsnormen und die Entwicklungszusammenarbeit stützen sich gegenseitig. Auf der anderen Seite dekken die Arbeitsnormen bereits das Wesentliche im sozialen Bereich, wie er im Auftrag der IAO definiert ist, ab. Es gibt hier sicher nie einen Schlußpunkt – die nationalen Parlamente verabschieden weiterhin neue Gesetze, um neuen Bedürfnissen und Konzeptionen Rechnung zu tragen. Das allein macht diese Arbeit aber nicht zu einem Dauerzustand.

Wenn das Wesentliche bereits getan

wurde, kann man nicht einfach im gleichen Rhythmus fortfahren, sondern muß zwei Ziele verfolgen. Zum einen müssen bei der Ausarbeitung von Normen neue Elemente berücksichtigt werden, zum anderen muß die Anwendung der Übereinkommen durch die Staaten überwacht werden, um den Texten Leben zu geben.

Die Ergebnisse der normativen Tätigkeit der IAO wurden vor einigen Jahren einer kritischen Analyse unterzogen<sup>2</sup>. Der Präsident des Nobelpreiskomitees hatte nicht übertrieben als er bei der Verleihung des Friedensnobelpreises an die IAO im Jahre 1969 sagte: "Die IAO hat die Gesetzgebung aller Staaten dauerhaft beeinflußt." Über die konkret meßbaren Fortschritte hinaus haben die Arbeitsnormen ein universelles Kraftfeld geschaffen, das eine rationellere und menschliche Welt begünstigt. Die IAO ist eine der wenigen Institutionen, auf die die Menschheit stolz sein kann □

<sup>1</sup>Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ehemaliger Untergeneraldirektor des IAA

<sup>2</sup>Wilfred Jenks, Social Justice in the Law of Nations. The ILO impact after fifty years, Oxford University Press 1970 S.67

The impact of international conventions and recommendations, IAA 1977 Über die ersten 50 Jahre der IAO berichtet ausführlich ein Artikel in der International Labour Review, Bd. 100, Nr. 3, Sept 1969

**Sechs Übereinkommen zur Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung.**

**Übereinkommen über die 40-Stundenwoche**

**Erste Regionalkonferenz der IAO in Santiago de Chile.**

**Der Amerikaner John Winant wird Direktor des IAA.**

**Am Anfang des Zweiten Weltkrieges zieht das IAA provisorisch nach Montreal um.**

**Einer der Autoren der Verfassung der IAO, Edward Phelan, wird zum Direktor des IAA ernannt.**

**Die Erklärung von Philadelphia bereitet die IAO auf die Erfordernisse der Nachkriegszeit vor.**

**Die Konferenz schafft die dreigliedrigen Industrieausschüsse, die die Probleme in den einzelnen Wirtschaftszweigen untersuchen.**



Präsident Roosevelt empfängt 1944 eine Delegation der Internationalen Arbeitskonferenz in Washington, die soeben die Konferenz von Philadelphia abgeschlossen hat. Bereits 1941 hatte der Präsident vor der IAO-Konferenz den Vorrang des Sozialen herausgestrichen: "Die Wirtschaftspolitik kann nur ein Mittel zur Erreichung sozialer Ziele sein."



# Das Abenteuer der technischen Zusammenarbeit

**Während die IAO auch nach dem Zweiten Weltkrieg die normsetzende Tätigkeit aktiv fortführt – die wichtigen Übereinkommen zu den Rechten der Arbeitnehmer bezeugen dies – beginnt eine neue Phase im Leben der Organisation, die der technischen Zusammenarbeit. Im Zuge weltweiter Veränderungen und im Geiste der Erklärung von Philadelphia kam es in der stark zentralisierten IAO zu einer Öffnung, die sich noch heute fortsetzt. Fünf Zeitzeugen dieses Abenteuers erzählen aus ihren Erfahrungen.**

**D**ezember 1948. Im Saal des Verwaltungsrats des IAA, der auf den ruhigen See blickt und dessen Holztäfelung noch die feurigen Reden von Albert Thomas erlebt hat, hat ein stattlicher Mann in den besten Jahren neben dem Präsidenten Platz genommen. David Morse beugt sich leicht nach vorn, er ist seit sechs Monaten Generaldirektor des IAA.

Er soll das Dokument zum Tagesordnungspunkt 10 vorstellen. Mit einfachen Worten und fester Stimme stellt er fest, daß "das vergangene Jahr gezeigt habe, daß Beschäftigungsfordерungs- und Ausbildungsprogramme für Europa, Asien und Lateinamerika notwendig seien... In diesen Regionen müssen effiziente Ar-

beitsvermittlungen eingerichtet werden, die Lehrlingsausbildung muß ausgebaut werden und es sollte mehr Praktikantenaustausch geben."

Die Denkschrift des Generaldirektors zu den Beschäftigungsproblemen, den Wanderungen von Arbeitnehmern und der Berufsausbildung findet in den Reihen des Verwaltungsrats viel Zustimmung. Entscheidungen fallen über die Einrichtung eines Dreigliedrigen Ausschusses für die Beschäftigung in Asien, die Schaffung eines Ausbildungszentrums in Schanghai, das einige Jahre später allerdings in Bangalore (Indien) eröffnet wird und die Entsendung eines IAA-Beamten, der mit der neugeschaffenen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Latein-

amerika (CEPAL) zusammenarbeiten soll.

Mit dem Programm der technischen Zusammenarbeit beginnt eine neue Ära für die IAO, deren geschichtliches Symbol das zufällige Zusammentreffen von zwei Ereignissen war: die Wahl von David Morse an die Spitze des IAA und der Höhepunkt der normativen Tätigkeit der Organisation mit der Annahme des Übereinkommens 87 über die Vereinigungsfreiheit.

## Erste Erfahrungen

Ganz so einfach war es allerdings nicht. Einerseits wurden die neuen Programme nicht in einem Tag oder einem Jahr umgesetzt, andererseits begab sich die

### UNSERE GESPRÄCHSPARTNER

Dieser Artikel beruht auf den Äußerungen von fünf wichtigen Beamten des IAA, die nicht immer zur gleichen Zeit in der Zentrale oder im Feld in unterschiedlichen Bereichen und auf verschiedenen Verantwortungsebenen einen guten Teil ihrer beruflichen Karriere der technischen Zusammenarbeit gewidmet haben. Es sind in alphabetischer Reihenfolge:

● André Aboughanem (Frankreich): Geograph, 1951 vom IAA als statistischer Experte angestellt. Fünf Jahre Felderfahrung in Lateinamerika, dann für die Programme der technischen Zusammenarbeit in der Zentrale zuständig (1959-1964). Stellvertretender Personalchef (1964-1974), Abteilungsleiter für die Koordination der technischen Zusammenarbeit (1974-1976), Abteilungsleiter für die Berufsausbildung (1976-1979) und Direktor des Internationalen Berufsbildungszentrums in Turin (1979-1984).

● Francis Blanchard (Frankreich): Verwaltungsbeamter, später Präfekt. 1951 von David Morse im IAA eingestellt, Abteilungsleiter im Bereich der Beschäftigung und Berufsausbildung, 1956 Untergeneraldirektor. 1968 Stellvertretender Generaldirektor, für die technische Zusammenarbeit zuständig. Generaldirektor des IAA von 1974 bis 1989.

● Alejandro Flores (Chile): Arzt, Fachmann für Sozialversicherungsfragen. 1941 vom IAA in Montreal eingestellt. Nach dem Krieg für die Außenbeziehungen des IAA zuständig, 1952-1960 Abteilungsleiter im Bereich der technischen Zusammenarbeit, 1961-1963 Abteilungsleiter "Arbeits- und Lebensbedingungen", danach Abordnung an die Vereinten Nationen.

● Anwar Shaheed (Pakistan): Beamter in der Arbeitsverwaltung, 1956 Eintritt in die IAA-Abteilung für Arbeitsbeziehungen. Abteilungsleiter im Bereich der technischen Zusammenarbeit von 1961 bis 1967. Direktor des Verbindungsbüros mit den Vereinten Nationen in New York (1967-1970), Leiter der Abteilung für Arbeitsbedingungen und bis zum Ruhestand (1978) Leiter der Abteilung für die Tätigkeiten nach Industriezweigen.

● Helmut Watzlawick (Österreich): Fachmann für das Genossenschaftswesen, 1963 vom IAA eingestellt. 19 Jahre in der Abteilung für das Genossenschaftswesen (1963-1982) – Entwurf von Programmen in der Zentrale und ihre Durchführung im Feld. 1982 in die Abteilung für Beschäftigung und Entwicklung versetzt, leitet dort den Aufbau von Infrastrukturen und Arbeiten im ländlichen Bereich.



## Rückblick

**Die IAO wird die erste Sonderorganisation im Verbund der Vereinten Nationen.**

Der ehemalige Unterstaatssekretär im US-Arbeitsministerium David A. Morse wird zum Generaldirektor des IAA gewählt. Das Übereinkommen 87 zur **Verengungsfreiheit** wird angenommen. Der Verwaltungsrat verabschiedet ein **Dringlichkeitsprogramm** zur Beschäftigung in Europa, Asien und Lateinamerika.

Das **Erweiterte Programm der technischen Zusammenarbeit** der Vereinten Nationen gibt der Entwicklungszusammenarbeit neuen Aufschwung.

Das **Übereinkommen 100** fordert die gleiche Bezahlung von Männern und Frauen für gleiche Arbeit. Der Verwaltungsrat richtet einen Untersuchungs- und Schlichtungsausschuß für die **Vereinigungsfreiheit** ein.

Das IAA lanciert sein **Arbeiterbildungsprogramm**.

Das **Übereinkommen 105** verbietet alle Formen von **Zwangarbeit**. Eine Reihe von Ländern schließt die ersten multilateralen Vereinbarungen mit dem IAA ab.

Mehrere Übereinkommen führen zum sogenannten **Internationalen Gesetzbuch der Seeleute**.

Die **technische Zusammenarbeit** macht inzwischen mehr als die Hälfte der Aktivitäten der IAO aus – vor allem dank der steigenden Mittel aus dem im gleichen Jahr seine Arbeit aufnehmenden **Sonderfonds** der Vereinten Nationen. Zu Beginn der **sechziger Jahre** beschleunigt sich die **Entkolonialisierung**: Zahlreiche Staaten in Afrika und Asien werden unabhängig.

Der Verwaltungsrat des IAA gründet das **Internationale Institut für Arbeitsfragen**. Die **Erste Afrikanische Regionalkonferenz** findet in Lagos (Nigeria) statt.

Die Weltwirtschaftskrise führte 1929 das Fehlen sozialer Sicherung drastisch vor Augen: Das IAA erhielt die ersten Anfragen zur technischen Zusammenarbeit, die die Einrichtung von Sozialversicherungssystemen betrafen.

Organisation nicht auf volliges Neuland. Francis Blanchard erinnert daran, daß es in der IAO schon vorher eine gewisse Tradition des Zusammenspiels von Arbeitsnormen und technischer Zusammenarbeit gab: "Zu Zeiten des ersten Direktors des IAA erfolgten bereits beratende und unterstützende Missionen... Albert Thomas sah sich bei seinen Reisen selbst als Fachmann für die technische Zusammenarbeit".

André Aboughanem verweist darauf, daß "seit den dreißiger Jahren solche Missionen regelmäßig stattfanden, im Bereich der Arbeitsverwaltung nach China (1931), Ägypten (1932), Kuba und Venezuela... im Bereich der sozialen Sicherheit nach Griechenland, Rumänien, den Vereinigten Staaten, Kanada, Ecuador etc.".

Alejandro Flores betont die Rolle solcher Persönlichkeiten wie Wilfred Jenks – dem zukünftigen Generaldirektor – vor dem Kriege, wenn es um die Hilfe bei der Schaffung nationaler Arbeitsgesetzgebungen ging. Er erinnert auch an die Rolle von André Tixier und anderen im Bereich der Sozialversicherung. Er selber wurde 1941 anlaßlich der Vorbereitung der Ersten Interamerikanischen Konferenz über soziale Sicherheit in Santiago de Chile (1942) vom IAA eingestellt – damals leitete der junge Mann das Kabinett des chilenischen Gesundheitsministers Salvadore Allende, dem späteren Präsidenten des Landes.

"Diese Missionen wurden ad hoc finanziert, da für sie kein Budgettitel zur Verfügung stand", erklärt André Aboughanem. "Sie waren von kurzer Dauer,



**Das Andenprogramm war das erste Beispiel für eine Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen unter Führung der IAO.**

aber hohem technischen Niveau. Gleichzeitig erlaubten sie dem Internationalen Arbeitsamt kostbare Erfahrungen in der Feldarbeit zu gewinnen.“

Alle Befragten betonen die enge Verbindung dieser Missionen mit den Inhalten der geltenden oder in Ausarbeitung befindlichen Arbeitsnormen.

### **Der entscheidende Anstoß**

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstand eine andere Welt. 1944 hatte die IAO die Erklärung von Philadelphia angenommen, die die großen Ziele der Organisation bestätigte und die weltweite Dimension des Kampfes für soziale Gerechtigkeit unterstrich: „Die Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller.“

„Die Bedürfnisse der Entwicklungsländer standen damals im Mittelpunkt der Debatte“, erinnert sich Francis Blanchard. Wir befanden uns am Anfang der Entkolonialisierung, die in den Industrieländern

gemischte Gefühle der Solidarität und der Schuld gegenüber den ehemaligen Kolonien entstehen ließ: Klar war, daß man ihnen helfen mußte.“

1948 schuf die Generalversammlung der Vereinten Nationen ein neues Hilfsprogramm für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder. Dazu Anwar Shaheed: „Die entsprechende UN-Resolution betonte die Notwendigkeit, die Produktionsbedingungen und den Lebensstandard in den unterentwickelten Ländern zu verbessern, und anerkannte die besondere Rolle der IAO in diesem Zusammenhang aufgrund ihrer dreigliedrigen Zusammensetzung.“ Im Januar 1949 erhielt dieses Programm eine gewichtige Unterstützung durch das Engagement des amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman, der sich bereit erklärte, 40% der Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen zu finanzieren. Diese Initiative zeitigte große Wirkungen.

Der entscheidende Anstoß für die technische Zusammenarbeit der IAO kam

jedoch aus Europa. Dort stellte sich ein gewaltiges Flüchtlings- und Vertriebenenproblem, die Menschen kamen vor allem aus dem Osten Europas. Die 1948 in der Vorgängerorganisation der OECD zusammengeführten europäischen Staaten verlangten von der IAO ein Programm, das aus Mitteln des Marshall-Plans finanziert und die Eingliederung oder die Auswanderung dieser Menschen, vor allem nach Lateinamerika, erleichtern sollte. Im Oktober 1951 wurde hierfür eine Spitzkonferenz in Neapel einberufen, die den Auftrag der IAO in Fragen der Bevölkerungsbewegungen und Wanderarbeiter ausdehnen sollte. Aus politischen Gründen widersetzten sich bestimmte Länder diesem Ziel – der Einsatz der IAO wurde dadurch aber nicht gebremst.

### **Der Tiger im Tank**

Francis Blanchard beschreibt, wie „David Morse erst richtig loslegte“. Nach geschickten Verhandlungen mit dem Vorgänger der OECD erhielt die IAO eine Million Dollar – ein Viertel des damaligen Haushalts der Organisation – für Entwicklungsprogramme überall auf der Welt.

Ein Jahr zuvor wurde André Abouhanem für ein Projekt zugunsten der Wanderarbeiter in Lateinamerika eingestellt – auch er spricht von einem entscheidenden Faktor. Für den damals für die Beschäftigung und die Berufsausbildung zuständigen Abteilungsleiter Francis Blanchard war es der „Tiger im Tank“.

Zu dieser Zeit wurden die beiden ersten „Aktionszentren“ in Bangalore und São Paulo geschaffen, denen bald ein drittes in Istanbul folgte. Die der IAO vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen zur Verfügung gestellten Mittel – 1950/51 waren es 341 200 Dollar – nahmen zu. Der 1960 geschaffene Sonderfonds der Vereinten Nationen „eröffnete der IAO neue Horizonte in der Entwicklungszusammenarbeit“ (A. Shaheed). Zu den Anfangsprojekten im Bereich der Berufsausbildung und der Unternehmensführung kamen Projekte zur allgemeinen Beschäftigungspolitik, den Genossenschaften und der Arbeitsverwaltung – was im Verwaltungsrat zu denkwürdigen Diskussionen führte, wie sich Francis Blanchard erinnert.

### **Anfänge in Lateinamerika**

Zwischen 1950 und 1965 profitierte vor allem Lateinamerika von diesen Maßnahmen. Die afrikanischen Länder waren meist noch Kolonien und dem riesigen Asien war die IAO weniger vertraut, es machte sogar ein wenig Angst. „Wir wußten nicht,

wo wir anfangen sollten", gibt einer unserer Gesprächspartner offen zu.

Die großen Projekte in dieser Zeit? Jeder kann uns Dutzende nennen. André Aboughanem erinnert sich vor allem an Brasilien, wo ab 1952/53 die Berufsbildungszentren und die Ausbildung der Ausbilder (SENAI) mit aktiver Beteiligung der Arbeitgeber netzwerkartig aufgebaut bzw rationalisiert wurden. Er nennt auch Ecuador, wo die technischen Schulen der Salesianer in den beiden größten Städten des Landes schrittweise in Berufsbildungszentren überführt wurden, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes besser genügen. Auch Francis Blanchard nennt das SENAI-Programm, um die "Ausbildungsbesessenheit" des IAA in Zusammenarbeit mit den Unternehmen und die Verknüpfung von wirtschaftlichen und zentralen Interessen zu unterstreichen. In Kolumbien und Venezuela wurden ebenfalls bedeutende Anstrengungen unternommen. Alejandro Flores erinnert sich an den Einsatz und die hervorragenden Kenntnisse einiger Fachleute wie Fernand Cambouline, der als Abteilungsleiter den Berufsausbildungsprogrammen der IAO ihren Impetus gab. "Er kannte die lokalen Gegebenheiten ebenso wie die Möglichkeiten des einzelnen. Im Lichte dieser Voraussetzungen wurden die Projekte durchgeführt, mal im Rahmen eines Ausbildungszentrums, mal als Werkstätte, mal als Praktikum."

Unter diesen Aktivitäten ragt das Programm heraus, das im Rahmen des Anderen Paktes der Vereinten Nationen 1953

lanciert wurde. Bis in die siebziger Jahre wirkten fünf Organisationen des VN-Systems (UNICEF, WHO, UNESCO, FAO und IAO) miteinander daran, die eingeborene Bevölkerung von sieben Staaten stärker an der Entwicklung des Landes teilhaben zu lassen.

Dieses erste wirklich multidisziplinär ausgerichtete Programm berührte so unterschiedliche Bereiche wie die Berufsausbildung, die Erziehung, Gesundheit und Familie, landwirtschaftliche Produktionssteigerung und den Bau von Infrastrukturen. Die IAO koordinierte diese Operationen, denen der damalige Stellvertretende Generaldirektor Jeff Rens eine besondere Leidenschaft entgegenbrachte.

Alejandro Flores bedauert die Widerstände im IAA gegen dieses Programm: "Vielleicht hat man damals nicht genug Verständnis für die Vorteile eines multidisziplinären Ansatzes aufgebracht. Heute kommt man wieder darauf zurück!"

## Afrika tritt auf den Plan

Antang der sechziger Jahre wurden vor allem in Afrika viele Staaten unabhängig. 1966 wurde das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) aus der Fusion der bestehenden Einrichtungen geschaffen. Beide Ereignisse formten die zukünftige technische Zusammenarbeit des IAA.

Dazu Francis Blanchard: "Afrika war für uns zunächst ein emotionales Pro-

**Es liegen mehr als 3000 Ratifikationen von internationalen Übereinkommen vor. Aus dem Zusammenschluß des Erweiterten Programms der technischen Zusammenarbeit und dem Sonderfonds der Vereinten Nationen geht das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen hervor (UNDP).**

**Das Übereinkommen 122 verpflichtet die ratifizierenden Mitgliedstaaten zu einer aktiven Beschäftigungspolitik, die Vollbeschäftigung und Produktivität gewährleistet sowie die freie Berufswahl garantiert. Drei Jahre später startet die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) das Weltbeschäftigungssprogramm.**

**Eröffnung des Internationalen Berufsbildungszentrums in Turin. Einrichtung von Regionalbüros in Afrika und Asien.**

**Anlässlich ihres fünfzigjährigen Bestehens erhält die IAO den Friedensnobelpreis. Papst Paul VI. besucht das IAA.**

**Wilfred Jenks (Großbritannien) wird zum Generaldirektor des IAA gewählt.**

**Nach dem Tod von W. Jenks wird der Franzose Francis Blanchard in diese Funktion gewählt, die er bis 1989 innehat.**

**Die IAK verabschiedet das Übereinkommen 143 über Wanderarbeiter.**

**Die ortsansässigen Vertreter (Resident Representatives) von UNDP erhalten die Koordinationsfunktion für die technische Zusammenarbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen, einschließlich der IAO.**

**Die Vereinigten Staaten verlassen die IAO wegen der wachsenden Bedeutung des Konfliktes um die besetzten arabischen Gebiete in den Diskussionen der IAK; sie treten 1980 wieder ein.**

**Ein IAA-Ausschuß verlangt von der damaligen tschechoslowakischen Regierung, die diskriminierenden Maßnahmen gegen die Unterzeichner der Charta 77 aufzuheben. Ab 1982 kümmert sich ein ähnlicher Ausschuß um die Gewerkschaftsverhältnisse in Polen.**



Förderung der weiblichen Beschäftigung in Afrika in den sechziger Jahren



## Die Experten kommen zu Wort

*Es gibt tausende von ihnen, noch im Beruf oder im Ruhestand. Ohne sie hätte es das große Abenteuer der technischen Zusammenarbeit nie gegeben. Was denken sie über sich und ihre Tätigkeit?*

○ *Die Arbeit im Feld verlangt von dem Experten, auf die Grundlagen seines Fachgebietes zurückzugreifen. Er muß die Anpassungsfähigkeit seiner "Schüler" berücksichtigen und die Schwierigkeiten bewältigen, die dadurch entstehen, daß er nicht in ihrer Sprache unterrichtet.*

*Der Experte muß bescheiden sein und nicht vergessen, daß er überflüssig wäre, wenn seine Schüler oder Kollegen im Lande sein Wissen bereits hätten. Jede Art von Herablassung wäre unverzeihlich...*

○ *Entgegen unseren Vorstellungen nehmen unsere Partner nicht unbedingt unsere Lehre an, da sie in den Traditionen einer alten Zivilisation leben. Wenn der Experte nur eine Spur von Selbstgenügsamkeit zeigt, könnte dies wie ein Schatten auf sein Gegenüber fallen.*

○ *In unseren ersten Arbeitsverträgen stand eine Passage, die im großen und ganzen folgendes besagte: "Sie sind kein Missionar. Sie haben Erfahrungen und Fachkenntnisse, die sie ohne Eitelkeit und Vorteilssuche mit anderen teilen sollten – das ist alles, was von Ihnen verlangt wird."*

*Ich glaube, daß wir trotz der Erweiterung unserer Verwaltung und unserer Aktivitäten, den Geist dieses alten Textes über die Jahre gerettet haben. Unsere Aufgabe ist naturgemäß nicht leicht und fordert uns sehr. Sie gibt aber auch große Befriedigung.*

○ *Im Laufe der Jahre wurde mir der Gedanke der Solidarität unter Menschen immer bewußter. Wir neigen allzu sehr dazu, die Eigenschaften der Menschen einzelner Weltregionen einander gegenüberzustellen. Ich habe gelernt, daß man nicht verallgemeinern sollte. Beziehungen können nur auf der Kenntnis jedes Individuums aufbauen.*

○ *Häufig trifft den Experten die Entmutigung, wenn er sieht, daß nur eine kleine privilegierte Minderheit von seinen Bemühungen profitiert... Wir machen jedoch nur Vorgaben, werfen die Saat aus. Unsere Praktikanten werden sicher einen Teil dessen, was wir gelehrt haben, vergessen, sie behalten aber genug, um Fortschritte in den nächsten Jahren weiterzugeben.*

○ *Auf einer Reise durch ein Land, in dem ich einige Jahre verbracht habe, besuchte ich einen ehemaligen Minister einen unbeweglichen Verwaltungsbeamter, unter dessen Anweisungen ich lange Zeit gearbeitet habe. Er umarmte mich und sagte: "Wir beide waren ganz schön naiv zu glauben, daß man so schöne Ergebnisse in so kurzer Zeit erreichen kann."*

○ *Der Gedanke, etwas geschaffen zu haben, ist unsere größte Befriedigung. Etwas schaffen, aufbauen, Landfruchtbar machen, ein neues Dorf entstehen sehen... das gibt einem Auftrieb und weckt den Wunsch, den Ärmsten zu helfen. Deshalb ist es für einen Experten schwierig, nach Beendigung seiner kreativen Arbeit im Feld zu Hause wieder die alten Routineaufgaben wahrzunehmen.*

*Auszüge aus einem Artikel von Peter Sutcliffe, der 1966 in der Zeitschrift der IAO erschien.*



Sha

blem. Da trat auf einmal ein dem IAA fast unbekannter Kontinent auf den Plan, das Ganze war ein wenig mythisch... Im Gegensatz zu Lateinamerika, wo es etablierte Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gab, fanden wir in Afrika in den meisten Staaten nichts dergleichen. Ein afrikanischer Minister bat mich eines Tages darum, sein Ministerium zu übernehmen. Ich bin zwar Arbeitsminister, sagte er, aber ich verstehe von diesem Bereich nichts. Ich habe keine Beamten, ein winziges Budget, was soll ich da tun? So bestand für uns das große Problem darin zu vermeiden, Regierungsaufgaben wahrzunehmen."

Helmut Watzlawick kam in dieser Zeit zum IAA (1963): "Die Sonderorganisationen mußten eine große Zahl von neuen Mitgliedstaaten integrieren, was zu endlosen Anfragen um technische Hilfe und Beratung führte. Das IAA war in diesen Ländern nur rudimentär vertreten und konnte nicht mit den Strukturen rechnen, von denen seine heimlichen Arbeitsmethoden und die von den Regierungen und Sozialpartnern der Industrieländer festgelegten Arbeitsnormen ausgingen."

Die Präsenz im Feld mußte daher gestarkt werden. Schon deshalb, weil "die Mehrheit der Bevölkerung außerhalb der Wirtschaftsordnung lebte und die Forderung der internationalen Arbeitsnormen den Gegensatz zwischen formellem und informellen Sektor verstarkt hätte. Die IAO mußte deshalb zunächst einmal konkrete Dienstleistungen anbieten, was eine aktive Präsenz der Organisation im Feld voraussetzte" (H. Watzlawick).

Die Dezentralisierung bestimmte von da an die Politik der IAO. Die verstreuten "Aktionszentren" wurden durch eine echte Regionalstruktur ersetzt (erst in Addis Abeba und Bangkok, dann in Lima), die für ein Netz von nationalen Vertretungen zur Zentrale wurde.

## Wachstumsoptimismus

Mit der Aufnahme der Tätigkeit von UNDP stiegen die den Institutionen im VN-System zur Verfügung stehenden Mittel, die seit 1956 länderweise ausgeschüttet wurden, deutlich an. Mit ihr auch die Zahl der Experten und der Projekte. "1960 waren 348 Fachleute aus 40 Ländern im Rahmen von 367 Missionen in 63 Ländern aktiv - 1972 waren es 1156 Experten und die Zahl der Missionen war auf 1312 in 119 Staaten gestiegen." (A. Shaheed).

Francis Blanchard bezeichnet UNDP als den eigentlichen Bankier der Organisation zu dieser Zeit: "Wir mußten uns die Programme ausdenken, sie mit UNDP und den Regierungen aushandeln und umsetzen. Im wesentlichen ging es bei diesen Programmen darum, nationale Strukturen zu schaffen, die den Anforderungen des

Boucas

In Asien und anderen Regionen der Dritten Welt legten die Berufsausbildungsprogramme der IAO einen wichtigen Grundstein für die Industrialisierung.

Arbeitsmarktes und der Industriezweige genügen."

Helmut Watzlawick meint, daß die Verbindung von Missionen und Verwaltungsaufgaben bei den Fachleuten in der Zentrale damals dazu beigetragen habe, daß die Aktivitäten nicht realitätsfern und das Risiko einer Arbeit im Elfenbeinturm eingeschränkt wurden.

"Unsere Arbeit war von handwerklichem Können und Optimismus geprägt. Jede Anfrage wurde als Einzelfall behandelt und einem spezifischen Ansatz zugeführt. Optimismus herrschte insfern, als wir komplexe Probleme in kurzer Zeit lösen wollten. Es herrschte ein fast blinder Glaube, den man heute vielleicht als arrogant bezeichnen würde, an die Gültigkeit der in den Industrieländern mit Erfolg angewandten Rezepte."

Alejandro Flores bedauert, daß der Auftritt Afrikas auf der Bühne der Entwicklungspolitik nicht zu bescheideneren Ansätzen geführt hat, mit besser an den Bedürfnissen orientierten Basisprojekten. "Für mich gab es in der technischen Zusammenarbeit nie ein Allheilmittel. Es gibt keine Krankheiten, es gibt nur Kranke..."

André Aboughanem erkennt den unschätzbareren Wert der geleisteten Arbeit an, verweist aber auch den Hauptfehler, der in einer Zeit des raschen Wachstums unter der Führung von UNDP gemacht wurde, nämlich "wirtschaftliche Maßnahmen - in der Regel im modernen Sektor - zu bevorzugen, zum Nachteil der sozialen Aspekte der Entwicklung und der Hilfe für die Ärmsten".

Die wachsende Bedeutung der multilateralen Finanzierung hat diese Tendenz in der Folge korrigiert: "Die meisten

Länder, die sich an das IAA um Hilfe wenden, legen auf die Berücksichtigung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen besonderen Wert... Von daher liegen die multilateralen Aktivitäten näher an den traditionellen Interessen der IAO, was für die großen multilateralen Programme nicht der Fall ist".

## Positive Bilanz

Zieht man aus der eingehenden Analyse der Erfahrungen seit 1973 ein paar Lehren für die Zukunft, so rückt zunächst die Notwendigkeit multidisziplinärer und interdependenten Ansätze in den Blick, auf die Anwar Shaheed schon hingewiesen hat: "Aus seiner Natur heraus kann die IAO nicht sektoruell denken. Dies zeigt sich am Beispiel der Beschäftigung: die dreigliedrige Arbeit der IAO muß sich in eine globale Zusammenarbeit unter den Organisationen integrieren." Nach 20 Jahren zieht Shaheed eine positive Bilanz der siebziger Jahre, die von Dekolonialisierung und einem raschen Anstieg der multilateralen und der multilateralen Hilfe gekennzeichnet waren: "Wenn die Tatsache, daß der Altruismus über den Egoismus siegt, ein Anzeichen der Zivilisation ist, können wir diese Periode als Fortschritt in der Menschheitsgeschichte ansehen."

Helmut Watzlawick möchte keine globale Bilanz seiner 30 Jahre im Dienste der technischen Zusammenarbeit des IAA ziehen, unterstreicht aber den Beispielcharakter bestimmter Programme, wie MATCOM, das Führungspersonal in Genossenschaften zu tausenden ausgebildet hat, und das Beschäftigungsprogramm



für arbeitsintensive öffentliche Maßnahmen: "In beiden Fällen diente und dient das in die Praxis umgesetzte Fachwissen des IAA als Katalysator."

Mit Blick auf die Zukunft zeigt sich Watzlawick überzeugt, daß die technische Zusammenarbeit auch weiterhin eine wichtige Rolle für die IAO wie die anderen VN-Sonderorganisationen spielen wird. Ohne sie bleiben Empfehlungen und Entschlüsse leere Worte für die meisten der Mitgliedstaaten." Angesichts der "bescheidenen Mittel und der großen Ambitionen der IAO wäre es scheinheilig, einer universellen Sozialpolitik das Wort zu reden, und sich dann an den Bedürfnissen der Arbeitnehmer in den reichen Ländern und den privilegierten Minderheiten in den Entwicklungsländern zu orientieren".

Lassen wir Francis Blanchard das Schlußwort. Für ihn hat die technische Zusammenarbeit den immensen Vorteil, das IAA der Welt zu öffnen, aus einer zentralisierten, "besonders introvertierten" Organisation eine universelle zu machen, die von gleich zu gleich mit allen ihren Mitgliedern spricht und die

drei Partner, die die IAO bilden, vor Ort zu beeinflussen.

"Ich wäre der letzte, der behauptet, daß die technische Zusammenarbeit die Länder gerettet hat, denen das IAA seine Hilfe zukommen ließ. Ohne Bedenken kann ich jedoch sagen, daß diese Zusammenarbeit dem Fortschritt gedient und dazu beigetragen hat, ein Bewußtsein für die unauflosliche Verbindung von wirtschaftlichen und sozialen Fragen zu schaffen."

Wie in allen Bereichen müsse man sich vor allzuviel Perfektionismus hüten. "Wir hatten Erfolge und Niederlagen zu verzeichnen. Dazu ein einfaches Beispiel. In dem Raum, in dem ich mit Ihnen spreche, brennt ein Kaminfeuer, das ich besonders schätze. Man sagt mir, daß 60% der Energie, die es liefert, verlorenginge... Das stört mich überhaupt nicht. Was mich neben seiner Annehmlichkeit interessiert, sind die 30 bis 40% Wärme, die ich erhalte... und diese Flamme, die immer weiterbrennt". □

Die Gespräche führte  
Michel Fromont.



Brächer

Ländliches Entwicklungsprojekt in Afrika

### **Entschließung der IAK über die Programme der technischen Zusammenarbeit und eine stärkere dreigliedrige Beteiligung**

**Die freiwilligen UNDP-Beiträge erreichen ihren Höhepunkt: 700 Millionen Dollar.**

**Übereinkommen 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten**

**Die IAK nimmt das Übereinkommen 160 über Arbeitsstatistiken an, das deren Harmonisierung anstrebt.**

**Die Vertreter der Gewerkschaft Solidarnosc verweisen bei ihren Verhandlungen mit der damaligen polnischen Regierung auf die Empfehlungen eines Ausschusses des IAA.**

**Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker.**

**Michel Hansenne wird zum Generaldirektor des IAA gewählt.**

**Der Generaldirektor veröffentlicht seinen Bericht "Die Umwelt und die Welt der Arbeit" zur IAK. Das IAA sieht in diesem Bereich eine Priorität.**

**Das IAA entwickelt eine neue Strategie im Kampf gegen die Kinderarbeit – mit Hilfe eines umfassenden finanziellen Beitrages der deutschen Regierung.**

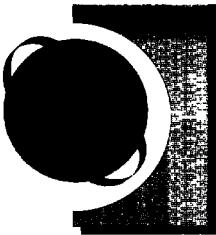
**Die IAK verabschiedet die neue Politik der aktiven Partnerschaft. Das erste multidisziplinäre Team nimmt seine Arbeit in Budapest auf. 13 weitere Teams sollen die neue Politik in alle Regionen tragen.**

**Die IAK nimmt ein Übereinkommen über die Verhütung von Industriekatastrophen an.**

**Die IAO hat 170 Mitgliedstaaten gegenüber 42 im Jahre 1919 und 58 im Jahre 1948. Sein Haushalt ist von 4,5 Millionen Dollar 1948 auf 466,5 Millionen im Biennium 1994/95 gestiegen. Drei große Aktionsfelder: Förderung von Demokratie und Dreigliedrigkeit, Kampf gegen die Armut und Schutz der Arbeitnehmer.**

# THE GROWING PROBLEM

*Ein Arbeitnehmer von dreien ist heute weltweit gesehen arbeitslos oder unterbeschäftigt (Seite 24-25). Technischer Fortschritt und neue Kommunikationssysteme beschleunigen die weltweite Wirtschaftsverflechtung (Seite 27) und eine neue internationale Arbeitsteilung ersetzt den alten Nord-Süd-Gegensatz (Seite 28-29). Welchen Platz erhält die Gewerkschaftsbewegung, eine der tragenden Säulen der IAO, in dieser neuen Welt (Seite 30-31)? Läßt sich eine Spaltung der Gesellschaft verhindern (Seite 32-33)? Müssen die Rolle der Beschäftigung und die Beziehungen zwischen Arbeit und Gesellschaft nicht neu definiert werden (Seite 34-36)?*



# Das Gespenst der Arbeitslosigkeit

**Mit Ausnahme von einigen süd- und ostasiatischen Ländern bleibt die Arbeitslosigkeit weltweit auf hohem Niveau oder steigt sogar. Ein kürzlich erschienener IAO-Bericht geht allerdings davon aus, daß diese Beschäftigungskrise gemeistert werden kann: "Wer dies wolle, müsse zuerst defätistische Haltungen überwinden, die davon ausgehen, daß Vollbeschäftigung nicht mehr erreicht werden kann und die weltweit wirkenden Wirtschaftskräfte unkontrollierbar sind."**

In den Industrieländern liegt die Arbeitslosenrate heute im Schnitt bei 8,5% – bis Ende 1994 soll sie auf 8,6% steigen: Betroffen waren dann 35 Millionen Menschen, davon fast 23 Millionen in Westeuropa. In allen OECD-Ländern, die 75% des Welthandels auf sich ziehen, sind die Arbeitslosenzahlen die höchsten seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Die Beschäftigungskrise besteht allerdings weltweit und nur wenigen Ländern blieben dramatische Arbeitsplatzverluste erspart. Soweit die Bilanz, die ein für den Weltsozialgipfel 1995 vorbereiteter Bericht der IAO zieht.

Nur in einigen asiatischen Volkswirtschaften boomt es mit Vollbeschäftigung, Arbeitskraftemangel und steigenden Löhnen. Die Perspektiven, die der Bericht für den Rest der Welt aufzeichnet, sind duster. Die meisten Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa erlitten seit 1989 schwere Arbeitsplatzverluste. In den Städten Schwarzafricas fielen Beschäftigung und Reallöhne drastisch, allein der informelle Sektor verzeichnetet in Afrika eine gewisse Blüte. In Lateinamerika hat sich die Beschäftigungssituation seit Mitte der achtziger Jahre leicht gebessert, die Arbeitslosigkeit ist aber immer noch höher als in den siebziger Jahren.

## Die Ursachen

Mit der Beschäftigungskrise, so der Bericht, kamen Verzweiflung, Unsicherheit, verschärftes Randgruppenproblem und mehr Armut. Nur wer Lösungen für die Krise anbietet, könne Hoffnung, soziale Gerechtigkeit und steigende Lebensstandards wiederherstellen.

Der Bericht sieht für die Beschäfti-



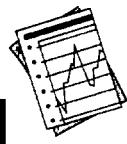
Jacques Mailard

gungskrise drei Ursachen: Das sinkende Wirtschaftswachstum seit der Ölkrise Mitte der siebziger Jahre, den Strukturwandel in den Produktionssystemen, vor allem als Ergebnis technologischer Neuerungen und des wachsenden Welthandels und die politischen Fehler der Vergangenheit, die die Wirtschaftsleistung schwächten, z.B. die Importsubstitution in Lateinamerika und die Planwirtschaft in Osteuropa.

Der Bericht geht jedoch davon aus, daß die politischen Entscheidungen, die die Arbeitslosigkeit auf das gegenwärtige Niveau hoben, korrigiert werden

können: "Die Beschäftigungskrise ist nicht allein das Ergebnis blinder ökonomischer Kräfte. Die Wirtschaftspolitik und bestimmte Institutionen haben die Art und den Umfang des Wirtschaftswachstums, die Verbreitung neuer Technologien und Produktionssysteme und die gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Verhältnisse mit beeinflußt. Die Politik und ihre Institutionen hatten sogar unabhängig von technologischem Wandel und Wachstumsraten einen Einfluß auf die Art und das Ausmaß des Beschäftigungswachstums."

Langsames Wachstum, immer größere Technologiesprünge und politische Feh-



ler der siebziger Jahre heizten gemeinsam die neoliberale Revolution der achtziger Jahre an, die unter dem Banner von Privatisierung, Handelsliberalisierung und Deregulierung mehr Wachstum, größere Flexibilität und Effizienz versprach.

Heute ist uns klar, daß die Politik der achtziger Jahre nicht durchgängig hohe Wachstums- und Beschäftigungsquoten brachte: "Deregulierung und die Einschränkung der Gewerkschaftsmacht sollten die Arbeitsmarktflexibilität steigern, dennoch stiegen die Arbeitslosenzahlen." Die für die Inflationsbekämpfung und die Reduzierung der Haushaltsdefizite notwendige strenge Geldpolitik wurde ohne Rücksicht auf die beschäftigungspolitischen Auswirkungen durchgeführt.

Dennoch betont der Bericht der IAO, daß es Ende der achtziger Jahre einen "wachsenden Konsens darüber gab, daß



**Arbeitssuchende in einem afrikanischen Land:**  
Arbeitslosigkeit ist keine Fatalität – Wachstum, Vollbeschäftigung und soziale Gerechtigkeit müssen harmonisiert werden.

der gegenwärtige Zustand ist unbefriedigend. Taten sind gefragt: "Mitten in der Krise ist für optimistische und selbstgefällige Haltungen wie die, das die Arbeit schon getan ist, kein Platz."

## Empfehlungen für den Sozialgipfel

Technischer Fortschritt und weltweite Wirtschaftsverflechtung lassen sich nicht aufhalten: Versuche, ihnen durch Protektionismus und Autarkiebestrebungen zu entgehen, sind von vornherein zum Scheitern verurteilt. Will man das Wirtschaftswachstum, die Vollbeschäftigung und die soziale Gerechtigkeit voranbringen, muß auf internationaler und nationaler Ebene sofort gehandelt werden.

Die Weltwirtschaft braucht ein neues institutionelles Rahmenwerk, das den gegenwärtigen Flickenteppich der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Institutionen ersetzt. Freihandel und Kapitalströme sind die unerlässlichen Voraussetzungen für höhere Wachstumsraten in der Weltwirtschaft. Der Bericht erkennt zwar die dynamische Rolle neugeschaffener wirtschaftlicher Ressourcen für den Umgang mit sozialen Problemen, warnt aber gleichzeitig vor der weltweiten Wirtschaftsverflechtung, insoweit "sie großen materiellen Gewinn verspricht und gleichzeitig ernste soziale Fragen aufwirft" – wie die wachsenden Unterschiede zwischen den Staaten und eine ungleiche Verteilung der wirtschaftlichen Macht, die potentiell neue Formen der Ausbeutung in sich birgt. Neue soziale Probleme, so der Bericht, erforderten neue Formen der internationalen Steuerung.

## Beschäftigung und soziale Sicherheit

Auf verschiedenen Ebenen gibt es schon positive Entwicklungen, die zeigen, daß die Beschäftigungsprobleme ganz oben auf der politischen Tagesordnung und im Rampenlicht der Medien stehen. Es gibt allerdings noch viel zu tun.

Die nationale Wirtschaftspolitik sollte nicht nur das für Wachstum und Investitionen notwendige Klima schaffen, sondern auch dafür sorgen, daß die entsprechenden Anreize so viele Arbeitsplätze wie möglich schaffen. So müssen Regelungen abgeschafft werden, die Einstellungen erschweren, müssen Klein- und Mittelbetriebe gefördert werden (in Entwicklungsländern auch der informelle Sektor), müssen das Erziehungs- und Ausbildungssystem reformiert werden.

Die Anliegen der Frauen, die beson-

die Marktwirtschaft am besten ein höheres Wirtschaftswachstum sichere". Eine optimistische Lektüre der Reformen der achtziger Jahre, die den meisten Entwicklungsländern rigide Strukturanpassungsprogramme brachten, sieht diese als "unvermeidliches Korrektiv, dem man Zeit geben muß, bis es die gewünschten Ergebnisse bringt." Eine pessimistischere Interpretation geht davon aus, "daß mehr als das bisher Getane geschehen muß, bevor sich der Erfolg einstellt". Ganz gleich, ob man die Lösung in mehr oder andersartigen Reformen oder aber in einer langfristigen Perspektive sieht.

- Im Jahre 1993 sank das weltweite Durchschnittseinkommen pro Einwohner zum vierten Mal in Folge.

● Die Erwerbsbevölkerung nimmt weltweit, vor allem aber in den Entwicklungsländern, jedes Jahr um insgesamt 43 Millionen Menschen zu. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung liegen noch nie auf so hohem Niveau.

● Wo sich außerhalb Ost- und Südostasiens das Beschäftigungsniveau halten konnte, geschah dies meist auf Kosten der Löhne.

● Zwischen 1980 und 1991 sanken die Löhne von Arbeitnehmern über 25 Jahren ohne Sekundarabschluß um 14% (mit Abschluß: minus 7%), während die Bezüge von Hochschulabsolventen um 9% stiegen.

● 41,6% der Erwerbsbevölkerung in Lateinamerika verdient weniger als den gesetzlichen Mindestlohn. 55 bis 65% der Bevölkerung lebt heute bereits in den Städten.

● In Schwarzafrika beschäftigt der informelle Sektor bis zu 60% der städtischen Erwerbsbevölkerung. Er dehnt sich wie in Lateinamerika, einigen asiatischen Ländern und in geringerem Umfang in den östlichen Reformstaaten weiter aus.

● 1993 wurden in den OECD-Ländern folgende Arbeitslosenraten verzeichnet: Die höchste hatte Spanien mit 22,5%, gefolgt von Irland (19,5%), Finnland (16,6%), der Türkei (12,7%), Dänemark (12,4%), Belgien (11,9%) und Frankreich (11,2%).

● Die Jugendarbeitslosigkeit liegt häufig über dem Durchschnitt: 32,5% in Spanien, über 27% in Irland und Italien, über 20% in Finnland und Frankreich.

● In den Staaten der GUS ging die Produktion 1992 stark zurück (um 2% in Rußland und der Ukraine). Auf dem Arbeitsmarkt schlägt sich das in niedrigeren Einkommen und vermehrter Armut nieder.

● Die Frauen bilden heute 40 bis 45% der erwerbstätigen Bevölkerung in den marktwirtschaftlich orientierten Industrieländern. Ihre Löhne bleiben niedriger als die der Männer: in Europa verdienen sie zwischen 20 und 30% weniger, in der Republik Korea und in Japan sogar 50%.

# DIE FOLGEN DER WELTWEITEN WIRTSCHAFTSVERFLECHTUNG

Die technologische Revolution der letzten beiden Jahrzehnte in der Mikroelektronik, Informatik, Telekommunikation, dem Transportwesen, der Biotechnologie und der Materialverwendung hat das weltweite Produktionssystem tiefgreifend verändert. Man spricht von der Globalisierung der Weltwirtschaft.

Grenzüberschreitende Produktion, Öffnung und wechselseitige Abhängigkeiten der Nationalökonomien sind die Schlüssellemente in diesem Prozeß. Neue, weltweit ausgerichtete Produktionsstrategien, die den technischen Fortschritt nutzen, gewinnen zunehmend an Bedeutung. Multinationale Unternehmen, Auslandsinvestitionen und Welthandel haben einen gewaltigen Auftrieb erhalten. Gleichzeitig integrieren sich die Finanzmärkte, was gemeinsam mit besseren Kommunikations- und Infrastrukturen den wirtschaftlichen Zusammenschluß fördert.

Diese Veränderungen haben die gesamte Wirtschaftsordnung erfaßt, die Unternehmen und die Arbeitnehmerschaft. Ein Haupteffekt ist der verstärkte internationale Wettbewerb zwischen den nationalen Volkswirtschaften. Die Wachstumsrate des BSP und der Beschäftigung, vor allem der gutbezahlten Tätigkeiten, hängt zum guten Teil vom erfolgreichen Bestehen einer Volkswirtschaft im neuen weltwirtschaftlichen Produktionssystem ab. Die politische Aufgabe besteht darin, geeignete wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Anreize für die nötigen Reformen zu schaffen.

Auf Unternehmensebene waren große Veränderungen nötig. Die großen Betriebe in den USA und Europa erfuhren eine umfassende Strukturreform, um im internationalen Wettbewerb beste-

hen zu können. Dies blieb nicht ohne Folgen für die Beschäftigung: Umfangreiche Entlassungen betrafen auch die gutbezahlten, hochqualifizierten Positionen und die großzügigen Nebenleistungen des Arbeitgebers erfuhren Einschränkungen. Selbst in kleineren Unternehmen kam es zu Arbeitsplatzverlusten, da diese im wirtschaftlichen Überlebenskampf ihre Produktion an billigere Standorte verlagerten. Neue Produktionstechniken und innovative Systeme der Arbeitsorganisation spielen ebenso eine wichtige Rolle in diesem Konkurrenzkampf...

Für den einzelnen Arbeitnehmer ist die Entlassung eine traumatische Erfahrung. Arbeitnehmer, die den Verlust des Arbeitsplatzes riskieren, leben in beständiger Furcht. Viele haben es aufgegeben, eine sichere Stelle zu suchen, neue Qualifikationen zu erwerben und häufiger den Arbeitsplatz zu wechseln. Wer Arbeit hat oder welche sucht, sieht sich mit einer Zuteilung der Stellenangebote konfrontiert: Zum einen gibt es gutbezahlte Positionen mit hohen Anforderungen, zum anderen niedrigbezahlte und unsichere Stellen. So spielt sich der Wettbewerb auch auf individueller Ebene ab; die Konkurrenz wird härter, die Anforderungen an das Anpassungsvermögen steigen.

Die am wenigsten entwickelten Länder, die noch von der Landwirtschaft bestimmt werden, besitzen ganz einfach nicht die Voraussetzungen, um erfolgreich in den neuen Wachstumssektoren der Weltwirtschaft bestehen zu können. Dazu fehlen schon die Infrastruktur und das Arbeitskräftepotential, die Auslandsinvestitionen anziehen könnten... Außerdem stehen sie unter dem Druck des Bevölkerungswachstums und der auf den Arbeitsmarkt drängenden Menschen, was gewal-

tige Anstrengungen im Bereich der Beschäftigungsförderung und der Armutsbekämpfung verlangt.

Sieht man einmal von der Gefahr ab, daß die armen Länder wirtschaftlich ausgeschlossen werden, so zeigen sich noch andere negative Vorzeichen im Rahmen der Globalisierung. Die alte Furcht, daß der technische Fortschritt die Arbeitsplätze vernichtet, wird wach. In der Vergangenheit erwiesen sich solche Befürchtungen immer wieder als unbegründet, da neue Arbeitsplätze in neuen Industriezweigen entstanden und Produktivität und Lebensstandard stiegen. Wenn allerdings wie heute überall Stellen abgebaut werden, ist es schwierig, solche Befürchtungen zu zerstreuen. Handelt es sich heute um eine neue Phase der Zerstörung alter Strukturen, die neues Leben hervorbringt, oder ist die Lage wirklich ernst? Haben die weltweite Wirtschaftsverflechtung und der Transfer von Arbeitsplätzen die Hoffnung auf Vollbeschäftigung nicht längst begraben?

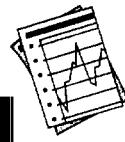
Wir können hier noch keine endgültige Antwort geben, es gibt jedoch vielversprechende Zeichen für die Zukunft. Die Erfahrungen der Schwellenländer zeigen, daß es Wachstumsmöglichkeiten gibt und daß neue Arbeitsplätze in großer Zahl geschaffen werden können. Der gleiche Optimismus gründet sich auf das schnelle Wachstum neuer Industriezweige – selbst in schwer von der Beschäftigungskrise getroffenen Ländern. Der Weg aus der Krise: eine schnelle Anpassung an neue Verhältnisse, die die Übergangsphase möglichst kurz halten.

Die Auszüge stammen aus dem Bericht des vorbereitenden Ausschusses der IAO für den Weltsozialgipfel.



Auch in den Industrieländern vertieft sich der Graben zwischen Arm und Reich beständig.

## Arbeitswelten



● Die Lohnunterschiede zwischen Arbeitern und höheren Angestellten sind in den Vereinigten Staaten höher als in Deutschland und Japan. Die Nummer eins in einem amerikanischen Unternehmen verdient 160mal soviel wie ein durchschnittlicher Arbeitnehmer, in Deutschland liegt das Verhältnis bei 1:21, in Japan bei 1:20.

● Die Amerikaner arbeiten immer mehr. Um den Lebensstandard von 1973 zu erreichen, müssen vier von fünf Amerikanern 245 Stunden mehr im Jahr arbeiten, das sind sechs normale Arbeitswochen. Im Oktober erreichte die durchschnittliche Arbeitsdauer in der Industrie 41,6 Stunden und damit das höchste Niveau seit 1968.

● Sowohl in Europa wie in den USA gehen immer mehr Industriearbeitsplätze verloren. So hat 1993 die deutsche Automobilindustrie 100 000 Entlassungen angekündigt, bei Philips werden es 50 000 sein und bei der amerikanischen Firma Eastman Kodak 10 000.

● Die Beschäftigungskrise macht auch vor den höheren Angestellten nicht halt: in der Europäischen Union gingen zwischen Juli 1992 und Juni 1993 618 000 Führungspositionen verloren, während 577 000 neue Stellen in diesem Bereich geschaffen wurden.

● In den Industrieländern schaffen die Klein- und Mittelbetriebe immer mehr Arbeitsplätze. In den USA entstanden in ihnen zwischen 1979 und 1989 19 Millionen neue Stellen, in der gleichen Zeit gingen in den Großunternehmen 3,7 Millionen Arbeitsplätze verloren.

● Der Anteil der Frauen unter den Teilzeitarbeitnehmern lag in den USA, Griechenland und Italien bei 65%, in Deutschland und Belgien sogar bei 90%. Eine englische Studie kommt zu dem Schluß, daß die Frauen sich auf dem Arbeitsmarkt besser behaupten könnten, weil sie bereit waren, Teilzeit zu arbeiten.

● Eine deutsche Studie von 1992 fand, daß mehr als die Hälfte der Beschäftigten im Dienstleistungssektor Frauen waren; besonders hoch war ihr Anteil im Gesundheitswesen (84%), bei Bürotätigkeiten (72%) und im Bankwesen (54%).

### VIER PRIORITYEN FÜR DEN SOZIALGIPFEL

Der Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation sieht vier Aspekte, denen der Weltsozialgipfel 1995 seine besondere Aufmerksamkeit schenken sollte und die Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Einkommen und die soziale Gerechtigkeit voranbringen sollen:

1. Das neuerliche Bekenntnis der Staaten zu den unveräußerlichen international anerkannten Menschenrechten.

2. Die Notwendigkeit eines offenen, flexiblen, aber sozial gerechten Ansatzes bei der Regelung des sozialen Schutzes.

3. Die Ausdehnung der Sozialversicherung auf die Nichtversicherten.

4. Die Notwendigkeit eines internationalen Vorgehens im Bereich des sozialen Schutzes.

Richtlinie für internationales Handeln sind die Arbeitsnormen der IAO. Besondere Berücksichtigung sollte auch die Lage in den ärmsten Ländern finden, die nicht einmal für ein Mindestmaß an sozialem Schutz aus eigenen Mitteln aufkommen können, und die Wanderarbeiter, deren Zahlen immer weiter zunehmen.



# Die neue internationale Arbeitsteilung

Frances Stewart\*

**In den letzten 40 Jahren vollzogen sich große Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung. Diese Entwicklung kam schrittweise, fast unbemerkt, hatte aber gewaltige Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Einkommen in Industrie- und Entwicklungsländern. Arbeitsplätze in der Produktionsgüterindustrie wandern in die Niedriglohnländer der Dritten Welt ab. Diese Trends bleiben nicht ohne soziale Folgen.**

Der Export von Rohstoffen dominierte noch 1950 in den Entwicklungsländern. In den meisten von ihnen lag deren Anteil bei über 90% der Austuhren, während die Industrieländer den Export von Fertigprodukten monopolisierten. Dieses Monopol erlaubte es den Ländern des Nordens, das Lohn- und Beschäftigungsniveau in ihren Ländern unter sich zu bestimmen. Die Löhne ergaben sich aus dem Wettbewerb und der Arbeitsproduktivität der Produzenten in den Industrieländern, die sich um Konkurrenz aus dem Süden keine Gedanken zu machen brauchten.

Unter diesen Umständen konnte das

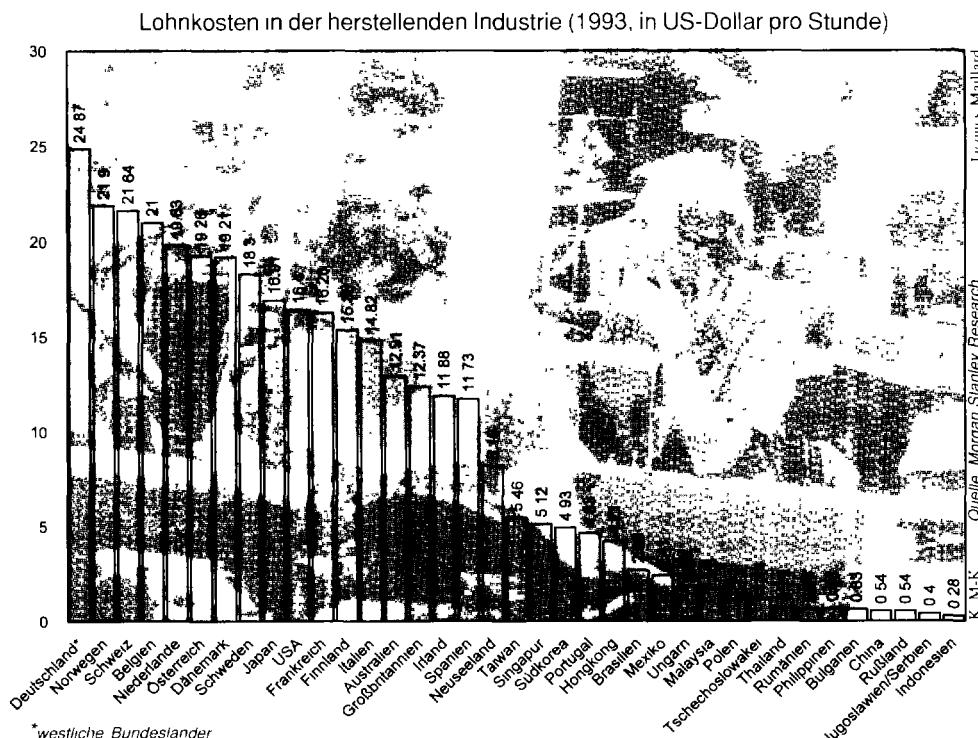
Beschäftigungsmodell von Keynes im Norden bestehen. Die einzige Einschränkung konnte von den Rohstofflieferungen des Südens ausgehen: Bei zu starkem Wachstum in den Industrieländern und einer damit verbundenen nicht mehr zu befriedigenden Nachfrage nach Rohstoffen bremsten die gestörten *terms of trade* und Inflationssprünge das Beschäftigungswachstum. Dies geschah vor allem während des Koreakrieges und in den frühen siebziger Jahren während der ersten Ölkrise. Meist war die Rohstoffzufuhr in den letzten vier Jahrzehnten aber angemessen und die *terms of trade* begünstigten die Produzenten im Norden.

Die Reallohnneiveaus entwickelten sich im Norden und Süden aufgrund von zwei Formen der Marktsegmentierung auseinander. Zum einen führte die begrenzte industrielle Produktionskapazität des Sudens und der fehlende Wettbewerb bei Industriegütern zwischen Nord und Sud zu einer Segmentierung der Warenmärkte. Zum anderen kam es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes, die sich aus den sehr begrenzten Ausbildungsmöglichkeiten im Süden erklärte, die die Zahl der qualifizierten Arbeitskräfte, die in die Hochlohnindustrien des Nordens auswanderten, auf natürliche Weise begrenzte. Als die Erziehungssysteme im Süden ausgebaut wurden, schrankten strenge Einwanderungsbestimmungen der Regierungen der Industrieländer den Zustrom unqualifizierter Arbeitnehmer.

Die doppelte Segmentierung von Waren- und Arbeitsmärkten bedeutete, daß die Wettbewerbsmärkte nicht mehr so einfach die Faktorerträge aufbrachten, wie es das Modell von Stolper und Samuelson vorsieht. Andererseits unterlagen die Märkte für Kapital und Technologie keinen Beschränkungen, was vielleicht einen guten Teil der Segmentierung auf den Warenmärkten aufhob.

## Eine Zeitenwende

In den letzten vier Jahrzehnten bauten die Entwicklungsländer schrittweise ihre Industriekapazität aus – dank der Regierungsausgaben für menschliche und technologische Ressourcen und umfassende Kapital- und Technologieimporte. Diese Bemühungen wurden oft von Maßnahmen zur Importsubstitution unterstützt, die Schlüsselindustrien schützen sollten. Hatten die entsprechenden Branchen erst einmal ein gewisses Maß an Erfahrung





Jacques Miallard

**Die Beschäftigungspolitik der Zukunft baut auf Forschung und Entwicklung sowie die Berufsausbildung.**

und Kapazitäten gewonnen, besaßen sie aufgrund der im Vergleich zu ihren Konkurrenten aus dem Norden niedrigen Löhne eine gute Ausgangslage im Wettbewerb auf den Weltmärkten.

Ein teilindustrialisiertes Entwicklungsland nach dem anderen ging mit unterschiedlichem Erfolg dazu über, Fertigprodukte zu exportieren. Zum Teil geschah dies aufgrund des Drucks der Weltbank in Richtung auf eine Politik des *laissez-faire* und des offenen Marktes. So geriet die vorher bestehende Segmentierung der Warenmarkte ins Wanken, vor allem in Industrien mit verhältnismäßig geringem Technologieeinsatz. In diesen Branchen kam das Theorem von Stolper und Samuelson zum Zug: Der Warenhandel wurde von der Freizugigkeit der Arbeitskräftewanderungen abgestoßt, die auf die Angleichung der Reallöhne für ungelerte Arbeitskräfte in Nord und Sud zielte.

## Die Antwort des Nordens

Für die Industrieländer ergaben sich aus dieser Entwicklung ernste Konsequenzen. Sie hatten vier Möglichkeiten zur Wahl: den Versuch, den Wettbewerb mit dem Süden durch Einfuhrbeschränkungen auszuschalten; eine drastische Senkung der Reallöhne, um so den komparativen Vorteil gegenüber dem Süden aufrecht zu erhalten; den Verzicht auf die Herstellung von Gütern mit Hilfe von ungelerten Arbeitskräften; die Verbesserung der Technologie und der Produktivität, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Alle diese Ansätze wurden verwirklicht. Die Einfuhrbeschränkungen waren in bestimmten Bereichen, vor allem bei Textilien, umfassend, reichten aber, selbst wenn man die restriktivsten Beispiele nimmt, nicht aus, um den Strom von

Importen aus dem Süden aufzuhalten. In der Zwischenzeit hinken diese Beschränkungen hinter den neuen Produkten, bei denen der Süden einen komparativen Vorteil gewinnt, hinterher. Die Verschlechterung der Reallohnrate stieß auf den Widerstand der Gewerkschaften und der Wähler, wird aber in bestimmten Bereichen Wirklichkeit. So gehen in den USA die Löhne für ungelernte Arbeitnehmer zurück, während in Europa verschiedene Zusatzleistungen abgebaut werden.

Dennoch ist das Ausmaß des Lohnrückgangs gering im Vergleich zu den weiterbestehenden Unterschieden in den Reallohnen zwischen Nord und Sud. Es gab auch eine umfassende Fluchtbewegung aus der arbeitsintensiven, mit ungelernten Arbeitnehmern hergestellten Produktion. Große Anstrengungen werden unternommen, um die Qualifikationen zu verbessern und die immer größeren Technologiesprünge zu meistern. Die Arbeitslosigkeit stieg im Norden stark an, zum Teil deshalb, weil die ungelernten Arbeitnehmer im Norden aufgrund der enormen Reallohdifferenzen nicht mit denen im Süden konkurrieren können. In einer im Wettbewerb stehenden Weltwirtschaft ist die Vollbeschäftigung im Norden unmöglich, solange die Löhne der "verwöhnten" Arbeitnehmer im Norden nicht auf ein Niveau fallen, daß diese als unannehmbar empfinden, und keine umfassende Umorientierung in der Berufsausbildung einsetzt.

## Qualifizierung ist unabdingbar

Die einzige Lösung für die Probleme der Industrieländer des Nordens, die hohe Reallöhne und Vollbeschäftigung wollen, ist die beständige Weiterqualifizierung und technologische Erneuerung. Die Lage ist um so bedrohlicher, da Schwellenländer (NIC) wie Taiwan und Südkorea nicht nur in den Bereichen, die mit ungelernten Arbeitskräften arbeiten, komparative Vorteile erzielen, sondern auch in der Hochtechnologie.

Wenn potentielle Großerzeuger wie Indien und China erst einmal auf diesen Zug aufgestiegen sind, werden die komparativen Vorteile der Industrieländer des Nordens sogar in den Hightech-Branchen in Frage gestellt werden. Daraus folgt, daß Löhne und Beschäftigung im Norden nur durch die Spezialisierung auf fortgeschrittene Technologie und innovative Produkte gesichert werden können. In dieser neuen Welt der Arbeitsteilung sind Forschung, Entwicklung und Ausbildung die effizienteste Beschäftigungspolitik für den Norden. Auch dieser Weg ist nicht einfach: Die weltweite Streuung des Kapitals hat die Standorte des Forschungs- und Entwicklungsbereichs von den Pro-

duktionsstätten getrennt, so daß technologische Innovationen nicht unbedingt dem Land zugute kommen, in dem sie gemacht wurden.

Wir können folglich davon ausgehen, daß die neue internationale Arbeitsteilung mit einer Umverteilung der Einkommen einhergeht, und dies noch mehr in Zukunft. Die Trennlinie zwischen Arm und Reich verläuft dann nicht mehr an Längsgrenzen, sondern nach Gesellschaftsschicht und Qualifizierung. Arme gibt es in den Straßen von London, Paris oder New York genauso wie in Kalkutta und Mexiko City. Gut Ausgebildete und freie Berufe bilden überall auf der Welt eine Gesellschaftsschicht mit zunehmend gleichem Lebensstandard, ganz gleich ob sie im Süden oder im Norden leben. Sehr reich werden natürlich die internationalen Kapitaleigner bleiben, deren Interessen und deren Wille, diese auch durchzusetzen, sich auf kein Land und keine Region beschränken. □

Rector des Queen Elizabeth House, Universität Oxford

## BESCHÄFTIGUNG UND TECHNOLOGIE

● In den siebziger Jahren steckte die Schweizer Uhrenindustrie in einer beispiellosen Krise. 20 Jahre später hat sich die Produktion vervierfacht und die Exporterlöse stiegen von 3 auf 8,8 Milliarden Schweizer Franken. Die Personalkosten liegen nunmehr bei nur 19% der gesamten Produktionskosten, während 60 000 Arbeitsplätze in der Branche verloren gingen.

● Die japanische Firma Yamazaki Mazak, der weltweit größte Werkzeugmaschinenhersteller, hat ein flexibles Produktionssystem eingerichtet, das aus acht Lasern zum Schneiden, neun Pressen, fünf Schweißrobotern, einem automatisierten Vorratslager und entsprechenden Transportwagen besteht. So wurde die Produktion verdreifacht, die Fertigungsduer von 20 auf sieben Tage reduziert. Nur 80 Personen blieben im Betrieb beschäftigt.

● Produktion und Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation in den USA stiegen zwischen 1973 und 1992 um 43% – die Zahl der Beschäftigten ging um 40% zurück. Allein im Postdienst, wo die Briefverteilung gerade automatisiert wird, sollen bis 1995 rund 47000 Beschäftigte entlassen werden. Die Gesellschaft AT&T wird 6000 Telefonvermittlerinnen durch Roboter ersetzen.

# Positionsbestimn den Gewerk:

**Die dreigliedrige Struktur der IAO ist einmalig im Bereich der internationalen Organisationen. Sie kann aber nur funktionieren, wenn alle Partner, d.h. Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen, stark und unabhängig voneinander sind. Walter Galenson, Professor für Arbeitsökonomie an der Cornell University, untersucht die Folgen des zurückgehenden Einflusses der Gewerkschaften für die Dreigliedrigkeit und die IAO.**

Eine neuere Untersuchung des holländischen Forschers Jelle Visser kommt zu dem Ergebnis, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad zwischen 1980 und 1988 in allen Industrieländern zurückging. Andere Zahlen bestätigen zumindest bis 1991 die Fortsetzung dieses Trends.

In einigen Ländern war der Rückgang besonders deutlich: 28,7% in den USA, 18,1% in Großbritannien, 36,8% in Frankreich und 19,7% in Italien. Ein allgemeiner Abwärtsrend stellte sich erst in den achtziger Jahren ein, in manchen Staaten begann er bereits vorher.

Über die Ursachen des Phänomens besteht trotz einer Vielzahl von Studien und Erklärungen keine Einigkeit. Folgende Faktoren werden für diesen Rückgang oft angeführt: wachsender Widerstand der Arbeitgeberseite gegen die Gewerkschaften, eine feindliche Haltung der Regierungen in den Regierungsjahren von Frau Thatcher und den Präsidenten Reagan und Bush, die wirtschaftliche Strukturanpassung und die mit ihr verbundene Beschäftigungsverlagerung in den Dienstleistungssektor, steigende Arbeitslosigkeit und Einstellungsänderungen bei den Beschäftigten.

Wahrscheinlich trugen einer oder mehrere dieser Gesichtspunkte in den jeweiligen Landern zum Niedergang der Gewerkschaften bei. Schwierig zu erklären ist jedoch, warum diese Faktoren, die in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt waren, gemeinsam viele Gewerkschaften schwächten, die vor einigen Jahren noch kraftvoll und gesund schienen.

Ich meine, daß der gewerkschaftliche Niedergang in zwei grundlegenden, eng

miteinander verbundenen Ursachen zu suchen ist: Zum einen der Erfolg, den die Gewerkschaften bei der Durchsetzung der Ziele hatten, die zu ihrer Bildung geführt hatten, zum anderen das Scheitern der Gewerkschaften, als es darum ging, sich an weitreichende soziale und wirtschaftliche Entwicklungen anzupassen.

## Neue Zeiten, neue Bedürfnisse

Der Wohlfahrtsstaat hat die Leistungen, die Gewerkschaften in der Vergangenheit attraktiv machten, einem großen Publikum zugänglich gemacht. Mindestlohn- und Arbeitszeitgesetzgebung und der staatliche Schutz gegen gefährliche Arbeitsbedingungen haben die Abhängigkeit gegenüber den Gewerkschaften ebenso reduziert. Erwartungen wie die, daß man durch die Gewerkschaft höhere Löhne erhalten kann, wurden von der zunehmenden Erkenntnis verdrängt, daß höhere Einkommen eher über das Wirtschaftswachstum als durch gewerkschaftliche Aktivitäten zu erzielen sind. So verglichen die nichtgewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer die ihnen entstehenden Kosten in Form von Beiträgen mit den Vorteilen der Mitgliedschaft und kamen zu einem für die Gewerkschaft ungünstigen Ergebnis. In manchen Fällen wurden potentielle Gewerkschaftsmitglieder sicher auch von geschickten Mitarbeitern der Personalabteilung von einem Beitrag abgebracht.

Hinzu kommt, daß die Gewerkschaften sich nicht an die radikalen Veränderungen in der Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft angepaßt haben. Sie haben

es mit besser ausgebildeten und informierten Beschäftigten zu tun als in der Vergangenheit. Mit dem höherem Lebensstandard änderten sich auch die Einstellungen zur Arbeit. Es geht vor allem um die Sicherheit des Arbeitsplatzes, nicht nur bei Arbeitern, sondern auch bei Angestellten. Die Beschäftigten sehen mehr und mehr in einer Beteiligung an den ihr Leben beeinflussenden Unternehmensentscheidungen den besten Weg, ihre Stelle und ihren Lohn zu sichern: Auf die Gewerkschaften fällt nicht mehr die erste Wahl, wenn es um Mitsprache geht.

Außerdem verlangt der Dienstleistungssektor andere Organisationsstrukturen als die Produktionsgüterindustrie. Anstellkräfte, großer, leicht zu organisierender Gruppen angelernter Fabrikarbeiter haben wir es heute mit sehr unterschiedlichen Berufsgruppen zu tun, die sehr spezifische Interessen haben. Die Beschäftigten in diesem Bereich neigen dazu, eigene Berufsverbände außerhalb der traditionellen Gewerkschaftsbewegung zu gründen, wenn ihre Interessen dies verlangen. Die Gewerkschaften sollten diese Entwicklung eher begrüßen als ihr, wie dies oft geschehen ist, mit rechtlichen Schritten entgegenzutreten.

Viele Gewerkschaften haben es auch versäumt, ihre Aktivitäten an die wichtigste beschäftigungspolitische Entwicklung in den letzten drei Jahrzehnten anzupassen: den massiven Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt. Statt sich für eine Anpassung der Arbeitsweise an die Bedürfnisse der Frauen auszusprechen, haben sich die Gewerkschaften eher gegen Teilzeit- und Heimarbeit gestellt, die für Frauen mit kleinen Kindern fast unausweichlich sind. Es gibt natürlich

# ing bei chäften

Walter Galenson



Ausnahmen, aber in der Regel waren die Gewerkschaften auch nicht sehr um Betreuungseinrichtungen für die Kinder bemüht, was den Frauen einen guten Dienst getan hatte.

Das Organisationsmuster der schwedischen Gewerkschaften, die die höchste Mitgliederquote in der freien Welt haben, zeigt einen erfolgreichen Weg aus dem Niedergang. Dort gibt es drei Gewerkschaftsverbände, einen für die Arbeiter, einen für die höheren Angestellten und einen für die freien Berufe. Auch wenn die wirtschaftlichen Interessen dieser drei Gruppen nicht immer die gleichen sind, so arbeiten sie doch zusammen und gewahren ihren Mitgliedern einen effizienten Schutz gegen ungewollte Eingriffe der Regierung und der Arbeitgeber.

Auch enge Verbindungen zwischen Gewerkschaften und politischen Parteien sind nicht mehr so gern gesehen wie in der Vergangenheit. Eine nicht unerhebliche Zahl von Arbeitern und die meisten der höheren Angestellten und Freiberufler wählen gegen sozialistische oder sozialdemokratische Parteien. So kann man auch nicht von ihnen erwarten, daß sie Mitglied in einer Gewerkschaft werden, die gegen den Trend ihre traditionellen politischen Bindungen aufrechterhält.

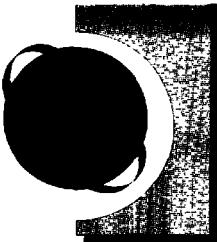
Regierungen, die sich für das Bestehen unabhängiger Gewerkschaften aussprechen, können ebenso etwas gegen deren Niedergang tun. Sie können z.B. ihren eigenen Beschäftigten die vollen Arbeitnehmerrechte, einschließlich des Streikrechts, gewähren. Wichtige öffentliche Interessen können dabei ausgenommen werden, auf der anderen Seite muß man auch sehen, daß Streiks in vielen Bereichen des Privatsektors mindestens so viele Belastungen mit sich bringen wie im öffentlichen Sektor.

## Die Folgen für die IAO

Arbeitgeber, die auf ein gewerkschaftsfreies Paradies hoffen, sind kurzsichtig. Geduckte Arbeitnehmer sind kaum so produktiv wie diejenigen, die gegen willkürliche Personalentscheidungen, die sie als ungerecht ansehen, geschützt sind. Der Wille, hart zu arbeiten und gemeinsam mit dem Arbeitgeber die Produktivität anzuheben, ist bei Beschäftigten, die durch Drohungen, Disziplinarmaßnahmen und Abmahnungen frustriert sind, nicht besonders groß.

Die Gewerkschaften in den Industriestaaten stehen nicht vor dem Untergang. Von einigen Ausnahmen abgesehen, funktionieren sie innerhalb der Organisationsgrenzen zufriedenstellend. In ostasiatischen Landern wie Taiwan und Südkorea nehmen der Einfluß und die Macht der Gewerkschaften im Zuge der Wirtschaftsentwicklung sogar zu. In den

Jacques Maillard



Entwicklungsländer, vor allem in Afrika, die noch viel tun müssen, aber der Zug der Arbeiterbewegung geht in die richtige Richtung.

Trotzdem ist die Gewerkschaftsbewegung als ganze durch rückläufige Mitgliedszahlen und den gescheiterten Versuch, die modernen Beschäftigungssektoren zu erfassen, geschwächt. Die Rolle der Kollektivverhandlungen geht zugunsten von Einzelvereinbarungen zurück, und mit ihr verlieren die dreigliedrigen Strukturen an Bedeutung. Kollektivverhandlungen sind nur dann bedeutsam, wenn an beiden Enden des Verhandlungstisches ein gewisser Machtfaktor sitzt – in diesem Sinne ist die Dreigliedrigkeit bedroht

### Für die Rechte der Arbeitnehmer

Was kann oder sollte die IAO gegen die Schwächung der Gewerkschaftsbewegung tun? Die Organisation ist durch ihre Verfassung und die von ihr angenommenen, einschlägigen internationa- len Übereinkommen an das Recht gebunden, daß die Beschäftigten frei von staatlichen Einflüssen und solchen der Arbeitgeber Vereinigungen bilden können. Selbst unter den bestmöglichen Voraussetzungen wäre es schwierig, diese Übereinkommen weltweit durchzusetzen, und der Überwachungsmechanismus der IAO ist ohnehin zu langsam und schwerfällig. Mitgliedstaaten, die ihre vertraglichen Pflichten verletzen oder dies erlauben, können im schlimmsten Falle mit einer Erwähnung auf der jährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenz rechnen, eine Strafe, die nicht streng genug ist, um die Befolgung der Übereinkommen zu sichern

Die IAO tate gut daran, ihren Befunden größere Publizität zu verleihen, sich z.B. an solchen Organisationen wie Amnesty International zu orientieren, die unzweideutig Menschenrechtsverletzungen aufzeichnen und veröffentlichen. Mitgliedstaaten sollten zu Handelsbeschränkungen gegen die Vertragsbrecher aufgerufen werden, wie dies die USA bereits tun. Der Ausschluß aus der IAO wäre die letzte Sanktion – es gibt dafür einen Präzedenzfall.

Die unmittelbare Reaktion der offiziellen IAO und der meisten Mitgliedstaaten wird meine Vorschläge als politisch nicht durchsetzbar einstufen. Die Alternative zu einer aktiveren und einflußreicherem Position der IAO ist jedoch die beständige Auflösung ihrer Grundwerte. Wenn die Dreigliedrigkeit in Theorie und Praxis an Boden verliert, sind auch die Ziele der IAO als Weltorganisation, wie sie sich die Gründerväter dachten, in Gefahr. □

# Sozioökonomisch verdienen mehr

**Angesichts der weltweiten Wirtschaftsverflechtung erscheinen die Nationalstaaten hin- und hergerissen zwischen der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Konsumsystem und dem starken Bedürfnis nach kultureller Identität. Entwicklungs-, Arbeits- und Sozialprobleme führen arme wie reiche Länder in einer gemeinsamen Erfahrung zusammen, meint der französische Soziologe Alain Touraine.**

Langzeitt bestimmt die Guterproduktion unsere Gesellschaften. Zumindest in Europa veränderte sich das Konsumverhalten während des ganzen 19 Jahrhunderts kaum. Erst zu Ende des Jahrhunderts stiegen die Realentgelte, die Produktion bestimmter Konsumgüter wie der Herrenkleidung wurde industrialisiert, und die Elektrizitätsgewinnung ermöglichte neue Dienstleistungen.

Heute haben wir neben der Konsumgesellschaft die Kommunikationsgesellschaft: immaterielle und symbolhafte Güter wie Gesundheit, Erziehung, Information und Reisen sind für uns immer wichtiger. Wir sind keine Industriegesellschaften mehr in dem Maße, wie die aktive Erwerbsbevölkerung in der Industriewirtschaft in den entwickelten Ländern relativ zurückgeht. Die Entwicklungsländer überspringen eine Stufe, gehen von der Landwirtschaft direkt in den Dienstleistungssektor, ohne je die hohen Anteile von Beschäftigten in der Industrie gekannt zu haben, wie dies vor einigen Jahrzehnten in Großbritannien, Belgien oder Deutschland der Fall war. Die ehemaligen kommunistischen Staaten in Europa hingegen scheinen von dem aufgebläschten industriellen Sektor schier erdrückt und erleben die fatalen Folgen einer brutalen Industrialisierung für die Umwelt.

Die wichtigen Diskussionen in unserer Gesellschaft drehen sich weniger um die Produktionssysteme als um kulturelle und politische Probleme, es geht um Themen wie Freiheit und Identität. Die Gewerkschaften haben in den westlichen Staaten an Bedeutung verloren, in der restlichen Welt sind sie häufig dem Staat untergeordnet

Ist es heute nicht an der Zeit, den Fragen der Produktion wieder die Bedeutung zuzumessen, die sie teilweise zugunsten des Konsums verloren haben? Manche Länder erleben ein schnelles Wachstum, viele von ihnen erlegen ihren Arbeitnehmern dafür sehr harte Arbeits-, Beschäftigungs- und Lohnbedingungen auf. Andere Staaten wiederum – es sind nicht wenige



Jacques Mailard

# Die Fragen der Gerechtigung

Alain Touraine\*

und es sind reiche und arme darunter – finden es weniger wichtig, was der Mensch tut. Sie interessieren sich für das Sein des Menschen und verteidigen eher ihre Identität als ihre Arbeitswelt.

Wir haben bereits unter den zerstörerischen Folgen einer Gesellschaft gelitten, die sich vom Streben nach Macht und Produktivität leiten ließ. Das Ergebnis war eine Zweiteilung der Gesellschaft im Taylorschen Sinne. Die einen denken, die anderen führen aus. Dabei konkurriert die ob siegende Wissenschaft und Technik mit dem persönlichen Glück, dem natürlichen Gleichgewicht, dem Erfahrungspluralismus und den oft als alternativ oder konservativ eingestuften Wertvorstellungen. Laufen wir heute aber nicht die entgegengesetzte Gefahr, sind wir nicht allzu identitätsbesessen und

verfolgen wir nicht gleichzeitig das gleiche einformige und grenzenlose Konsumverhalten überall auf der Welt? Wir merken immer mehr, wie die Vermittlungsfunktion zwischen Weltwirtschaft und lokalen Kulturkreisen verschwindet.

Die Probleme der Arbeitswelt und der Produktion sind jedoch wie die demokratischen Institutionen die wichtigsten Vermittler zwischen Markt und Kultur, da die wirtschaftliche Entwicklung und die soziale Gerechtigkeit Ziele sind, die sich einerseits aus den Marktverhältnissen und dem Willen der Beteiligten definieren, und die andererseits Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit mit sozialer Integration und persönlichem Wohlbefinden vereinbaren müssen.

## Wider die Zweiteilung der Welt

Wenn wir uns auf eine völlige Trennung zwischen Weltwirtschaftsordnung und in sich abgeschlossener kultureller Identität einlassen, enden wir fast unvermeidlich in einem weltweiten Bürgerkrieg zwischen denen, die an der neuen Weltordnung wirklich teilhaben und denen, die in ihrer abgeschlossenen Welt oder in Elend, Chaos und Gewalt leben. Alle Länder sollten selbst aktiv werden, anstatt daß man ihnen die Wahl zwischen einer unkontrollierten Offnung und einem rücksichtlichen Isolierung läßt.

Wir haben einen Liberalisierungschock erlebt, der viele negative Auswirkungen beseitigt hat, die voluntaristische und meist autoritäre Staaten hinterlassen haben. Diese Phase kann jedoch nur von kurzer Dauer sein. Überall zeigt sich die Notwendigkeit – vor allem in den ehemaligen kommunistischen Staaten und in Lateinamerika –, die Bindung zwischen der Wirtschaftsordnung und der Gesamtheit der Gesellschaft wiederherzustellen, ohne dabei wieder den Gefahren des Dirigismus und des ideologischen oder bürokratischen Klientelismus zu verfallen. Das geht nicht, ohne daß man den Problemen der Arbeitswelt und damit auch den Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine wichtige Rolle beimitzt. Entwicklung ist ohne drei wichtige Faktoren überhaupt nicht denkbar: den Bürgersinn, gut gewählte Investitionen und die Verteilung der Früchte der gemeinsamen Arbeit auf die ganze Bevölkerung unter Berücksichtigung aller Aspekte des menschlichen Lebens.

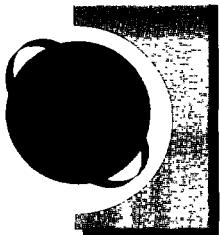
Wir finden diese Problemstellung in unterschiedlicher Form in allen Ländern der Erde wieder. Ich wünsche, daß die IAO eine zentrale Rolle bei der Rückkehr zu der Vorstellung spielt, daß die Entwicklung, die Produktion von Gütern und ihre Verteilung priorisiert sind. Nur so läßt sich das Hauptproblem bekämpfen, die Zweiteilung der Welt in eine reiche und international orientierte Gesellschaft auf der einen und fragmentierte, isolierte Gesellschaften auf der anderen Seite.

Die Rolle, die die IAO in der Arbeitswelt spielt, ist nicht nur bedeutend, sie muß auch weitgehend neu definiert werden, was Überlegungen und Entscheidungen erfordert, die davon ausgehen, daß jede Gesellschaft ihre Geschichte und ihr eigenes Wesen hat. Es ist oft nutzlos, überall allgemeine Normen aufzustellen. Wenn dies in vielen Fällen auch nötig ist, so garantiert nichts dafür, daß diese Normen auch eingehalten werden. Es wäre besser, jedem Land dabei zu helfen, seine Zugehörigkeit zum internationalen Wirtschaftssystem mit den Erfordernissen zu harmonisieren, die sich aus alten und neuen Gesellschaftsordnungen ergeben und die häufig die nationale Gesellschaft segmentieren.

Die IAO darf sich nicht nur mit berechtigtem Stolz auf die Bedeutung des von ihr Geschaffenen berufen. Sie muß aktiv und an vorderster Front allen Gesellschaften dabei helfen, sich über sich selbst bewußt zu werden, dabei Vergangenheit und Zukunft sowie die eigenen Wünsche und Mittel in Einklang zu bringen. □

Zwei Welten:  
die eine reich und international ausgerichtet,  
die andere arm und am Rande der menschlichen Gesellschaft angesiedelt.





# Neue Beschäftigungsformen: gemeinnützige Arbeit

Ein Gespräch mit Christian Lalive d'Epinay\*

**Die postindustrielle Gesellschaft ist durch Automatisierung und Informatisierung gekennzeichnet. Viele sagen, das goldene Zeitalter der Vollbeschäftigung gehöre der Vergangenheit an. Inzwischen geht es um den Stellenwert der Arbeit in der Gesellschaft überhaupt. Gibt es andere Formen der gesellschaftlichen Integration? Könnte man sich ein System vorstellen, irg. dem der einzelne eine Grundversorgung erhält, um dann frei zwischen bezahlter Arbeit und einer anderen, gemeinnützigen Tätigkeit wählen zu können?**

**A**rbeit: Eine banale Feststellung: die Arbeitswelt steckt tief in der Krise. Wie sehen sie die Lage?

– C. Lalive d'Epinay: Den Industriegesellschaften der ersten Generation, das sind die westlichen Staaten und in neuerer Zeit auch einige auf anderen Kontinenten, ist es gelungen, die gesamte, vornehmlich männliche Bevölkerung als Arbeitnehmer zu mobilisieren und die Arbeit zur Grundlage des gesellschaftlichen Tauschhandels und der sozialen Bindungen zu machen. Es wurde kaum jemals mehr gearbeitet als in diesen Gesellschaften, mit dem immer gleichen Argument: "Ihr arbeitet viel, aber Euren Kindern wird es besser gehen." Mit dieser Mobilisierung wurde etwas erstaunliches vollbracht: Zum einen wurde die Produktion an den Wohlstand gekoppelt, indem man Arbeitskraft, Kapital und Technologie bereitstellte, zum anderen wurde ein Teil des so erworbenen Wohlstandes durch den Arbeitslohn verteilt, wobei sich Formen der Solidarität entwickelten, die den Austausch zwischen dem einzelnen und der Gesamtgesellschaft organisieren.

Heute stellt sich die Frage, ob diese Formel noch funktioniert.

– Arbeit hat nicht mehr den gleichen Stellenwert. Was hat sich in der Gesellschaft verändert?

– Ich möchte zunächst auf meinen Denkansatz verweisen. Die Wirtschaftswissenschaftler unterscheiden zwischen konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit, die in Krisenzeiten auftritt und vorübergehender Natur ist, und struktureller Arbeitslosigkeit, die Ausdruck eines Ungleichgewichts zwischen den vorhande-

nen und den geforderten Qualifikationen ist. Ich gehe von einem wachsenden Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt aus. Es hat meiner Ansicht nach drei Hauptursachen.

Die erste ist die weltweite Dimension des Arbeitsmarktes: Es ist wirtschaftlich sinnvoll, die Arbeitskräfte da zu suchen, wo sie am billigsten sind. So verlagern sich heute sogar bestimmte Unternehmen von Taiwan, wo die Arbeitskosten steigen, in die Volksrepublik China. In einer Zeit, in der man die Erde in weniger als zwei Tagen umkreisen kann, ist diese weltweite Wirtschaftsverflechtung eine logische Konsequenz. Auch das Kapital ist beweglich und mit ihm werden Tatsachen geschaffen.

Der zweite Grund liegt in der Erweiterung des Kreises der zum Arbeitsmarkt Zugangsberechtigten. Seit der Öffnung des Arbeitsmarktes der westlichen Länder in den sechziger Jahren treten die Frauen auf den Plan. Ihr Anteil stieg zwischen 1980 und 1990 unaufhaltsam im Schweizer Kanton Genf: sind in der Altersgruppe von 30 bis 55 Jahre 70% der Frauen erwerbstätig, in der Gesamtschweiz sind es 60%. Dieser Wandel ist eindrucksvoll und in meinen Augen positiv zu sehen.

Der dritte Grund liegt im Wandel in der Beziehung von Kapital und Arbeit. Die beiden Faktoren sind nicht völlig unabhängig voneinander. Das Kapital ist zum großen Teil die Frucht der Arbeit. Ist die Technologie nicht allein das Ergebnis menschlicher Kreativität in einem bestimmten Zeitraum?

Während der gesamten Entwicklung der Industriegesellschaft erfolgte eine langsame Verschiebung vom Arbeitsfaktor



Auf Arbeitssuche: Wie kann die Geberuhigen?

Mensch zum Kapital. Mit den Produktivitätsgewinnen hat sich diese Bewegung in den letzten Jahrzehnten noch bedeutend verstärkt. Berechnungen ergeben, daß in bestimmten Wirtschaftszweigen, wo bisher 100 Arbeitsstunden nötig waren, um die Menge X einer Ware herzustellen, im Jahre 2005 nur noch 60 oder 65 Stunden benötigt werden.

Man muß dabei auch die positive Seite sehen, die darin besteht, daß bei gleichem oder leicht steigendem Produktionsniveau theoretisch weniger gearbeitet werden muß, um den Lebensunterhalt zu verdienen, da das Volkseinkommen auf dem gleichen Niveau gehalten werden kann.

*– Sie meinen, daß unter diesen Umständen das herkömmliche Modell der Arbeit nicht mehr das einzige sein kann. Es hat keine soziale Bindungsfunktion mehr...*

– Da nicht mehr jeder Arbeit hat, kann sie nur noch innerhalb einer zweiteilten Gesellschaft bindungstiftend wir-

ken, einer Gesellschaft, die große Randgruppen kennt und diejenigen, die zuviel arbeiten und Macht, Prestige und Geld monopolisieren. Das mag eine Möglichkeit sein. Ob aber in ihr die Zukunft der Gesellschaften liegt, die sich trotz der Rezessionen und der Schrecken des Krieges, den wir in nächster Nachbarschaft haben, um Werte wie Freiheit, Brüderlichkeit und Gleichheit gebildet haben? Kann man es einfach als das Recht des Stärkeren hinnehmen, daß es auf der einen Seite die gibt, die Arbeit haben, und auf der anderen Seite die, die keine haben? Wenn wir auf unsere Werte schauen, kann man von einer besseren Welt träumen.

*– Träumen wir von etwas anderem. Neben der Arbeit im herkömmlichen Sinne gibt es viele andere Formen, im Bereich der Dienstleistungen und der Produktion. Wie kann der einzelne davon Gebrauch machen, um nicht an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden?*

– Blicken wir ein wenig weiter in die Geschichte zurück. In unserer Gesellschaft gilt die bezahlte Beschäftigung als Arbeit, erwerbstätig ist derjenige, der im Arbeitsmarkt steht. Dies bezieht sich auf eine kurze historische Phase und der damit verbundene Sprachgebrauch kann so nicht einfach akzeptiert werden. Im vorrevolutionären Europa, d.h. vor 300 Jahren gab es eine Dreiteilung in militärische und politische Aktivitäten, die vom Adel wahrgenommen wurden, religiösen und kulturellen Aufgaben, die die Kirche innehatte, und in wirtschaftliche Tätigkeiten, die der Dritte Stand ausübte.

In vielen primitiven Gesellschaften, z.B. bei indianischen Völkern, gibt es die Vorstellung einer bezahlten Arbeit überhaupt nicht. Jeder einzelne mußte seine Aufgabe erfüllen: Das Kind sollte lernen, die Frau und der Mann sollten die ihnen eigenen Tätigkeiten ausführen, der Stammesführer sollte führen, die älteren Menschen hatten eigene Aufgaben... Jeder mußte seine Rolle spielen, wollte er nicht den Ausschluß aus der Gesellschaft riskieren. Es gab kein Geld und somit auch keine bezahlte Arbeit. Auch heute kann unsere Gesellschaft nicht ohne eine Vielzahl von unbezahlten Tätigkeiten auskommen. Wenn die Hausarbeit entlohnt werden müßte, wären dafür rund 50% des BIP notwendig.

Ich denke, daß es daher vollkommen kurzsichtig ist, einen Zustand wie die bezahlte Beschäftigung, der vor 200 Jahren im Laufe der Industriellen Revolution geschaffen wurde, verewigen zu wollen. Dies um so mehr, da die Industriegesellschaft seit den fünfziger Jahren zum großen Erstaunen der meisten Beobachter auf eindrucksvolle Weise all das produziert, was seit 200 Jahren angekündigt wurde: den Überfluß, in dessen Namen viel gearbeitet werden mußte.

*– Kommen wir auf das Wort "Arbeit" und seine Bedeutung zurück. Wie kann man sie neu definieren – über den Rahmen der bezahlten Beschäftigung hinaus?*

Die bezahlte Beschäftigung ist nur ein kleiner Teil der Arbeit, die nötig ist, um eine Gesellschaft am Leben zu erhalten. Versuchen Sie sich einmal außerhalb des wirtschaftlichen Erwerbslebens vorzustellen, wie Politik, Kultur, Religion und Vereinsleben ohne Arbeit, ohne die aktive Beteiligung der Bürger funktionieren könnten. Da gibt es ein weites Feld von Aktivitäten. Wenn man nur die Hausarbeit und die gemeinschaftsbezogenen Aktivitäten wie die Nachbarschaftshilfe beim Abholen der Kinder aus der Schule, das Vereinswesen und die Altenhilfe in Rechnung stellt, ermitteln Ökonomen daraus einen Wert, der das anderthalbfache des BIP pro Einwohner ausmacht. Dabei ist die Liste der erfaßten Tätigkeiten begrenzt – potentiell gibt es eine unbegrenzte Zahl von Möglichkeiten gemeinnütziger und unentgeltlicher Tätigkeiten.

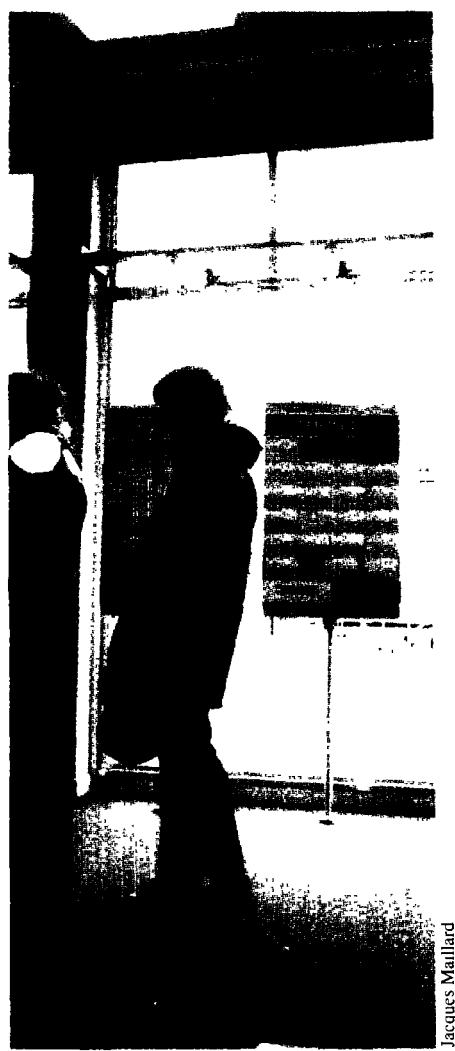
Gibt man der Arbeit ihren eigentlichen Sinn wieder, d.h. sieht man in ihr alle gemeinnützigen Aktivitäten, die Güter, Werte oder Dienstleistungen hervorbringen, könnte so etwas wie ein neuer Gesellschaftsvertrag entstehen, der für den einzelnen eine Grundversorgung vorsieht, unter der Bedingung, daß er entweder einer bezahlten Tätigkeit nachgeht (die Wirtschaft soll weiterhin für die Warenproduktion Löhne zahlen) oder aber eine gemeinnützige Arbeit versieht.

Der Tauschvertrag besagt nicht mehr: "Du machst das, bekommst so und soviel dafür", sondern "Du beteiligst Dich am Aufbau einer harmonischen solidarischen Gesellschaftsordnung, dafür hast Du das Recht, daß diese reiche Gesellschaft Dir ein Minimum zum Lebensunterhalt garantiert".

Die dahinterstehende Idee revolutioniert das gegenwärtige System der Sozialversicherung. Sie beruht auf einer Grundversorgung. Die Ökonomen sollten vielleicht besser ausrechnen, wieviel das wäre, ich würde sagen zwischen 600 und 1000 Schweizer Franken pro Person. So hätte eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern 4000 Franken, das ist nicht schlecht.

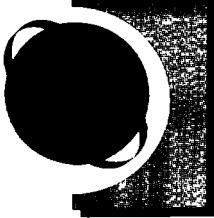
*– Dieser Betrag würde also jedem einzelnen zugute kommen, in gewisser Weise deshalb, weil er ein "Recht zu leben hat". Was wird von ihm im Gegenzug erwartet?*

– Abhängig vom Lebensalter werden verschiedene Dienste von ihm verlangt, so vor allem seine Teilnahme an gemeinnützigen Arbeiten, die für Kinder, Jugendliche und ältere Menschen unterschiedlich festzusetzen sind. In dieser



taft die Ängste der jungen Menschen

Jacques Mailard



Hinsicht hat der einzelne die Wahl zwischen diesen Alternativen.

*– Kann er aber sagen: "Ich habe keine Lust, diese Gegenleistung zu erbringen. Meine Grundversorgung reicht mir." Was passiert mit ihm dann?*

– Ich glaube, daß es irgendwann eine Sanktion geben muß. Wenn er nicht mitspielen will, gehört er nicht mehr zu der Gruppe. Da stellt sich die schwierige Frage, wie die Sanktionen durchführt.

Ich möchte zuvor aber noch einmal auf die Möglichkeiten eingehen, die mein Vorschlag bietet. Ich habe eine Basis von 1000 Schweizer Franken und der Arbeitsmarkt bietet mir eine Reihe von Möglichkeiten. Aufgrund meiner Fähigkeiten oder meiner Vorstellungen interessieren mich diese Angebote wenig. Ich mache meine Rechnung auf und stelle fest, daß ich 2500 Franken benötige. So werde ich mir eine bezahlte Arbeit suchen, die mir eine Einkommenssteigerung von 1500 Franken erlaubt. Sobald ich diese materielle Grundlage erreicht habe, werde ich mein Bestes geben, andere gemeinnüt-

zige Tätigkeiten ohne Bezahlung auszuüben, im Gegenzug zu meiner Grundversorgung. Das kann bedeuten, daß ich Geige spielen, mich um Kinder in Waisenhäusern kümmere, oder aber kleinen Kindern und älteren Menschen das Geigenspiel beibringe. Ich kann einer Gruppe beitreten, die sich für den Erhalt der Fauna in unseren Waldern und Naturschutzgebieten einsetzt...

Das Arbeitslosenproblem liegt darin, daß die betroffenen Männer und Frauen trotz ihrer Qualifikationen ausgeschlossen werden. Statt dessen sollte man ihnen sagen, daß man von ihrer Arbeitslosigkeit profitieren sollte, da die Gesellschaft sie eigentlich braucht, um die Solidarität auszubauen und die Umweltqualität zu verbessern. Sie sollen mitmachen und erhalten dafür einen Lohn.

*– Ihre Vorstellungen sind verführerisch, aber da sind immer noch die Finanzierungsprobleme. Wenn man diese Überlegungen zu Ende führt – warum sollte es nicht zu einer Gesellschaft führen, in der niemand mehr produziert? Muß man nicht auch die Frage nach dem*

*Anteil derjenigen stellen, die in freier Wahl oder aber zwangsweise das herkömmliche wirtschaftliche Produktionsystem wählen, damit dieses System funktioniert?*

– Zwei Steuerungsmechanismen lassen sich denken. Zum einen das Interesse der Betroffenen. In einer Zeit, in der die repetitiven und unangenehmen Tätigkeiten in vielen Ländern immer mehr verschwinden, finden sie sicherlich in der Industrie und anderswo viele Menschen, die sich derart für ihre Arbeit interessieren, daß sie auch Lohneinbußen in Kauf nehmen würden. Außerdem ist eine Umverteilung nötig. Schätzungen besagen, daß die Grundversorgung nicht mit dem heute gangigen Mindestlohn konkurrieren kann. Es wäre daher nötig, die Löhne im Schnitt etwas zu senken, da sie ja eine Grundversorgung erhalten. So gesehen wäre der Umverteilungsmechanismus für die rein wirtschaftlich orientierten Aktivitäten attraktiv. Mit einem Zusatzentkommen erreicht man eine andere Konsumstufe, und wir leben nun einmal in einer Konsumgesellschaft.

*– Welcher Platz bleibt dabei für die Solidarität unter den Arbeitnehmern, die Kollektivverhandlungen zwischen den Sozialpartnern, die für alle anwendbaren Arbeitsnormen und schließlich die Internationale Arbeitsorganisation?*

– Aus der Sicht des Soziologen entstehen Organisationen in einem bestimmten Augenblick und sie haben wie das Individuum eine bestimmte Lebensdauer. Im Gegensatz zum Individuum können sie jedoch ihre Funktionen ändern, um ihren Fortbestand zu sichern. Ich habe vorher nicht über diese Frage nachgedacht, will sie aber trotzdem aus dem Stegreif beantworten. Das IAA könnte ein Internationales Arbeitamt im engeren Sinne werden, das sich nicht nur mit bezahlter Arbeit beschäftigt, sondern über weitergehende Regelungen nachdenkt und sie vollzieht. Man kann die Menschen nicht einfach für gemeinnützige Aufgaben ausbeuten. Es wird wiederum Leute geben, die Stellen schaffen und sich dafür einsetzen, andere auf gemeinnütziger Basis zu beschäftigen. So wird es in einem gewissen Umfang wieder Arbeitgeber, Führungskräfte und Angestellte geben...

Um die Grundversorgung zu rechtferigen, muß der Betreffende nachweisen, daß er seinen Teil getan hat. Wer verwaltet und kontrolliert dies? Hier ist der Staat gefragt. Im Zuge der weltweiten Wirtschaftsverflechtung ließe sich aber auch ein Internationales Amt für gemeinnützige Tätigkeiten vorstellen! Die Idee kommt mir erst jetzt, aber ich sehe gerade das IAA hierzu berufen. □



Jacques Mailard

Nebentätigkeiten und soziale Dienste: Es gibt eine Vielzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten, die eine staatliche Grundversorgung rechtfertigen.

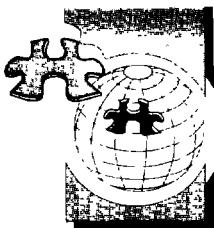
\*Soziologprofessor an der Universität Genf

# REGIONALE PERSPEKTIVEN

Unser Überblick zu spezifischen Problemen in einzelnen Weltregionen verweist auf die Gegensätze innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer, z.B. zwischen den afrikanischen Staaten (Seite 38-40), die unter mangelnden Investitionen und Armut leiden und den im steilen Aufschwung begriffenen ostasiatischen Ländern (Seite 54-56). Die beiden Teile des amerikanischen Kontinents sind nun durch die fragile Brücke der NAFTA verbunden (Seite 41-45), während Europa noch den Schock der Öffnung nach Osten verdauen muß (Seite 46-48).



Jacques Maillard



# Das Beschäftigungspotential ausschöpfen

**Während sich die Lage in Asien, Osteuropa und Lateinamerika bessert, nehmen Armut, politische Unruhen, wirtschaftlicher Niedergang und menschliches Elend in Afrika eher zu. Das Pro-Kopf-Einkommen von rund 250 Millionen Menschen auf dem Kontinent liegt bei mageren 400 Dollar im Jahr. Laut UNDP sind von den 43 ärmsten Ländern der Erde 33 in Afrika. Unsere Zeitschrift sprach mit dem Minister für den öffentlichen Dienst, Arbeit und Sozialordnung von Simbabwe, John L. Nkomo, der auch Vorsitzender des Verwaltungsrates des IAA ist.**

**Welt der Arbeit: – Die Strukturangepaßung läuft nunmehr bereits seit zehn Jahren: Kann man noch darauf hoffen, daß sich die Lage in Afrika, was Einkommen, Lebensstandards und die Beschäftigung angeht, durch diese Programme verbessern wird?**

– **J. L. Nkomo:** Angesichts der Ausgangslage wird es einige Zeit dauern bis sich die Lage in diesen Bereichen verbessert. Afrika hat ein Managementproblem, das bis in die Kolonialzeit zurückreicht, die die bestehende Sozialordnung zerstört hat, ohne dem Großteil der einheimischen Bevölkerung in den meisten Ländern wesentliche und anhaltende Vorteile zu bringen. Die in den Kolonien Beschäftigten verwalteten Investitionen und verließen das Land bei der Unabhängigkeit, ohne das lokale Beschäftigungspotential entwickelt zu haben.

Nach der Entkolonialisierung standen die jungen afrikanischen Regierungen vor einer schweren Aufgabe und die Regierenden wurden diesen Anforderungen nicht immer gerecht. Der Gewinn der politischen Freiheit ist eine Sache. Die Wirtschaftsführung zum Nutzen des Volkes eine ganz andere. Zu Recht oder zu Unrecht wurde zuviel von Afrikas Kraft für politische Auseinandersetzungen und zu wenig für die wirtschaftliche Entwicklung aufgewendet. Solange wir die mit diesem Erbe der Vernachlässigung befrachteten Managementprobleme nicht lösen können, sind die Aussichten für eine Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung in Afrika gering und die Struk-

turanpassungsprogramme können keine Wirkung zeigen.

– **Sollte Afrika im Zuge der Strukturangepaßung einen ähnlichen politischen Prozeß durchmachen wie Osteuropa vor einigen Jahren?**

– Afrika ist bereits in einem solchen Prozeß begriffen und die Regierungen auf dem Kontinent werden durch Wahlen und Unruhen in Frage gestellt. Wie im kommunistischen Paradies in Osteuropa war die politische Struktur in vielen afrikanischen Ländern auf Lug und Trug aufgebaut. Man dachte, es würde ausreichen, ein Schlagwort wie "soziale Gerechtigkeit" oder "Fortschritt" aufzubringen, und das gewünschte Ziel wäre erreicht. Nun werden die Regierungen von der Bevölkerung auf ihre Verantwortung verwiesen und die Politiker müssen mit realistischen Plänen aufwarten. Es ist jedoch eher der Umfang der wirtschaftlichen Probleme als der fehlende politische Wille, der Reformen in vielen Teilen Afrikas so schwierig macht.

– **Die einen sagen, daß unzureichende Reformen für die mißliche Lage in Afrika verantwortlich sind, andere geben den Reformprogrammen selbst die Schuld – wer von beiden hat recht?**

– Ich glaube, daß die Programme selbst problematisch sind, da sie kaum an die afrikanischen Verhältnisse angepaßt sind. Internationale Finanzkreise denken scheinbar, daß es nur einen Lösungsansatz für alle Wirtschaftsprobleme auf der Welt gibt. In Afrika

funktioniert das überhaupt nicht, da es nebeneinander zwei Gesellschaften gibt: eine kleine, aber relativ moderne im formalen Wirtschaftssektor und eine sehr große, von struktureller Armut betroffene Gruppe, die im informellen Sektor arbeitet.

Wer wirtschaftliche Reformprogramme macht, die den Lebensstandard der großen Bevölkerungsmehrheit verschlechtern, vergrößert das ungenutzte Beschäftigungspotential weiter und schafft politische Instabilität. Im Ergebnis sind die Länder weniger kreditwürdig und weniger attraktiv für Auslandsinvestitionen. Ich denke, daß man sich hinter den Türen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank weitgehend darüber einig ist, daß diese Programme Afrikas Probleme nicht lösen konnten und einer Überarbeitung bedürfen.

– **Wie sollte diese Überarbeitung aussehen?**

– Der menschliche Faktor wurde in diesen Programmen überhaupt nicht bedacht – hier liegt der Ausgangspunkt. Wirtschaftliche Reformen sind ohne politische Unterstützung nicht denkbar. Einige Strukturanpassungsmaßnahmen laufen den Interessen der Bevölkerung derart zuwider, daß politische Stabilität unmöglich wird. So kann man die Wirtschaft liberalisieren und das Haushaltsdefizit der Regierung durch den Entzug von Subventionen reduzieren. Dies geht jedoch oft auf Kosten von Arbeitsplätzen, und dies in Volkswirtschaften, in denen es keine Investitionen und keine

neuen Industrien mit Arbeitsplätzen gibt. Man kann auch die Preise freigeben, sogar für Grundnahrungsmittel. In einer Wirtschaftsordnung, in der die meisten Menschen nahe oder sogar unter der Armutsgrenze leben, geht das aber nicht so einfach.

Gegenwärtig erreichen die freigegebenen Preise ein Niveau, das sich fast keiner mehr leisten kann. Arbeitsplätze gehen verloren, die Inflation und die Zinsen steigen. Die kleinen Gewinne, die aus der Geldwertstabilisierung erzielt werden, gehen in einer verarmten und verschuldeten Gesellschaft schlicht unter. Die Regierungen haben die Wahl zwischen zwei Übeln: Entweder sie verärgern die allmächtigen Finanzinstitutionen, die die Bedingungen der Strukturanpassung diktieren, oder sie bringen

– *Es Ergebnis dieser Politik die große Mehrheit der Bevölkerung in Not, die nicht nur mit zeitweiliger Unbill, sondern Hunger und Entbehrung einhergeht. Das kann nicht so weitergehen.*

Die afrikanischen Regierungen sehen fast einhellig die Notwendigkeit wirtschaftlicher und politischer Reformen. Worum es geht, sind Lösungen, die die

bereits schwierige Lage nicht verschlechtern und weitere nicht zu bewältigende Probleme für die Zukunft schaffen.

– *Gibt es eine "afrikanische Lösung", die mit den orthodoxen Strukturreformen konkurrieren oder diese erträglicher gestalten kann?*

– Es gibt keine Musterlösung für den gesamten Kontinent: Lösungen müssen länderspezifische Faktoren berücksichtigen. Die Wirtschaftskommission (der Vereinten Nationen) für Afrika hat einen Programmvorstellung erarbeitet, da dieser aber nicht die Unterstützung der Finanzwelt fand, wurde er nicht publiziert. Diese Vorschläge setzten vor allem auf eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung am formalen Wirtschaftsleben. Dies würde durch eine bessere Erziehung und Ausbildung und die Beteiligung der Menschen am wirtschaftlichen Aufbau eher erreicht, als daß man große Teile der Bevölkerung sich selbst überläßt. Die Reform muß so aussehen, daß die Menschen auch die Vorteile erkennen und nicht nur die Lasten.

– *Leiden viele Afrikaner nicht einfach unter den Folgen großer Miß-*

wirtschaft, der ungehemmten Ausbeutung von Rohstoffen, vor allem im Bergbau?

– Es wäre zu einfach, alle Schuld für die bestehenden Mißstände korrupten Beamten und der Mißwirtschaft zu geben. Diese Anschuldigungen gehen an der Sache vorbei, denn es ist lange her, daß die Afrikaner selbst über den Preis von Bergbauprodukten und landwirtschaftlichen Gütern bestimmen konnten, Gütern, die fast vollständig im Besitz von multinationalen Unternehmen sind, die die finanzielle Schwäche der afrikanischen Produzenten ausbeuten und die Preise fast nach ihrem Gutdünken drücken.

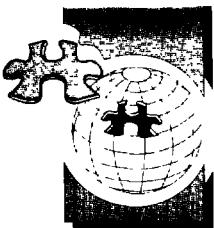
Unser wirkliches Problem ist die uns feindlich gesonnene Umwelt, denn die Regierungen haben keine wirkliche Kontrolle über den Preismechanismus. Durch verschlechterte *terms of trade* haben wir viel mehr verloren als durch Mißwirtschaft und Korruption.

– *Sehen Sie den Wandel in Südafrika positiv für seine Nachbarn im Süden? Glauben Sie an einen friedlichen Übergang zum Mehrheitssystem?*



Jacques Mailard

Die afrikanischen Länder müssen Ausbildung und Erziehung verbessern, um die Bevölkerung am wirtschaftlichen Aufbau zu beteiligen, anstatt weite Teile derselben sich selbst zu überlassen.



– Das formale Ende der Apartheid sehe ich positiv, denn der Kampf gegen die Rassentrennung verbrauchte viel politische Energie, die jetzt konstruktiver eingesetzt werden kann. Außerdem ist Südafrika relativ reich an Rohstoffen und Technologie, was der gesamten Region nützen kann. Die neue Regierung wird jedoch auf erhebliche Hindernisse stoßen, die wohl noch größer sein werden als die, die wir in Simbabwe vorausgefunden haben. In der Parteienlandschaft gibt es Konservative, die überhaupt keine Veränderung wollen. Da sind die Leute in der Mitte, die den Wandel annehmen, sich aber vor ihm fürchten und nicht wissen wohin. Und es gibt Millionen von Menschen, die auf das neue System setzen und einen raschen Wandel um jeden politischen Preis wollen. Die Regierung wird beständig im Konflikt zwischen Furcht und Erwartungen stehen – in einem politischen Umfeld, das von tiefen Gräben bestimmt ist und in dem viele Menschen keinerlei demokratische Erfahrung kennen. Das wird nicht einfach werden.

Südafrika geht aus einem totalitären System hervor und es wird lange dauern, bis es Stabilität im Lande gibt. Politische Ungewissheit und Wandel sind nie für Investitionen und Wirtschaftswachstum förderlich – so ist es viel zu früh, um an praktische Vorteile für die gesamte Region zu denken. Nichtsdestoweniger ist das Ende der Apartheid ein historisches Ereignis. Südafrika kann dabei auf die Hilfe und Unterstützung seiner Nachbarn rechnen, um diese Übergangsphase so kurz wie möglich zu halten.

– **Das Phänomen der Schwellenländer ging bisher an Afrika vorbei: Wie können afrikanische Länder für private Investoren attraktiver werden?**

– Es gibt Imageprobleme und tatsächliche. Viele unserer Gesetze und politischen Maßnahmen müssen überarbeitet werden, was auch geschieht. Leider bekommt Afrika mehr Kritik ab als ihm wirklich zusteht, und die Mißerfolge werden in der Weltpresse so aufgebaut, daß man glauben könnte, es gäbe keine Lösung. Auf der anderen Seite ist Afrika reich an Rohstoffen und Menschen, die auf Investoren warten. Was uns fehlt, ist politische Stabilität (verschärft durch die erdrückende Schuldenkrise und die Strukturanzapassungsprogramme) und eine



Jacques Maitland

**Das Arbeitskräftepotential Afrikas ist der Garant für eine bessere Zukunft.**

konstruktive Einbindung in die Wirtschafts- und Finanzwelt. Die politische Lage und negative Erwartungen schrecken natürlich viele vor Investitionen in Afrika ab.

Investoren legen ihr Geld heute in China und Südostasien an, da sie dort liberalere Regierungen und größere, vielversprechende Märkte finden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Afrika und Asien liegt im Umgang mit den Arbeitskräften. In Asien wird Kapital aufgebracht und die Menschen werden ausgebildet und in den Arbeitsmarkt eingegliedert. In Afrika wird das Kapital abgezogen und die Menschen landen in Scharen im informellen Sektor. So überrascht es nicht, daß Investoren Asien den Vorzug geben.

Afrikanische Länder litten unter Kriegen und Revolutionen – Angola und Mosambik leiden immer noch darunter. Andererseits haben bestimmte Länder wie Kenia, Namibia und mein Heimatland Simbabwe große Anstrengungen unternommen, um Investitionen anzuziehen. Da gibt es noch viel zu tun und alles fängt damit an zu erkennen, daß Afrika ein gewaltiges Potential für konstruktive Investitionen darstellt, die so gehabt werden müssen, daß sie Vorteile für die Länder selbst, ihre Bevölkerung und die Investoren bringen.

– **Wo sollte die IAO ihre Prioritäten für Afrika setzen?**

– Die IAO sollte sich zu einem echten Entwicklungshilfeträger entwickeln. In Forschung und Programmen sollte sich die IAO streng auf Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungsförderung ausrichten. Die Verbreitung der Arbeitsnormen ist ein Luxus, den sich nur wenige leisten können. Es hat keinen Zweck, in afrikanischen Ländern über Arbeitsnormen und Sozialpolitik zu sprechen, wenn die meisten Menschen keine Arbeit haben und in Armut leben. Dieser Ansatz erweckt im besten Falle Mißtrauen, wenn nicht sogar Feindseligkeit. Es ist wichtiger, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und den Menschen Arbeit zu geben: Die IAO sollte zu diesen Fragen mehr zu sagen haben.

Mehr technische Zusammenarbeit ist nötig und ich denke, daß die multidisziplinären Teams hier einen großen Fortschritt markieren. Die IAO könnte aber einen Schritt weiter gehen und umfassende

Ausbildungsmaßnahmen zugunsten von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierungen auflegen.

Auch im Jahre ihres 75jährigen Jubiläums ist die IAO eine der am schlechtesten verstandenen Organisationen im Feld. Sie hat sich zu sehr und allzu dogmatisch auf die Forderung der Arbeitsnormen verstieft und sollte sich heute einen neuen Arbeitsbereich in relevanten Bereichen suchen: weltweite Wirtschaftsverflechtung, Entwicklung und Beschäftigungsförderung.

Wenn die IAO z.B. einen Weg finde, um die Kleinbetriebe und Händler im informellen Sektor zu organisieren, zu fördern und sie an die Produktion und die Gewinne im formellen Sektor heranzuführen, könnte sie zu einer der bekanntesten und respektiertesten Organisationen werden. Afrika ist der einzige Teil der Welt, in dem selbst die gut ausgebildete Elite arbeitslos ist. Die IAO sollte dieses Potential mobilisieren können – durch Ausbildung, Erziehung und Entwicklungshilfe. Dafür muß die IAO allerdings ihre Akzente verschieben, mehr auf pragmatische Arbeit setzen: Die Organisation hat ein Mandat, das den Schutz und den Aufbau des Beschäftigungspotentials fordert und sie kann hier eine Rolle spielen. Sie muß nur flexibler, einfallsreicher und mutiger in ihren Zielen und Methoden werden.

**Interview: John Doohan**

Nordamerika

# Die NAFTA und der Arbeitsmarkt

James P. Womack\*

**Die Diskussion um die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA hat die Schwierigkeiten wirtschaftlicher Integration gezeigt, wenn es um Arbeitsplätze, Sozial- und Umweltstandards geht. Dabei wurde auf die Gefahren von Strukturreformen in der Industrie verwiesen, vor allem auf die weltweite Wanderung der Produktionsmittel und deren Auswirkung auf die Arbeitsmärkte. Kann diese Entwicklung so gesteuert werden, daß sie das Wachstum in der Region fördert, Arbeitsplätze schafft und im Sinne der IAO zur sozialen Gerechtigkeit beiträgt? James P. Womack glaubt, daß es möglich ist, wenn die Dinge richtig angegangen werden – dazu gehört auch, mit einigen falschen Vorstellungen aufzuräumen.**

Während der Verhandlungen bis zur Ratifikation des NAFTA-Abkommens, bei denen ich eine bescheidene Rolle innehatte, war ich überrascht von den oft anachronistischen Ideen, die Regierungsbeamte, Gewerkschafter und Verbandsvertreter auf beiden Seiten vorbrachten. Neue wichtige Themen wie Umweltfragen und soziale Probleme wurden zwar angesprochen, die traditionellen Sorgen um Stundenlohnkosten und Produktionspaletten dominierten jedoch. So

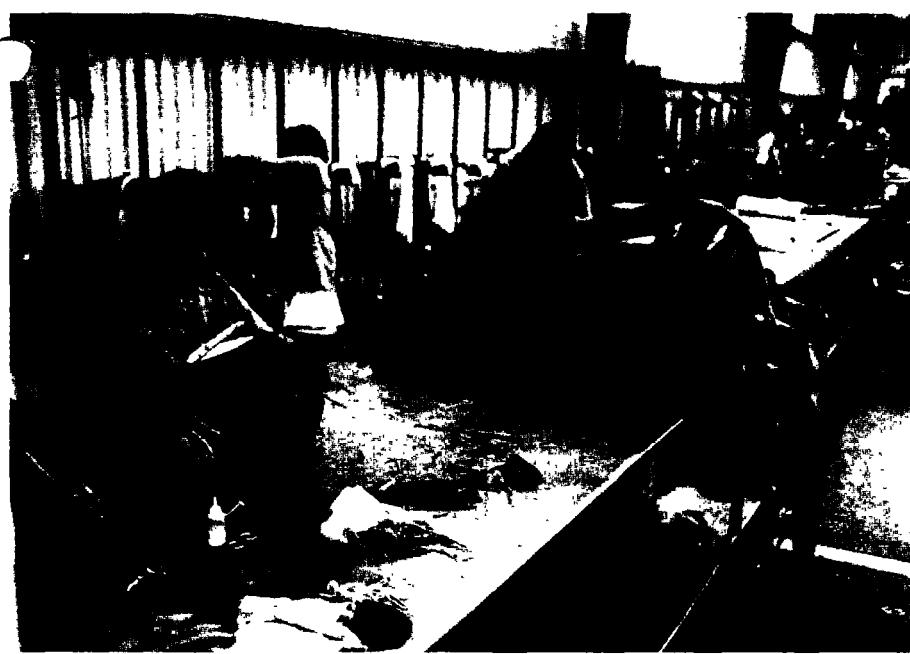
war die ganze Diskussion eher von den alten, der Vergangenheit angehörenden Zeiten der Massenproduktion beherrscht als von der neuen, im Wachstum begriffenen Welt der "schlanken Produktion" (*lean production*)

Angesichts der Vereinfachungen und des Geredes über massive Arbeitsplatzverluste haben viele Beobachter den Sinn für wichtigere Entwicklungen verloren. Hersteller und Arbeitnehmer in der Industrie stellen heute Faktoren wie rei-

bungslose Produktionsabläufe, Spitzenqualität und Anpassungsfähigkeit an wechselnde Markterfordernisse in den Vordergrund. Damit sind die traditionellen Befange wie Lohnsätze und Arbeitsbedingungen nicht vom Tisch, die Starke der "schlanken Produktion" liegt jedoch in erster Linie im Produktionsablauf, bei der Ausrüstung, der Qualität und der Reaktionsfähigkeit.

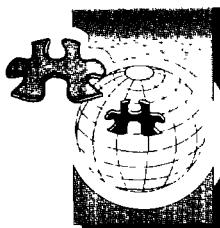
*Lean production* bringt natürlich Probleme für die Arbeitnehmer mit sich. Wenn ein Unternehmen bessere Qualität produziert und seine Marktanteile steigen, kann es gute Löhne zahlen, obwohl die "Verschlankung" der Produktion in den meisten Fällen den Abbau von Arbeitsplätzen in allen Bereichen bedeutet. Letztendlich ist die "schlanke Produktion" aber eine unvermeidliche Reaktion auf den Wettbewerb um bessere Produkte, ein effizienteres Management, fortschrittlichere Technologie und höhere Produktivität. Dabei geht es jedoch nicht einfach darum, Arbeitsplätze einzusparen oder Standortverlagerungen in Niedriglohnländer zu veranlassen, wie es einige Befürworter und Gegner des NAFTA-Abkommens sehen.

Ich gehe aufgrund meiner Erfahrungen mit der NAFTA davon aus, daß industrielle Strukturreformen und Standortverlagerungen zu einem positiven Gesamtergebnis in Regionen führen können, in denen Hoch- und Niedriglohnländer die wirtschaftliche Integration anstreben (dies gilt übrigens nicht nur für Nordamerika, sondern auch für Europa und Ostasien). Angesichts der weltweiten Wirtschaftsverflechtung ist es sinnvoll



Didier Bregard

**Werkstatt in Mexiko: Die Lohnkosten sind nur ein Element von vielen, die die Rentabilität eines Betriebes bestimmen.**



und wahrscheinlich unvermeidbar, daß preisempfindliche Produktreihen in Niedriglohngebieten und hochrangige Produkte in den gleichen Industriezweigen in den Ländern mit hohen Löhnen hergestellt werden. Schwierig wird es, wenn es darum geht, Beschäftigung und Wachstum für die gesamte Region und die Weltwirtschaft zu schaffen – auch wenn man dabei mittel- oder langfristig denkt. Hier stoßen wir auf Probleme, die aus allzu einfachen, zu forschen oder zu angstlichen Ansätzen zu Kosteneinsparungen bei den Löhnen herruhren und andere Faktoren außerachtlassen.

## Komplexe Fragen, einfache Antworten

Zwei Beispiele sollen zeigen, was alles schiefgehen kann. Kurz nach dem Inkraftsetzen des NAFTA-Abkommens durch den amerikanischen Kongreß fragte mich ein US-Unternehmen, was es nun tun sollte. Es hatte seine gesamte Produktion auf ihre Arbeitsintensität hin gemustert, und hatte dann einen besonders arbeitsintensiven Teil für die sofortige Auslagerung von den USA nach Mexiko bestimmt. Bevor es dazu kam, wolltes jedoch meinen Rat.

Als ich den für die Standortverlagerung nach Mexiko bestimmten Produktionsteil besuchte, war ich nicht überrascht, daß er in chaotischem Zustand war, mit viel überflüssiger und doppelter Arbeit. Die Herstellung erfolgte in mehreren Betrieben, mit ungelernten Arbeitnehmern, die völlig isoliert arbeiteten. Ein großer Teil der Arbeitsleistung bestand darin – verglichen mit mexikanischen Verhältnissen zu hohen Stundenlöhnen –, Teile zur weiteren Fertigung in Kisten zu verpacken, um sie dann auf der nächsten Station in einem anderen Betrieb auszupacken und weiter zu verarbeiten.

Ein schnelles Überdenken des Pro-

duktionsablaufs eliminierte unnötige Arbeitsschritte und Schwachstellen, schaffte eine vielseitig qualifizierte Arbeitnehmerschaft, senkte die Arbeitszeit um mehr als die Hälfte (die des Managements um zwei Drittel). Es halbierte das Inventar und die Produktionsfläche, überflüssige Arbeit wurde praktisch eliminiert. Wenn man nun die Arbeitskosten in einem flüssigen Herstellungsprozeß mit den erhöhten Transportkosten und den Zeitverlusten für die Verschiffung der Teile von Mexiko zum amerikanischen Kundenmarkt verglich, erwies sich die Idee der Produktionsverlagerung eher als eine Flucht vor schlechtem Management als vor hohen Lohnkosten. Die Vorstellung, daß man diesen Produktionsteil mit Gewinn nach Mexiko oder anderenorts verlagern könnte, erwies sich als absurd. Die Strukturreform kostete auch so die Hälfte der bestehenden Arbeitsplätze, bei einer

niedriger ausfallen, wenn der gesamte Produktionsprozeß von A bis Z dort abläuft. Außerdem berücksichtigen solche Verkaufsstrategien wie sie unsere Firma verfolgte nicht, daß wenn alle kanadischen und amerikanischen Produzenten so verfahren würden, die mexikanische Währung unter dem Gewicht einer unerträglichen Importschwemme zusammenbrechen würde.

## Falsche Vorstellungen

Das Problem nach Mexiko abschieben oder gar nicht in Mexiko investieren – beide Reaktionen zeigen, mit welch simplen Ansätzen komplexe Probleme angegangen werden. Ausgehend von diesen Beispielen lassen sich die falschen Vorstellungen zu Produktion und Arbeitsmarkt in der NAFTA in fünf Punkte zusammenfassen, deren Entlarvung dazu beitragen soll, daß Führungskräfte, Gewerkschafter, Regierungen und internationale Organisationen sich nicht mit den Folgen schlechter Entscheidungen konfrontiert sehen.

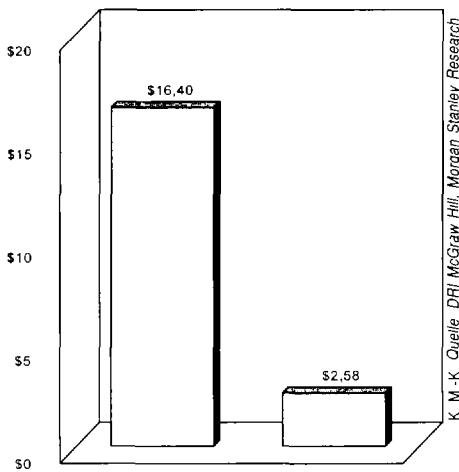
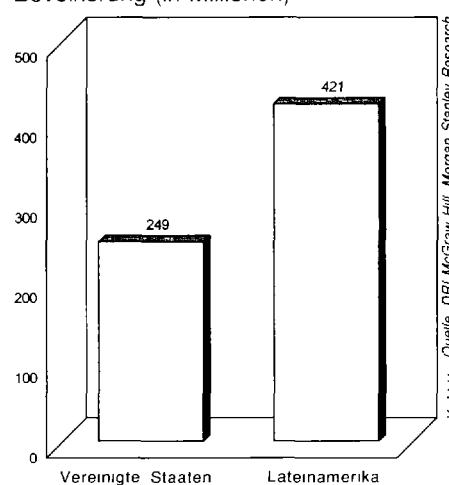
– **Falsche Vorstellung Nr. 1: Hersteller in den USA können Geld sparen, wenn sie die arbeitsintensiven Produktionssteile nach Mexiko auslagern.**

Der Boom der an die mexikanische Nordgrenze ausgelagerten Fertigungsstätten (*maquiladoras*) in den achtziger Jahren hat viele Leute zu falschen Schlüssen verleitet. Im nachhinein erscheinen diese Betriebe als das letzte Aufgebot der Massenproduktions-Denkweise, die zur massenhaften Verlagerung von schlecht geführten oder unnötigen Aktivitäten – wie in meinem ersten Beispiel beschrieben – von den USA nach Mexiko führte. Die meisten dieser Betriebe sind wieder weg, und eine genaue Analyse wird dazu führen, daß die meisten amerikanischen und kanadischen Hersteller gut daran tun, erst ihre Managementprobleme zu Hause zu lösen bevor sie nach Mexiko verlagert werden.

– **Falsche Vorstellung Nr. 2: Die meisten Arbeitsplatzverluste in der amerikanischen und kanadischen Produktionsgüterindustrie sind auf die NAFTA zurückzuführen.**

Überlegungen zur Verschlankung der Produktion in amerikanischen und kanadischen Firmen führen unvermeidlich dazu, daß wesentlich weniger Arbeitskräfte gebraucht werden, um die gleiche Zahl von Gütern herzustellen. In manchen Fällen werden die Kosteneinsparungen an den Verbraucher weitergegeben, was zu Verkaufs- und Produktionssteigerungen führt, die wiederum die vorher überschüssigen Arbeitskräfte absorbieren. Für viele ausgereifte Produkte wird der Verkaufseffekt jedoch nur gering sein und Arbeitsplätze gehen verloren. Einige Gewerk-

Bevölkerung (in Millionen)



Standortverlagerung wären jedoch alle Stellen gestrichen worden.

Eine andere US-Firma suchte meinen Rat zu einem vollkommen gegensätzlichen, aber genauso absurdem Vorschlag. Das Unternehmen hatte die direkten Lohnkosten für einzelne Produkte errechnet und war zu dem Schluß gekommen, daß die Produktion in Mexiko selbst zum Nulltarif nicht die erhöhten Transportkosten für welche Produkte auch immer aufwiegen würde. Die Firma wollte daher ihre gesamte Produktpalette in großem Umfang von den amerikanischen und kanadischen Produktionsstätten nach Mexiko verkaufen.

Das Unternehmen hatte aber nicht alle Arbeitskosten berücksichtigt. Indirekte Lohnkosten, Managergehälter und die Löhne der Zulieferer machen nochmals einen guten Teil der Produktionskosten aus. Sie können in Mexiko wesentlich

schaftsführer und die Medien lasten diese Arbeitsplatzverluste dann dem Niedriglohndruck aus Mexiko an, obwohl sie ein natürlicher Schritt in der wirtschaftlichen Entwicklung sind, der genauso eintreten würde, wenn die Option der Produktionsverlagerung nach Mexiko nicht existierte.

**- Falsche Vorstellung Nr. 3: Die Hersteller machen keinen Gewinn, wenn sie alle Produktionsschritte für preisempfindliche Güter nach Mexiko verlagern.**

Hier geht es erst einmal darum, die entsprechenden Produktreihen, vor allem die preisempfindlichen, herauszufinden und dann jeden Produktionsschritt vom Rohmaterial bis zum fertigen Produkt in eine spezifische Region in Mexiko zu verlagern, die den gesamten nordameri-

kanischen Markt beliefert. Selbst wenn alle Möglichkeiten der Verschlankung der Produktion in den USA und Kanada ausgeschöpft würden, könnten diese Maßnahmen nicht gleichziehen mit den großen Kosteneinsparungen, die dank der Beschäftigung mexikanischer Manager, Techniker und Arbeiter entstehen – unter der Bedingung, daß alle Arbeiten in geographischer Nähe zueinander ausgeführt werden, um einen glatten Produktionsablauf zu gewährleisten. Darüberhinaus erlaubt der Export dieser Produkte in die USA und Kanada den Import von hochwertigen Gütern aus diesen beiden Ländern, ohne die mexikanische Zahlungsbilanz zu gefährden.

**- Falsche Vorstellung Nr. 4: Die Anpassung der Wirtschaftssysteme wird schnell zu verwirklichen sein.**



Jacques Mailard

Gut ausgebildete Arbeitnehmer, eine effiziente Arbeitsorganisation und modernste Technologie werden es den Nordamerikanern erlauben, sich an die neuen Gegebenheiten innerhalb der NAFTA anzupassen.

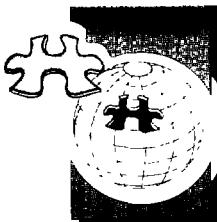
Ein praktisches Problem bei der Verlagerung der Produktion nach Mexiko ist die Tatsache, daß die Herstellung ganzer Produktreihen die Schaffung von Zulieferindustrien und Infrastrukturen erfordert. Nehmen wir die amerikanischen Automobilhersteller als Beispiel: Wenn Ford, General Motors und Chrysler fast 100% eines neuen Automodells der unteren Preisklasse und leichte Lastwagen in Mexiko herstellen könnten, würde dies ihnen erlauben, sich an der Spitze der Verkaufszahlen auf dem amerikanischen Automarkt wiederzufinden und die Konkurrenten aus Japan und Korea wegzublasen. Leider geht das nicht. Um den vollen Kostenvorteil auszuschöpfen, bräuchten die großen Drei der amerikanischen Automobilindustrie Stahlblech und Plastikteile aus Mexiko, wobei die Zulieferer in der Nähe der mexikanischen Fertigungsstätten angesiedelt sein müßten. Weiterhin wären entsprechende Straßen und Eisenbahnverbindungen nötig, um die Teile in der Herstellungsregion zu transportieren und fertige Fahrzeuge auf den Markt zu bringen.

Alle diese Voraussetzungen fehlen. Selbst wenn die Dinge ganz schnell gehen sollten, würden zehn bis 15 Jahre vergehen, bevor ein bescheidenes Produktionssegment für die nordamerikanische Nachfrage in Mexiko bereitsteht. Das Bild von den Lastwagen, die ganze Werkhallen über Nacht von Kanada und den USA nach Mexiko verbringen, hat nichts mit der Wirklichkeit zu tun.

**- Falsche Vorstellung Nr. 5: Die Anpassung wird so lange dauern, bis jeder Arbeitnehmer in der Region für den gleichen Niedriglohn arbeitet.**

Die wirtschaftliche Eigendynamik und die für die Produktion von Billigwaren von hoher Qualität notige Ausbildung der Arbeitnehmer sind die besten Argumente dafür, daß die Löhne nicht so schnell durch billige mexikanische Arbeitskräfte gedrückt werden können. Außerdem werden die „schlanken“ Produktionsbetriebe in Mexiko mit ihren gut ausgebildeten Managern, Technikern und Arbeitern große Gewinne erwirtschaften und so in der Lage sein, erstklassige Löhne zu zahlen. Gleichzeitig wird die Einführung der *lean production* überall in Kanada und den USA die von allen Arbeitnehmern der Region erbrachte Wertschöpfung anheben. Es kommt also nicht in erster Linie darauf an, das Niveau der Industrielöhne zu halten, sondern vielmehr darauf, den potentiellen Kosteneinsparungen einer integrierten regionalen Volkswirtschaft zum Durchbruch zu verhelfen, und so die Nachfrage zu steigern, Arbeitsplatzverluste zu minimalisieren und neue Investitionen zu fordern.

\*Forscher am Japan-Programm des Massachusetts Institute of Technology, Mitherausgeber des Buchs *The Machine that Changed the World*



# Im Umbruch die Zukunft sichern

Enrique V. Iglesias\*

**Die vor zehn Jahren begonnenen Strukturreformen in Lateinamerika tragen langsam wirtschaftliche Früchte. Die soziale Infrastruktur hat sich im gleichen Zeitraum jedoch verschlechtert und die Ungleichheiten nehmen zu. Neue wirtschafts- und sozialpolitische Ansätze sind unabdingbar.**

Die meisten lateinamerikanischen Länder haben vor einem Jahrzehnt umfangreiche Strukturanpassungs- und Stabilisierungsmaßnahmen ergriffen, um der Auslandschuld und der sich beschleunigenden Inflationsspirale zu begegnen. Es folgte die wirtschaftliche Modernisierung aller Produktionsbereiche und der Institutionen. Das Ziel

dieser Politik war die Wiederherstellung der Preisstabilität und die Schaffung eines langfristigen Wirtschaftswachstums im Rahmen der zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung.

Zunächst sind die Ergebnisse dieser Bemühungen durchaus positiv, wobei die von den einzelnen Ländern einge-

schlagenen Wege sehr unterschiedlich verliefen. Im Ergebnis kam es in den letzten drei Jahren in der gesamten Region zu einem leichten Produktionsanstieg, der die bis 1990 fallende Tendenz des BSP umkehrte. Was die Preisstabilität und das Haushaltsgleichgewicht angeht, so konnten sogar noch überzeugendere Ergebnisse erzielt werden. In einigen Ländern übertraf das Erreichte selbst die optimistischsten Erwartungen und schuf ein Klima des Vertrauens in die wirtschaftliche Zukunft der Region. Dieser Faktor war zweifelsohne ausschlaggebend für den wiedergewonnenen Zugang der lateinamerikanischen Länder zu den internationalen Kapitalmärkten, ein Vorgang, der die außergewöhnliche Entwicklung der Auslandsinvestitionen in der Region begünstigte.

Diese Zeichen des Wiederaufschwungs in Lateinamerika sind der Lohn für enorme Anstrengungen innerhalb der Staaten: Dazu gehören auch die schweren sozialen Opfer, die in einer ungünstigen internationalen Konjunktur erbracht wurden. So kann sich niemand in der Region auf seinen Lorbeeren ausruhen. Heute werden sich Regierungen und große Teile der Bevölkerung darüber klar, daß die Verschlechterung der sozialen Verhältnisse so nicht weitergehen kann, wobei die wirtschaftliche Konsolidierung und die Strukturreform aber weitergeführt werden müssen.

Angesichts  
wachsender  
Ungleich-  
heiten,  
vermehrter  
Armut und  
des Abbaus  
der sozia-  
len Infra-  
struktur  
sind  
integrierte  
Entwick-  
lungspro-  
gramme  
nötig, die  
sozialen  
Fortschritt  
und wirt-  
schaftliche  
Effizienz  
miteinander  
versöhnen.



Jacques Mailard

### Soziale Mobilisierung

Lateinamerika befindet sich an einem Wendepunkt seiner Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Der wirtschaftliche Wandel und die Demokratisierung können nur dann gefestigt werden, wenn

Armutprobleme und Ungleichheit entschieden angegangen werden. Die Menschen in Lateinamerika müssen soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Effizienz, dauerhafte Entwicklung und Umweltschutz miteinander in Einklang bringen. Die Aufgabe ist gewaltig, läßt sich aber weder umgehen noch vertagen. Die gegenwärtigen wirtschaftlichen Fortschritte kommen der Durchführung von geeigneten Sozialreformen sogar entgegen.

Der politische Wille der Regierungen und der Konsens der organisierten Interessen müssen für ein neues Entwicklungsmodell in der Region mobilisiert werden, das Wachstum, Gerechtigkeit und Demokratie harmonisch aufeinander abstimmt. Diese drei Ziele stehen wechselseitiger Abhängigkeit: Ohne ein stabiles und dauerhaftes Wachstum gibt es keine Gerechtigkeit, ohne Gerechtigkeit wiederum gibt es keinen sozialen Frieden, der die Grundlage der Demokratie ist. Ohne sozialen Frieden können die gesellschaftlichen Gruppen nicht zugunsten eines langfristigen Wachstums mobilisiert werden. Wenn wir zudem die Konsequenzen aus der wachsenden Öffnung und Internationalisierung unserer Volkswirtschaften ziehen wollen – ohne kulturell auszubluten oder unsere nationale Identität zu verlieren – ist es heute mehr denn je notwendig, in allen drei Bereichen gleichzeitig Fortschritte zu machen, anstatt in Etappen vorzugehen.

## Primat der Sozialpolitik

In diesem wirtschafts- und sozialpolitischen Kontext arbeitet die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) in den nächsten Jahren. Die soziale Entwicklung hat dabei für uns absolute Priorität (*siehe Kasten*). Damit reagieren wir auf die Zunahme von Armut und Ungleichheit in Lateinamerika im letzten Jahrzehnt. Dieser Sozialabbau steht

im Widerspruch zu den vorhergehenden drei Jahrzehnten, die vom sozialen Fortschritt gekennzeichnet waren. Die soziale Infrastruktur, die öffentlichen Einrichtungen und die Sozialleistungen haben darunter gelitten.

Drei Arten von Maßnahmen bieten sich an: Auf der makroökonomischen Ebene eine auf Preisstabilität ausgerichtete Politik, die Verzerrungen auf den Märkten für Arbeit, Güter und Dienstleistungen beseitigt; die Förderung des Dialogs, der zu konsensfähigen sozialen Reformen führt; die Annahme von Programmen, die die Armut lindern. Die IDB wird lateinamerikanischen Ländern weiterhin bei der Konsolidierung der Wirtschaftsreformen helfen, soziale Reformprogramme ausarbeiten und umsetzen sowie den sozialen Schutz für die benachteiligten Bevölkerungsgruppen fördern.

Wir gehen diese Ziele auf verschiedenen Ebenen an. Zunächst müssen die Ursachen der Armut gründlich untersucht werden, dann die Maßnahmen in die Wege geleitet werden, die die Armut reduzieren oder beseitigen sollen. Spezifische Bereiche erfordern auch besondere Reformprogramme. In einem weiteren Schritt muß die Verteilung der Mittel gesteuert werden. Die technische Hilfe der Bank muß so ausgelegt werden, daß die Sozialausgaben effizienter und gerechter getätigter werden. Erziehung, Wohnungs- und Gesundheitswesen, Ernährung, Beschäftigung, Umweltschutz und Verwaltungsreformen müssen vorgenommen werden. Viertens verdienen die Bevölkerungsschichten mit niedrigem Einkommen besondere Beachtung innerhalb der Sozialprogramme. Alle diese Aktivitäten müssen auf die Bedürfnisse der einzelnen Länder und ihre nationalen Sozialreformprogramme ausgerichtet sein.

Die Zusammenarbeit von IDB und IAO bietet in all diesen Bereichen die Garantie für eine gesteigerte Effizienz. Unsere Bank wird weiterhin Infrastrukturpro-

## MERCOSUR: SOZIALE INTEGRATION ANGESTREBT

Zum 1. Januar 1995 wollen vier lateinamerikanische Länder (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) einen gemeinsamen Markt "mit freiem Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und den Produktionsfaktoren" gründen. Darüberhinaus soll im Rahmen von Mercosur die gesamte Wirtschafts- und Zollpolitik koordiniert werden.

Es geht jedoch um mehr als eine wirtschaftliche Integration: Seit März 1992, d.h. ein Jahr nach Unterzeichnung des Vertrages von Asunción, tagt ein Ausschuß von Mercosur, der soziale Fragen behandelt (Arbeitsbeziehungen, berufliche Qualifikationen, Sozialversicherung etc.).

Gegenwärtig diskutiert der Ausschuß über die gemeinsame Ratifizierung und Anwendung einer Reihe von IAO-Übereinkommen sowie die Annahme einer "Charta der Arbeitnehmergrundrechte".

Die IAO verfolgt diese Arbeiten aufmerksam und die bereits bestehende Zusammenarbeit wird durch das neue multidisziplinäre IAO-Team in Santiago de Chile noch intensiviert werden.

ekte fördern und allgemeine sowie projektgebundene Kredite vergeben. Sie wird nachhaltig die technische Hilfe in verschiedenen Bereichen der sozialen Entwicklung und zugunsten der Kleinbetriebe fördern. Die Abstimmung dieser Instrumente und die Höhe der eingesetzten Mittel werden mit den Regierungen vereinbart – sie sind das Ergebnis eines vertieften Dialogs über die Programme der Bank in den beliebten Ländern.

Die IDB hat bereits große Erfahrung bei der sozialen Entwicklung Lateinamerikas gesammelt. Die neue Aufgabe der Bank ist nicht einfach und von großer Bedeutung für die wirtschafts- und sozialpolitische Zukunft des Kontinents. Die Bank stellt sich dieser Herausforderung in enger Zusammenarbeit mit den schwer geprüften Ländern der Region.

Dabei rechnen wir auf die Hilfe und Zusammenarbeit der IAO, deren 75jähriges Jubiläum eine Gelegenheit bietet, ihre großen Leistungen für die soziale Gerechtigkeit auf der Welt herauszu streichen. □

## DIE NEUE STRATEGIE DER IDB

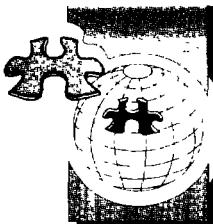
**Der Verwaltungsrat der Interamerikanischen Entwicklungsbank hat eine Aufstockung des Kapitals der Bank um 40 Milliarden US-Dollar beschlossen, was einen Gesamtkreditrahmen von 7 Milliarden Dollar im Jahr ermöglicht.**

**Diese neuen Finanzmittel erlauben es der Bank, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der lateinamerikanischen Länder in diesem**

**Jahrzehnt verstärkt zu unterstützen. Die Bank verfolgt drei große Ziele in der Region: Reduzierung der Armut und Förderung der sozialen Gerechtigkeit, Modernisierung und wirtschaftliche Integration, Förderung des Umweltschutzes.**

**Die Bank baut ihre Strategie auf Analysen, die sie in den letzten Monaten durchgeführt hat und die Wünsche ihrer 46 Mitgliedstaaten.**

\*Präsident der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB)



# Die Arbeitswelt braucht neue Ideen

**Die Wirtschaftslage ist schwierig: Europa verteidigt seine sozialen Errungenschaften, die durch die weltweite Wirtschaftsverflechtung in Frage gestellt werden. Der deutsche Arbeitsminister, Dr. Norbert Blüm, erläutert die deutsche Sozialpolitik nach der Wiedervereinigung. Seine Vorschläge sind auch für andere Länder von Bedeutung.**

**W**elt der Arbeit: – Stimmen Sie mit denen überein, die einen neuen "Sozialvertrag" in Europa fordern?

**Dr. Blüm:** – Ich stimme mit denen überein, die den Vertrag von Maastricht auch in der Sozialpolitik zügig umsetzen wollen. Das heißt: Vollendung der sozialen Dimension der Union, Sicherung der Arbeitsplätze in Europa, Stärkung der Arbeitnehmerrechte durch gemeinschaftsweit verbindliche soziale Mindeststandards. Dafür stellt uns der Vertrag die notwendigen Instrumente zur Verfügung.

Die Bundesregierung hat sich von Anfang an für den Gleichklang wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung im Binnenmarkt eingesetzt. Ein wichtiger Schritt dahin war die EG-Sozialcharta von 1989, die weithin verwirklicht worden ist. Neben großen Fortschritten im technischen Arbeitsschutz haben wir einen Mindesturlaub festgelegt, den Mutterschutz verbessert. Die Richtlinie zum Jugendarbeitsschutz steht vor der Verabschiedung. Diese Bilanz kann sich sehen lassen.

Auch mit dem Sozialprotokoll von Maastricht sind wir der europäischen Sozialunion ein gutes Stück nähergekommen. Natürlich wollen wir die europäische Sozialpolitik möglichst im Konsens aller zwölf Mitgliedstaaten voranbringen. Aber wenn das nicht möglich ist, dürfen vernünftige Lösungen daran nicht scheitern. Dafür haben wir jetzt einen konkreten Fall: die Schaffung Europäischer Betriebsräte. Für mich ist das Recht der Arbeitnehmer auf Information und Konsultation ein entscheidender Test, wie ernst wir es mit dem Schutz der Arbeitnehmerrechte in grenzüberschreitend tätigen Unternehmen meinen. Deshalb habe ich mich von Anfang an für dieses Vorhaben eingesetzt.

1994 stehen wir vor weiteren großen Herausforderungen in der Sozialpolitik. Auch die Europäische Union muß durch Maßnahmen der Wirtschafts-, Finanz- und Strukturpolitik ihren Beitrag zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Europa und damit zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Mitgliedstaaten leisten. Die Kommission hat mit dem Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und dem Grünbuch über die europäische Sozialpolitik wichtige Impulse gegeben. Die Bundesregierung wird darauf drängen, daß eine künftige europäische Sozialpolitik sich auf das konzentriert, was Europa wirklich leisten kann. Dabei hat der Ausbau konkreter verbindlicher sozialer Mindeststandards, vor allem im Arbeitsrecht, für uns Vorrang.

**"Die Erfahrungen der letzten 40 Jahre in Europa zeigen, daß es ein europäisches Gesellschaftsmodell gibt, das auf der Koexistenz eines funktionsfähigen freien Marktes, den Verhandlungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie staatlichen, vor allem makroökonomischen Eingriffen beruht."**

Jacques Delors,  
Präsident der Kommission  
der Europäischen Union

– Glauben Sie, daß starre Arbeitsmärkte und hohe Lohnkosten für das ausbleibende Wirtschaftswachstum in Europa verantwortlich sind?

– Die derzeitigen Arbeitsmarkt- und Wachstumsprobleme lassen sich nicht einseitig auf hohe Lohnkosten zurückführen. Sicher spielen andere Gründe eine weit gewichtigere Rolle: bürokratische Arbeitsorganisation, zu starre Arbeitszeitmuster, verkrustete Hierarchien in Unternehmen. Zwei Drittel des Kostenvorsprungs der japanischen gegenüber der heimischen Industrie liegen in diesen Bereichen. Tatsache ist, daß Westeuropa vor enormen Herausforderungen steht. Der internationale Wettbewerb verschärfst sich. Neue Weltbewerber, insbesondere aus Sudostasien, drängen auf die Märkte für Industriegüter. Auch entsteht in den osteuropäischen Ländern neue Konkurrenz. Für Deutschland kommt noch der Ausbau einer leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern hinzu.

Stichworte für mehr Arbeit sind in meinen Augen beschleunigte Verfahrens- und Produktinnovation, flexiblere Arbeitszeiten, bessere Nutzung des Know-how der Mitarbeiter im Betrieb.

Ein weites Feld zusätzlicher Beschäftigung könnte auch der Dienstleistungssektor sein. Allein die Einführung der Pflegeversicherung wird – so schätzt die Bundesanstalt für Arbeit – rund 150 000 neue Arbeitsplätze bei uns schaffen.

– Hat das angelsächsische Modell deregulierter Arbeitsmärkte auch für Deutschland – Europa Gültigkeit? Die deutsche Industrie verläßt Deutschland: Wie wollen Sie Arbeitsplätze in Ihrem Land schaffen?

Kein nationales Modell, also auch nicht das angelsächsische, kann oder sollte auf ganz Europa übertragen werden. Wir haben



Arbeitsbedingungen, Sozialleistungen, Renten... In den Ländern Osteuropas sollten diese schrittweise an die Verhältnisse in Westeuropa angepaßt werden.

Jacques Maillard

in den einzelnen Staaten sehr verschieden geprägte gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnungen. Jedes Land baut auf eigenen Traditionen auf.

Wir haben in Deutschland eine lange Tradition der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Tarifautonomie, Mitbestimmung und Betriebsverfassung sind Eckpfeiler eines Arbeitssystems, das sich seit Jahrzehnten bewahrt und wesentlich zum sozialen Frieden und sozialer Stabilität und damit zu einer erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung beigetragen hat. Eine ordnungspolitisch akzeptable Alternative für unser Land sehe ich nicht. Das heißt nicht, daß wir uns auf Lorbeeren ausruhen oder von guten Erfahrungen anderer Länder nicht lernen könnten.

Daß die deutsche Industrie Deutschland verläßt, sehe ich nicht. Natürlich gibt es heute einen internationalen Wettbewerb der Standorte. Aber gerade in jüngster Zeit gibt es eine Fülle von Beispielen, daß renommierte deutsche Unternehmen wichtige Standortentscheidungen für die Bundesrepublik getroffen haben. Für sie war bei dieser Entscheidung neben einer besonders qualifizierten Arbeitnehmerschaft und einer hervorragenden Infrastruktur vor allem auch der Produktionsfaktor "Sozialer Frieden" von großer Bedeutung. Außerdem gibt es ja auch keinen Stillstand um den Standort Deutschland. Ideologisch erstarnte Fronten auf Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite beginnen aufzuweichen. Die Tarifpartner haben durch moderate Lohnabschlüsse und durch die Vereinbarung

flexiblerer Arbeitszeiten Verantwortung gezeigt. Die stabilitätsorientierte finanzielle und aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung tragen ein übriges dazu bei, daß die Chancen für mehr Beschäftigung in Deutschland steigen.

*– Welchen Ansatz aus den letzten Jahren in den Bemühungen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Europa bevorzugen Sie?*

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gibt es kein Patentrezept. Die Schaffung dauerhafter und wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze kann nur durch die Unternehmen erfolgen. Die Aufgabe des Staates besteht dabei vor allem darin, auf den Feldern der Wirtschafts- und Finanzpolitik günstige Rahmenbedingungen für arbeitsplatzschaffende Investitionen der Unternehmen zu schaffen.

Ergänzend hierzu setzen die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik bei den von Arbeitslosigkeit betroffenen oder bedrohten Menschen an. Dabei kommt insbesondere der beruflichen Qualifizierung eine ausschlaggebende Bedeutung zu. Die standige Anpassung der Kenntnisse und Fertigkeiten des einzelnen an den technologischen und strukturellen Wandel ist nach wie vor der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit.

*– Im Juni 1990 reichten Sie der damaligen DDR-Arbeitsministerin, Frau Hildebrandt, auf der Internationalen Arbeitskonferenz symbolisch die Hand – wo steht die "soziale" Wiedervereinigung Deutschlands heute? Hat diese Entwicklung in Deutschland eine Bedeutung für Osteuropa?*

Die historische Aufgabe der Wiederherstellung der deutschen Einheit hat alle Politikbereiche schlagartig vor neue Aufgaben und Herausforderungen gestellt, für deren Bewältigung auf keinerlei Erfahrungen zurückgegriffen werden konnte.

Zum 1. Juli 1990 sind wir mit der damaligen DDR nicht nur die Währungs- und Wirtschafts-, sondern auch die Sozialunion eingegangen, wobei wir dies immer als Einheit betrachtet haben. Einerseits schafft nämlich erfolgreiches Wirtschaften die materiellen Voraussetzungen für Wohlstand und soziale Sicherheit. Andererseits ist sozialer Friede eine unverzichtbare Rahmenbedingung für wirtschaftlichen Erfolg.

Für die Sozialpolitik ergaben sich zwei wesentliche Aufgaben: Zum einen mußte das in Westdeutschland seit Jahrzehnten bewahrte System der sozialen Sicherung (z.B. Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung) in den neuen Ländern rechtlich und verwaltungsmäßig etabliert werden. Dieser Prozeß war bereits Ende 1991 weitgehend abgeschlossen.

Zum anderen mußten zunächst und vor allem die Menschen in der Umbruchphase sozial abgesichert werden; denn bei den technisch rückständigen, unrentablen und nicht wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstrukturen und der hohen verdeckten Arbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR konnten erhebliche Anpassungspro-



## Arabische Staaten

bleme auf dem Arbeitsmarkt nicht ausbleiben. In den neuen Ländern wurden durch den massiven Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik allein im vergangenen Jahr durchschnittlich 1,7 Millionen Menschen vor Arbeitslosigkeit bewahrt und so die rasche und grundlegende Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft sozialvertraglich gestaltet. Gleichzeitig wurden mit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland erhebliche Beiträge zur beruflichen Qualifizierung, zur Instandsetzung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und zur Umweltverbesserung geleistet.

Auch im Bereich der Rentenversicherung kam großes Zustande. Durch die Umstellung der Alterssicherung auf das westdeutsche System und durch die Ankoppelung der Renten in Ostdeutschland an die dortige Lohnentwicklung erhöhten sich die Alterseinkünfte beträchtlich. Mitte dieses Jahres werden die Renten in den neuen Ländern gegenüber dem Stand Juni 1990 durchschnittlich auf das zweieinhalbfache gestiegen sein. Damit werden sie etwa 75% des vergleichbaren Westniveaus erreichen, während dieses Verhältnis im Juni 1990 noch zwischen rund 29 und 37% gelegen hatte.

Die bisherigen Erfahrungen beim Aufbau in den neuen Ländern zeigen uns und den Reformkräften in Osteuropa, wie zwingend notwendig die soziale Begleitung wirtschaftlicher Umgestaltungsprozesse ist. Das Gelingen der Reformen in Osteuropa wird entscheidend von der sozialen Sicherung und damit von der gesellschaftlichen Akzeptanz abhängen. Seit dem Umbruch unterstützen wir ost-europäische Länder u.a. beim Aufbau von Arbeitsverwaltungen und Sozialversicherungssystemen und tragen somit zur Festigung der sich entwickelnden Demokratien bei.

### *- Vor welchen Problemen stehen die Arbeitnehmer und die Arbeitswelt in Europa in den nächsten Jahren?*

Die Probleme, die sich uns stellen, sind vor allem in der allgemeinen Strukturkrise begründet, in dem Druck auf unsere Wirtschaft, insbesondere durch die Konkurrenz in Südostasien und auch in Osteuropa sowie der Globalisierung des Wettbewerbs.

Zur Überwindung der Beschäftigungs-krise werden wir uns noch intensiver um die berufliche Bildung der Arbeitnehmer kümmern müssen. Die Qualifizierung der Beschäftigten wird immer mehr zu einem entscheidenden Standortfaktor.

Und das wichtigste: Die Wirtschaft braucht neue Ideen, die in neue Produkte, sowie eine effektivere und intelligenteren Arbeitsorganisation umgesetzt werden.

□  
Interview: H. von Rohland

# Viele Fragez dem Ar

**Die arabischen Länder überbrücken zwei Kontinente, Afrika und Asien, und auch in wirtschaftlicher Hinsicht beherbergen sie zwei Welten: Die eine ist reich an Energiequellen, die andere verfügt über ein wenig genutztes Arbeitskräfte- und Exportpotential. In der Region wir es immer schwieriger, ein Wirtschaftswachstum, von dem alle profitieren, zu erreichen. Der Autor berät Gewerkschaften in seinem Heimatland und beleuchtet die Strukturanpassung in der Region kritisch.**

Die Entwicklungsbedingungen in den arabischen Ländern sind komplex und schwierig. Regionale und internationale Bemühungen werden notwendig sein, um die anstehenden Probleme zu lösen. Der soziale und wirtschaftliche Fortschritt in der Region wird durch Strukturanpassungsprogramme behindert, die sich auf Wachstum und Exporte negativ auswirken. Die IAO kann wesentlich zu besseren Entwicklungsbedingungen in der Region beitragen, wenn sie ihre Werte, wie die soziale Gerechtigkeit, zur Gelung bringt und technische Zusammenarbeit im Kampf gegen die Armut leistet.

Die Arbeitswelt befindet sich nunmehr in einer kritischen Phase. Ihr Zusammensetzung und ihre Verpflichtung auf die menschlichen Werte garantieren auch die demokratische Entwicklung in der Region, die wiederum den Weltfrieden stützt.

### Schulden und Arbeitslosigkeit

Im letzten Jahrzehnt sahen die arabischen Länder große Unterschiede in ihrer finanziellen Lage. Im Schnitt war das Wirtschaftswachstum jedoch negativ. In den letzten vier Jahren fiel das Bruttoinlandsprodukt der arabischen Staaten, was sich in einem starken Niedergang des realen BIP pro Kopf ausdrückte. Dieser Niedergang des BIP beschleunigte sich von einem Durch-

schnittswert von -1,5% in den achtziger Jahren, auf -4,5% im Jahre 1990 und -8,3% 1991. In den ölproduzierenden Ländern ging der Pro-Kopf-Konsum in den achtziger Jahren um 40,6% zurück, in den anderen Staaten sogar um 81%. Die Schulden verschärften das Wachstumsproblem. In den achtziger Jahren wuchs auch die Verschuldung der arabischen Welt. 1990 erreichte sie die Summe von rund 152,529 Milliarden US-Dollar, was einen Schuldendienst von 17 Milliarden US-Dollar bedeutet – das sind 44,71% des gesamten Export dieser Länder im Jahre 1990.

Politische Entwicklungen verschärfen die Schuldenkrise, das negative Wachstum und die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Die Golfkrise von 1990/91 brachte materielle Verluste von schätzungsweise 700 Milliarden Dollar, und 2 Millionen Menschen aus den arabischen Ländern mussten umsiedeln. Die plötzliche Rückkehr dieser *displaced persons* in ihre Heimatländer erhöhte die Arbeitslosenraten dort sprunghaft. In den letzten Jahren erreichte die Arbeitslosigkeit in Jordanien, dem Libanon und im Jemen alarmierende Raten um die 30%. Die arbeitskräfteexportierenden Länder mussten Sonderprogramme für die Wiedereingliederung der Rückkehrer und ihrer Familien auflegen. Gleichzeitig verloren sie die Einkommen, die im letzten Jahrzehnt zwischen 30 und 64% des Handelsbilanzdefizits dieser Länder ausgleichen.

# ischen auf beitsmarkt

Nabil Marzouq \*

## Die Strukturanzapfung

Das Scheitern der Entwicklungsprogramme in der arabischen Welt, ihre unehmende Verschuldung und die internationalen Veränderungen führten zu Strukturanzapfungsprogrammen, die die internationalen Finanzinstitute entworfen hatten. Marokko, Ägypten, Tunesien und Jordanien waren die ersten Beispiele. Inzwischen verfolgen alle arabischen Staaten mit Ausnahme der großen Ölproduzenten solche Programme, die über unterschiedliche Zeiträume gehen.

Bei der Einführung dieser Programme in der Zeit von 1985-1990 zeigte sich eine relative Verbesserung in der Zahlungsbilanz der arabischen Länder. Ihre Exporte stiegen durchschnittlich um 3,5% im Jahr, die Haushaltsdefizite der Schuldnerländer gingen um rund 57% zurück, wenn man sie mit dem Anfang dieses Zeitraums vergleicht. Auf der anderen Seite gingen die öffentlichen Ausgaben um 8% zurück, bei den Investitionen der öffentlichen Hand waren es sogar 9,5% und bei den Gesamtinvestitionen 5,6%. Die Abwertung der lokalen Währungen führte zu einem steilen Anstieg der Inflationsraten, die in einigen Ländern über 50% liegen (durchschnittlich 22,5% pro Jahr in den Ölländern, 26,9% in den anderen Staaten).

## Rückgang des Lebensstandards

In Ägypten stieg die Arbeitslosenrate auf 20%. Sechs Millionen Familien verdienen dort weniger als das monatliche Durchschnittseinkommen von 45 US-Dollar. 25% der Bevölkerung lebt

unter der Armutsgrenze. Die tunesische Regierung schätzt die Armen in den Städten auf 80 000 Familien, das sind 6,7% der Landesbevölkerung.

Dies sind keine Einzelfälle. Der *Human Development Report 1993* von UNDP unterstreicht den Rückgang des Lebensstandards in den meisten arabischen Ländern zwischen 1990 und 1993. Bisher waren die sichtbaren Ergebnisse der Strukturanzapfungsprogramme in allen arabischen Ländern in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht negativ.

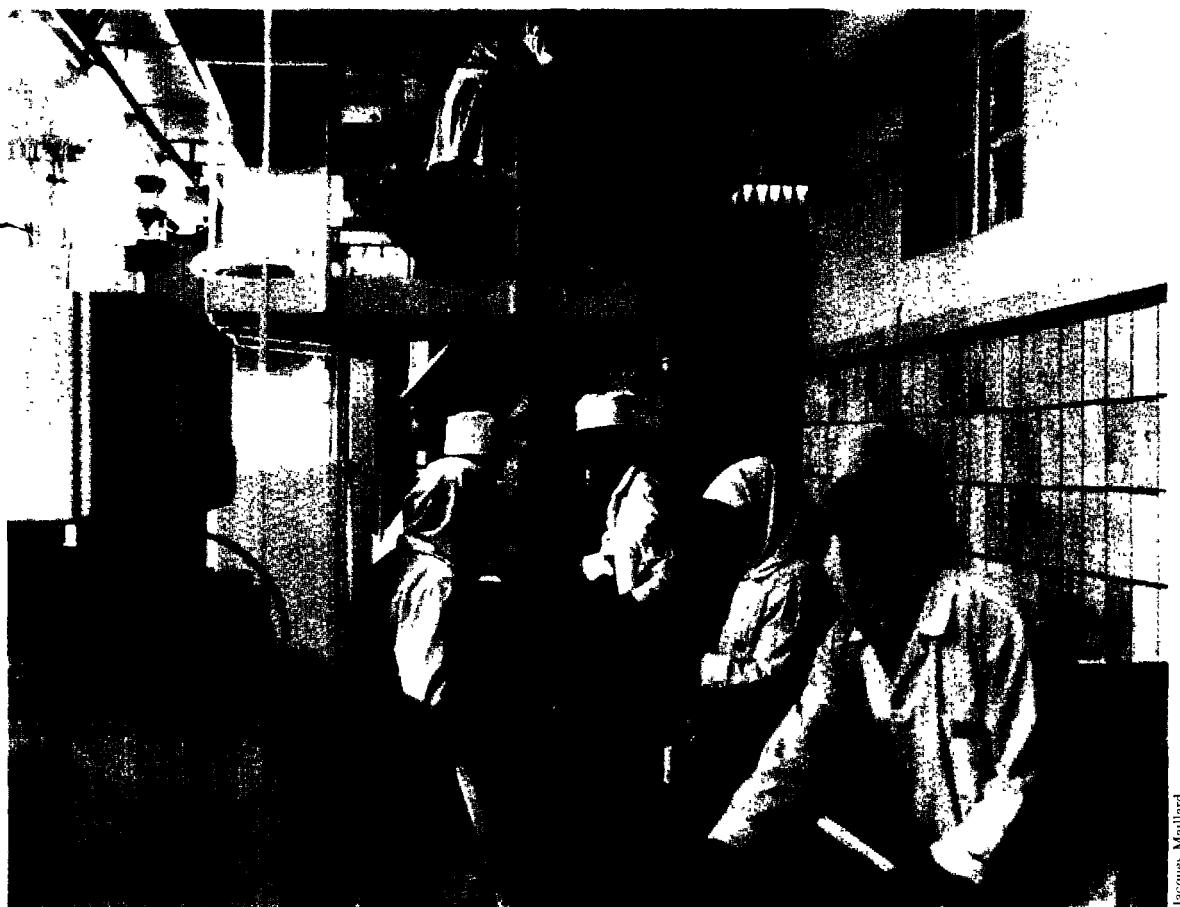
## Schlechte Aussichten

Ölprodukte machen rund 77% des Gesamtexports aus der arabischen Welt aus. Die Produktionsgüterindustrie liegt nur bei 10% des BIP (1991).

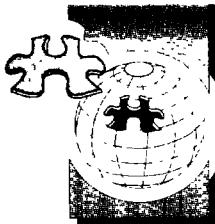
In den siebziger Jahren fachten die Ölimporte die Entwicklung an, zwischen 1990 und 1995 sollen die Ölpreise jedoch um 3,4% im Jahr fallen. Erst 1995-2000 sollen sie wieder um 8,5% im Jahr steigen.

Trotz dieses prognostizierten Preisan-

Jedes Jahr treten 2,5 Millionen Menschen in den arabischen Ländern in den Arbeitsmarkt ein. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit droht...



Jacques Maillard



stiegs besteht keine Hoffnung auf die guten Zeiten des Ölbooms in den siebziger Jahren. Die Rolle der OPEC ging in den letzten Jahren zurück und sie wird es wohl weiterhin tun, schon weil immer mehr Öl außerhalb ihres Mitgliederkreises gefördert wird. Die Besteuerung fossiler Brennstoffe und andere Umweltmaßnahmen werden ebenso einen Nachfragerückgang bringen. Beide Faktoren, der Rückgang des Verbrauchs und die erhöhte Förderung von Öl außerhalb der OPEC, werden den wirtschaftlichen und finanziellen Druck auf die Ölländer noch steigern. So werden die Exportgewinne nicht mit dem Bevölkerungswachstum in der Region mithalten, das auf rund 3% im Jahr bis zum Ende des Jahrzehnts geschätzt wird. Niedrigere Ölrevenuen bedeuten weniger Investitionsmöglichkeiten und damit nicht genug Arbeitsplätze für die 2,5 Millionen Arbeitnehmer, die jedes Jahr neu in den arabischen Arbeitsmarkt eintreten.

## Schulden und Investitionsbedarf

Die Schuldenkrise wird sich eher verschlimmern. Eine Reihe von arabischen Staaten müßten neue Anleihen aufnehmen, um ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können. Bis zum Ende des Jahrzehnts wird sich diese Lage wohl noch verschärfen.

Die von den meisten arabischen Staaten verabschiedeten Investitionsförderungsprogramme konnten bisher wider erwarten wenig Auslandskapital anlocken. Die Liberalisierung der Kapitalmärkte führt im Gegenteil zu einer größeren Polarisierung des internationalen Kapitals, das aus den ärmeren Entwicklungsländern in die industriellen Zentren und in einige wachstumsorientierte Schwellenländer abwandert.



Jacques Maillard

Eine strengere Anwendung der internationalen Arbeitsnormen könnte wesentlich dazu beitragen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der arabischen Arbeitnehmer zu verbessern. Außerdem muß die Deregulierung der Produktionsfaktoren humanitär abgedeckt werden, um das Entwicklungspotential in den am wenigsten entwickelten Ländern und die Rechte der Arbeitnehmer zu schützen.

Und der Handel? Viele der Hoffnungen, die in den Exportbereich gesetzt wurden, in den in den letzten Jahren besonders viel investiert wurde, haben sich zerstreut – die Handelsbeschränkungen der Industrieländer für den Import von petrochemischen Produkten. Eisen, Textilien und landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind dafür in erster Linie verantwortlich. Es kommt noch schlimmer: Die arabischen Länder haben ihre eigenen Märkte weiter geöffnet und ihrer Industrie die Unterstützung und den Schutz entzogen.

## Schutz der Arbeitnehmer

In diesem Lichte bieten die Entwicklungsperspektiven in der arabischen Welt wenig Anlaß zu Optimismus. Die be-

stehende Politik muß neu überdacht werden und ein umfassender Entwicklungsplan sollte für die Region aufgestellt werden, damit sie ihr Arbeitskräftepotential und ihre Rohstoffe besser nutzen als bisher. Die IAO könnte in dieser Situation ein aktiverer Partner werden, indem sie die Arbeitswelt schützt und die Armut mit dem Ziel einer besseren und gerechteren Welt bekämpft. Sie könnte eine aktiver Rolle in den Verhandlungen zwischen den internationalen Finanzinstitutionen und den Schuldnerländern spielen. Sie könnte bessere Regeln und Standards für die Strukturanzapfungsprogramme aufstellen und die wirtschaftliche und soziale Situation in den Staaten von Zeit zu Zeit evaluieren.

## Sozialpartnerschaft

Der Schutz der Gewerkschaftsfreiheit ist der erste Schritt zu einer echten Sozialpartnerschaft in der Region. Investitionsförderungsgesetze, die Ausnahmen von der gesamten oder Teilen der Arbeitsgesetzgebung in den einzelnen Staaten erlauben, verletzen die erworbenen Rechte der Arbeitnehmer. Diese Zustände verlangen nach einer Regulierung der Aktivitäten multinationaler Unternehmen, was den Respekt der Arbeitsgesetzgebung und den Technologietransfer in die Gastländer angeht. Die Deregulierung der Produktionsfaktoren muß humanitär abgedeckt werden, um das Entwicklungspotential in den am wenigsten entwickelten Ländern und das Recht der Arbeitnehmer auf anständige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schützen. Wenn sich die IAO diesen Zielen verpflichtet, wird sie ihrem Auftrag in den nächsten Jahren gerecht. □

<sup>4</sup>Professor an der Universität von Damaskus (Syrien)

Südasien

# Mehr Arbeit – schlechtere Arbeit

T. S. Papola\*



Jacques Maillard

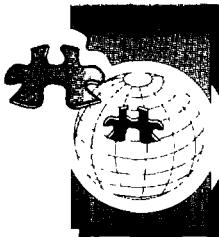
In Südasien bieten die Kleinbetriebe des informellen Sektors vielen Menschen Arbeit, aber nicht immer ein Auskommen.

**Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut bleiben die wichtigsten Probleme in den südasiatischen Ländern – neben schlechten Arbeitsbedingungen und einem mangelhaften bzw. völlig fehlenden sozialen Schutz. In den letzten Jahren stieg zwar die Beschäftigung, gleichzeitig wuchs aber auch der informelle Sektor, was kaum zu qualitativen Verbesserungen in der Beschäftigung führte. Frauen sind von diesen Problemen besonders betroffen.**

In den letzten zehn Jahren nahm die Beschäftigung in den meisten südasiatischen Ländern zu – mit Unterschieden: Bangladesch und Sri Lanka verzeichneten zwischen 1981 und 1991 ein relativ starkes Wachstum von über 5% im Jahr. Auch in Bhutan und Pakistan lag die Rate mit 3 bis 3,5% relativ hoch. In Indien lag sie nur bei 2%, auf den Malediven liegt das Beschäftigungsniveau heute sogar niedriger als 1980.

Die Gründe für das Beschäftigungswachstum sind von Land zu Land verschieden. In Bangladesch schafft in erster Linie der Dienstleistungssektor, aber auch die Produktionsgüterindustrie Arbeitsplätze. Letztere erbrachte wiederum in Sri Lanka die meisten Stellen. In Indien und Pakistan lag der Dienstleistungssektor gefolgt von der Landwirtschaft an der Spitze.

Die Schattenseite: Gleich welcher



Wirtschaftssektor die Beschäftigung auch vorantreibt, die Arbeitsplätze sind von geringer Produktivität, zeitigen niedrige Einkommen, sind instabil und unsicher. Eine Sozialversicherung gibt es so gut wie gar nicht. Die meisten der neu eingestellten Arbeitnehmer sind schutzlos. Informelle Arbeitsplätze kennzeichnen die südasiatischen Volkswirtschaften, wo die meisten Menschen abhängig beschäftigt oder als Selbständige in der Landwirtschaft arbeiten.

Auch außerhalb der Landwirtschaft wächst der bereits hohe Anteil des informellen Sektors. In Bangladesch erfaßte er 1990 sogar 90% der Arbeitnehmer (1982 waren es noch 82%). In Indien wurde diese hohe Zahl (90%) bereits 1987 erreicht, seither dürfte der Anteil noch gestiegen sein. In der Produktionsgüterindustrie sind in allen südasiatischen Ländern 70 bis 75% der Beschäftigung informeller Natur. Da der öffentliche und der organisierte Privatsektor wenig Wachstum zeigen, steigen diese Zahlen weiter.

### Wachsende Arbeitslosigkeit

Obwohl die Zahl der offenen Stellen zunahm, stiegen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in der Region. Sri Lanka und Bangladesch haben Arbeitslosenraten von 15 bzw. 12%, in Indien sind 5 bis 6%, in Pakistan und Nepal 7,6% arbeitslos. Auf den Malediven ist die offizielle Arbeitslosenrate mit 0,87% am niedrigsten.

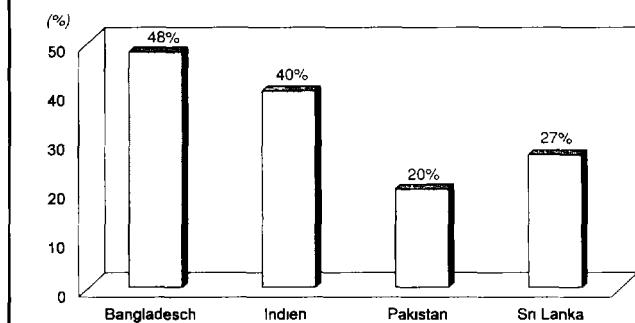
Diese Zahlen sagen ohnehin wenig aus über die tatsächliche Lage der Arbeitnehmerschaft, da sie sich nur auf offene Arbeitslosigkeit, die im übrigen auch steigt,

in bestimmten Zeiträumen beziehen. Viele der Beschäftigten sind in Wirklichkeit unterbeschäftigt. Viele arbeiten, verdienen jedoch nicht einmal ihre Existenzgrundlage. Niedrige Produktivität und Löhne zeigen an, daß die Armut in den meisten Ländern wesentlich umfangreicher ist als es die Zahlen zu Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit vermuten lassen.

Frauen, die meist schlechtbezahlte Tätigkeiten im informellen Sektor ausüben, sind von diesen Trends besonders betroffen. In einigen Ländern der Region sind ohnehin nur vergleichsweise wenige Arbeitnehmerinnen erwerbstätig (10 bis 12% in Bangladesch und Pakistan und 37% in Indien), in anderen sind sie starker vertreten (45 bis 50% in Bhutan, Nepal, Sri Lanka und auf den Malediven). Dagegen liegt die Erwerbstätigkeitsrate bei den Männern in allen Ländern über 85%.

Die meisten Frauen üben untergeordnete Tätigkeiten und Nebenjobs aus – mit wenig Aussicht auf ein Fortkommen. Besonders gut ausgebildete Frauen haben allerdings gewisse Chancen. Ihr Anteil an der Erwerbstätigkeit ist allgemein gestiegen. So nahm in Indien die Frauenbeschäftigung im formellen Sektor zu. Auch in Pakistan war dies außerhalb der Landwirtschaft der Fall. In Nepal nahm die Zahl der weiblichen Büro- und Verwaltungsangestellten zu. Ähnliches läßt sich über Bangladesch und Sri Lanka sagen. Dennoch bleiben große Unter-

Armut in Südasien (Anteil an der Gesamtbevölkerung)



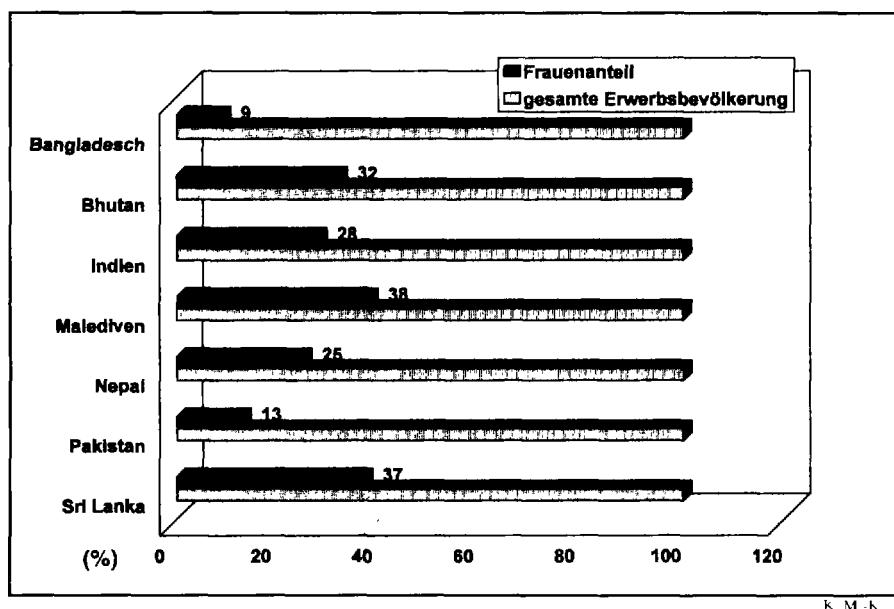
schiede in der Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen, wobei letztere klar benachteiligt werden, was die Art der Berufe, die Einkommen, die Arbeitsbedingungen und den sozialen Schutz ange – auch wenn diese Probleme in unterschiedlichem Ausmaß die gesamte Arbeitnehmerschaft betreffen.

### Kampf um Mindeststandards

Eine Reihe von Faktoren ist für diesen Befund verantwortlich: das langsame Wirtschaftswachstum, die begrenzten Möglichkeiten der Länder im Bereich der Sozialversicherung, die relative Ineffizienz großer Teile der Sozialgesetzgebung, fehlende Möglichkeiten oder mangelnder Wille der Unternehmer, für die aus gesetzlichen Vorschriften resultierenden Kosten aufzukommen. Die informelle Form des Wirtschaftens erhöht die Schwierigkeiten noch zusätzlich. So werden die Mindestlöhne zwar festgesetzt und gelegentlich revidiert, aber werden sie tatsächlich so ausbezahlt. Es gibt Gesetze gegen Kinderarbeit, die oft nicht angewendet werden, da dem die Armut der Familien und die Organisationsstruktur der Produktion entgegenstehen.

Es wurden Anstrengungen unternommen, den sozialen Schutz der Arbeitnehmer im informellen Sektor zu verbessern, vor allem die üble Lage der Frauen und Kinder. Es wurden Sondermittel aus der Sozialversicherung bewilligt und Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen am Arbeitsplatz durchgeführt. Sie sollen auch Sozialleistungen erhalten, so z.B. Mutterschaftsgeld für die Landarbeiterinnen. Was die Kinderarbeit angeht, so will man sie schrittweise reduzieren und nur in den gefährlichen Tätigkeiten sofort abschaffen. Die Nichtregierungsorganisationen und andere freiwillige Einrichtungen sollen eine größere Rolle bei der Umsetzung der Mindeststandards und Gesetze spielen. Diese Bemühungen sind jedoch immer noch unzureichend. Die

### Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung



sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie begrenzte Mittel bremsen die Fortschritte in diesem Problembereich.

## Die Folgen der Strukturanpassung

Im Zuge der Strukturanpassungsprogramme stellte sich auch die Frage nach einer sozialen Schutzkomponente für die Arbeitnehmer. Die Gewerkschaften und andere soziale Gruppen äußern Bedenken, daß diese Reformen die Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz der Betriebe verbessern, die Arbeits- und Lebensbedingungen jedoch verschlechtern.

Vor allem in den Anfangsjahren solcher Reformen, in denen das Wachstum rückläufig und der Haushalt defizitar ist, können sich Befürchtungen, daß das Beschäftigungswachstum zurückgeht, bewahrheiten. In Indien begannen die Reformen 1991 und das Beschäftigungswachstum ging mit dem der Wirtschaft zurück. Bisher sind nur die dampfenden Wirkungen der Stabilisierungsprogramme sichtbar. Die Hoffnung besteht aber, daß Indien nach den Strukturreformen ein stärkeres und arbeitsintensiveres Wachstum verzeichnet als die anderen südasiatischen Länder mit einem Arbeitskräfteüberschuß. Das Beispiel Sri Lankas, wo die Reformen Mitte

der siebziger Jahre eingeführt wurden, und die Lage in Bangladesch, wo dies in den späten achtziger Jahren geschah, zeigen, daß das Wachstum nach der Übergangszeit wesentlich hoher lag. In Pakistan, wo das Programm 1988 eingeführt wurde, lassen sich noch keine klaren Schlüsse ziehen.

Bei der Restrukturierung der privaten und staatlichen Betriebe sind Arbeitsplatzverluste jedoch unvermeidbar. Die Regierungen haben sich daher für eine

**Die meisten Frauen üben untergeordnete Tätigkeiten und Nebenjobs aus – mit wenig Aussicht auf ein Fortkommen.  
Besonders gut ausgebildete Frauen haben allerdings gewisse Chancen.**

„menschengerechte Strukturanpassung“ entschieden, vor allem um die kurzfristigen Rezessionswirkungen zu mildern und die Verschlechterung der Lage der Ärmsten und der Randgruppen zu verhindern.

In Bangladesch, Indien und Pakistan soll der Abbau der überschüssigen Arbeitskräfte durch großzügigere Abfindungen im Falle eines freiwilligen Ausschei-

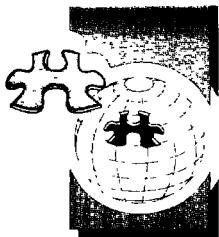
dens aus dem Betrieb erleichtert werden. In Indien wurden spezielle Programme zur Beschäftigungsförderung und Armutsbekämpfung eingerichtet, darunter umfassende modernisierte ländliche Beschäftigungsprogramme und solche zur Ausbildung und Erziehung. Sri Lanka hat bereits vor einiger Zeit das *Jan Saviva Programm* eingeführt, das Sicherheit für diejenigen bieten soll, die durch das soziale Netz fallen oder nur wenig von den Gewinnen der neuen Exportstrategie profitieren. Mittelfristig werden in der Region höhere und anhaltendere Wachstumsraten als Ergebnis der Strukturreformen erwartet. Die meisten neuen Stellen werden jedoch in den Kleinbetrieben des informellen Sektors entstehen, wie das Beispiel Bangladesch oder Sri Lanka deutlich zeigt. Im Zuge der fortschreitenden Strukturreform stehen Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor der Aufgabe, ein Mindestmaß an sozialem Schutz und sozialer Sicherheit zu gewährleisten und den gesamten Arbeitsmarkt dennoch flexibel zu erhalten. Für diese Aufgabe ist die Beratung und die aktive Unterstützung durch internationale Einrichtungen wie die IAO von großer Bedeutung. □

<sup>4</sup>Berater der Beschäftigungskommission der indischen Regierung



Der Anteil der Frauen an der erwerbstätigen Bevölkerung ist gering. Arbeitnehmerinnen nehmen oft schlecht bezahlte Tätigkeiten im informellen Sektor an. Trotz gewisser Fortschritte, vor allem in gesetzgeberischer Hinsicht, ist die Gleichheit von Mann und Frau am Arbeitsplatz noch ein Fernziel.

Jacques Maillard



## Ostasien

# Japan und seine Nachahmer

Haruo Shimada\*  
Shintaro Shirai\*\*

**Vielfalt und Dynamik sind die herausragenden Merkmale der sozialen und wirtschaftlichen Lage in Ostasien. In den nächsten Jahren werden sich die Löhne und die Lebensbedingungen in den Schwellenländern weiter verbessern, es werden jedoch große Unterschiede bestehen bleiben – darin sind sich zwei japanische Fachleute einig.**

Der Direktor des japanischen Instituts für Arbeitsforschung, Shintaro Shirai, unterstreicht seine wissenschaftliche Analyse mit einem Bild: "Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Region gleicht einer Schar von Wandervögeln im Aufbruch: Japan startete zuerst, die Schwellenländer (NIC) Korea, Hongkong, Singapur und Taiwan folgten. Einige Jahre später hob mit Indonesien, Malaysia und Thailand eine zweite Gruppe ab, heute sind China und Vietnam an der Reihe."

In einem großen Büro sitzt er ruhig in seinem Sessel – Welch ein Kontrast zu dem geschäftigen Leben im Zentrum Tokios... Ein Symbol der relativen Gelassenheit, mit der sein Land die Verlangsamung des japanischen Wirtschaftswachstums und den Aufstieg seiner Nachbarn, vor allem des chinesischen Giganten verfolgt.

Haruo Shimada, Wirtschaftsprofessor an der Universität Keio in Tokio, pflichtet ihm mit der gleichen Gelassenheit bei: "Japan hat inzwischen einen gewissen Reifegrad erreicht. Die Probleme beginnen denjenigen in Europa zu gleichen: Wachstumsrückgang, Überalterung der Bevölkerung, Probleme mit der Einwanderung... Japan stellt sich diesen Herausforderungen mit Entschiedenheit und Phantasie."

Jacques Maillard



In den achtziger Jahren spielte Japan eine Pionierrolle in der industriellen Entwicklung: Neue Formen der Arbeitsorganisation und Spitzentechnologien kennzeichneten diesen Aufschwung.

### Schnelles Wachstum

Die Ansichten des Volkswirtes und des Praktikers stimmen auch in anderen Fragen überein. In der Einschätzung der regionalen Verhältnisse unterscheiden sie nur Nuancen. Beide unterstreichen die ungeheure Dynamik des ostasiatischen Raumes sowie seine Verschiedenheit zwischen den einzelnen Ländern, aber auch innerhalb einiger Staaten wie China gibt es große Unterschiede.

Shintaro Shirai verweist auf das schnelle und anhaltende Wirtschaftswachstum in der Region. Diese Länder erwirtschafteten 1991 immerhin 21,9% des weltweiten BIP. Die durchschnittliche Arbeitslosenrate in den ASEAN-Staaten übersteigt kaum die Drei-Prozent-Marke.

Die Entwicklung ist allerdings nicht einheitlich. Es gibt Probleme, die man nicht in den Statistiken findet: die Bevölkerungskonzentration in den großen Städten, die Ausweitung des infor-

mellen Sektors mit seinen instabilen Beschäftigungsverhältnissen und schwierigen Arbeitsbedingungen, der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in den Schwellenländern...

Professor Shimada stellt fest, daß die Löhne und in geringerem Umfang auch die Arbeitsbedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung folgten. So waren in Korea die sozialen Verhältnisse bis Anfang der achtziger Jahre sehr schlecht, im Gefolge des Wirtschaftsbooms der zweiten Hälfte des Jahrzehnts hat sich dies jedoch schnell geändert. Bei der Arbeitszeit wird dies nicht so deutlich, aber auch in diesem Bereich bringt der wirtschaftliche Fortschritt auch den sozialen.

### Frauenrechte sind Menschenrechte

Dagegen gibt es in vielen Ländern der Region große Probleme, was den

Respekt der Gewerkschaftsrechte, Chancengleichheit und Demokratie angeht. Diese Schwierigkeiten erklären sich aus den jeweiligen politischen Systemen, den internationalen Beziehungen und den gesellschaftlichen Traditionen. Diese Phänomene verändern sich nicht so schnell wie die Wirtschaftsdaten.

Die anhaltende Ungleichbehandlung von Männern und Frauen im Berufsleben betrifft die gesamte Region, je nach Land aber in unterschiedlicher Weise. So wurde die formale Gleichheit in China schon in den funfziger Jahren hergestellt. Diese radikale Reform konnte jedoch jahrhundertealte Traditionen nicht einfach wegwaschen, die den jungen Frauen und vor allem den Ehefrauen "Pflichten" auferlegen, die mit einer beruflichen Karriere ~~itgehend~~ unvereinbar sind.

In Ländern wie Thailand und den Philippinen hat nur eine Minderheit von Frauen Zugang zu Erziehung und Berufsausbildung, nur sie können mit gleichen Waffen mit den Männern um Arbeitsplätze konkurrieren.

In Japan haben Mädchen und Jungen den gleichen Zugang zu Ausbildung und Erziehung. Es gilt das Prinzip des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit. Die meisten Frauen unterbrechen ihre Berufslaufbahn jedoch nach der Heirat, was dazu führt, daß die Männer, die ihre Karriere im Unternehmen machen, schneller Erfahrung und Jahre der Berufserfahrung sammeln, die sie zu höheren Löhnen berechtigen als ihre Kolleginnen gleichen Alters und Ausbildungsstandes.

## Das Problem der Einwanderung

Die Bevölkerungsentwicklung und die sich daraus ergebende Auswanderung sowie die Schaffung einer qualifizierten Arbeitnehmerschaft sind die Hauptprobleme in Ostasien in den kommenden Jahren.

In den neunziger Jahren wird das Wachstum der erwerbstätigen Bevölkerung zurückgehen, was den in den hochindustrialisierten Ländern bereits fühlbaren Arbeitskraftemangel verschärfen wird. Allerdings wird es in Ländern wie den Philippinen, wo die Arbeitslosenrate noch bei 9% liegt, und sogar in Indonesien noch lange Arbeitskräfteüberschüsse geben, vor allem bei den nichtqualifizierten Arbeitnehmern.

Dies gilt auch für die ländlichen Gebiete in China, Thailand und Vietnam. Der Einwanderungsdruck kommt folglich auf die hochindustrialisierten Länder der Region und ganz allgemein auf die städtischen Gebiete zu.

Dieser Druck führte bereits zu lebhaften Diskussionen zwischen Gewerk-



Arbeitslose auf Jobsuche im Hafen von Djakarta. Trotz des starken Wachstums der letzten Jahre exportiert Indonesien nach wie vor Arbeitskräfte.

schaften und Arbeitgebern der betreffenden Länder: Die Arbeitgeber setzen sich dafür ein, die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu fordern, um das Wachstum zu stützen, Lohnsteigerungen zu mäßigen und die entsprechenden Infrastrukturen einzurichten. Die Gewerkschaften beklagen die unvorhersehbaren Folgen eines massiven Zustroms von billigen Arbeitskräften auf die Löhne und die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer.

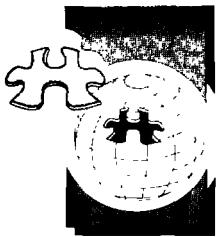
"Was Japan angeht", meint Professor Shimada, "wird das Problem durch zwei Faktoren verschärft: zum einen die Überalterung der Bevölkerung und der damit verbundene Arbeitskraftemangel, zum anderen der enorme Unterschied in der Lebenshaltung zwischen Japan und seinen Nachbarn – mit China liegt dieses Verhältnis bei 1 zu 100!"

So wuchs in den letzten Jahren der Strom der Wanderarbeiter. Da das japanische Recht die Einwanderung von Ausländern ohne besondere berufliche Qualifikationen verbietet, sind die meis-

ten von ihnen illegal in Japan. "Die Regierung geht von 300 000 illegalen Einwanderern aus", sagt Harua Shimada, "meiner Ansicht nach sind es dreimal soviel. Viele bleiben hier und versuchen, sich in die japanische Gesellschaft zu integrieren. Daraus ergibt sich eine Reihe von kulturellen und sozialen Problemen, die mit denen in einigen Landern Europas vergleichbar sind... Was wir brauchen, ist eine offene und verantwortungsbewußte Politik in dieser Frage. Wir müssen ein Minimum für die Aufnahme und den Schutz dieser Wanderarbeiter tun, sobald sie bei uns sind. Auf der anderen Seite sollten wir versuchen, noch effizienter zu arbeiten, damit wir sie in begrenzter Zahl oder überhaupt nicht benötigen"

## Qualifizierung ist wichtig

Shintaro Shirai betont die Notwendigkeit, die Bemühungen um die Berufsausbildung voranzubringen, um dieses Problem mittel- oder langfristig zu lösen:



"Seit langem investieren die japanischen Unternehmen in den Nachbarländern bedeutende Summen in die Verbesserung der Qualifikationen der lokalen Arbeitskräfte. Die japanische Regierung will im Rahmen der Entwicklungshilfe, die Einrichtung von berufsbildenden Schulen in den Ländern fordern, in denen der Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern besonders groß ist."

Im Zusammenhang mit den Bemühungen die Wanderung von Arbeitnehmern einzudämmen, hat das japanische Arbeitsministerium ein Programm für unqualifizierte Arbeitnehmer aus Asien eingerichtet, das diesen Personenkreis zwei Jahre lang in Japan ausbildet. Die jungen Arbeitnehmer kehren anschließend in ihre Heimat zurück.

### Unbestrittene Führungsrolle

Als seit Jahrzehnten unbestrittene wirtschaftliche Führungsmacht in der Region denkt Japan, diese Rolle noch lange zu behalten und zeigt sich über den Sprung nach vorn, den seine Nachbarn, darunter auch China, vollzogen haben, nicht übermäßig beeindruckt. Dazu Professor Shimada: "Diese Entwicklung sollte weder Furcht einjagen noch bekämpft werden. Die japanischen Unternehmen haben durch Investitionen in Kapital und Arbeitskräfte selbst wesentlich zur Entwicklung der Region beigetragen. Sie profitieren wiederum davon, da sie ihre Produktion steigern und mehr im ostasiatischen Wirtschaftsraum verkaufen... Da entsteht ein erfreulicher Kreislauf, den man nur begrüßen kann."

Was einen gemeinsamen Markt wie in Westeuropa in der Region angeht, so handelt es sich um eine ferne Zukunftsperspektive. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind noch zu groß, was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, aber auch was den Lebensstandard, Kultur, Tradition, politische Systeme betrifft. Außerdem meinten einige Länder in der Region, so Professor Shimada, daß Japan nicht vollständig mit seiner Vergangenheit gebrochen habe...

Auch wenn die Notwendigkeit zu einer Annäherung und bestimmten Umstrukturierungen augenscheinlich sei und sich bestimmte Kooperationsformen herausbildeten, für eine Wirtschaftsunion sei man noch nicht reif. Wie lange das noch dauern könne?... "Ein Jahrhundert, vielleicht weniger." □

Das Gespräch führte Michel Fromont.

Professor für Volkswirtschaft, Universität Keio  
Tokio

<sup>1)</sup> Generaldirektor des Japanschen Instituts für  
Arbeitsforschung Tokio

### Folge der Wirtschaftsreformen

## Landflucht in China

"Das wichtigste soziale Problem in der gesamten Region, vor allem aber in meinem Land, ist die Auswanderung der Bauern und der Bewohner der ländlichen Gebiete in die Städte", meint Dai Yuanchen, Professor an der Akademie für Sozialwissenschaften in Peking und Leiter des Forschungszentrums *Privatwirtschaft* in China.

In einem Gespräch mit unserer Zeitschrift über die

Folgen der chinesischen Wirtschaftsreformen zeigte sich Dai Yuanchen erfreut über die sehr hohe Wachstumsrate im letzten Jahr, unterstreicht aber auch die bedeutenden Unterschiede zwischen den Küstenprovinzen und denjenigen im Hinterland, sowie die zwischen China und seinen Nachbarn. Lohnunterschiede und unterschiedliche Lebensstandards führen automatisch zu Wanderungsbewegungen. Das Hauptproblem für unsere Volkswirtschaft liegt darin, ausreichend und schnell genug Arbeitsplätze zu schaffen, die diesen Zustrom aufnehmen ... Große Ausbildungsanstrengungen werden ebenso nötig sein."

Jedes Jahr verlassen 15 bis 20 Millionen Menschen das Land in Richtung Stadt. Sie hoffen auf eine Stelle in der

Industrie, müssen sich aber häufig mit kleinen Tätigkeiten auf der Straße zufriedengeben, als Putzfrauen oder Kellner in einem Restaurant. Im besten Falle finden sie eine Arbeit auf einer der vielen Baustellen in der Hauptstadt, in Shanghai oder anderswo.

Selbst wenn es einem der Wanderarbeiter gelingt, eine Stelle in einer Fabrik oder Werkstatt in den wirtschaftlichen Sonderzonen zu finden, die sich im Süden des Landes ausbreiten, findet er oft unangemessene Arbeitsbedingungen vor. Dai Yuanchen erinnert an die Brände in den Fabriken dieser Zonen, die Ende letzten Jahres zahlreiche Opfer forderten, da die Sicherheitsvorschriften nicht respektiert worden waren.

Er geht davon aus, daß jährlich mindestens 100000 Chinesen illegal nach Taiwan, Hongkong oder Japan auswandern. Eine Verschärfung der Kontrollen und Verbote hilft dagegen seiner Ansicht nach wenig. Nur ein fortgesetzter wirtschaftlicher Aufschwung Chinas sowie bessere Einkommen und Lebensverhältnisse, die die Auswanderung überflüssig machen, lösen dieses Problem.

Michel Fromont

Ein Chinese vom Lande auf Wohnungs- und Arbeitssuche in Peking: Millionen von Menschen versuchen jedes Jahr ihr Glück in den Städten.

M. F.

DIE WELT DER ARBEIT - Nr. 8 - 1994

# DIE ZUKUNFT DER IAO

*Wie soll man den gewaltigen internationalen Problemen  
begegnen und gleichzeitig die immer ausgeprägteren  
regionalen Unterschiede berücksichtigen?*

*Alle stimmen darin überein, daß die Internationale  
Arbeitsorganisation an der Schwelle des Jahres  
2000 und als Erbin der sozialen Bewegung des  
19. Jahrhunderts, ihre Arbeitsweise an eine im  
raschen Wandel begriffene Arbeitswelt anpassen  
muß, um ihrem Auftrag treu zu bleiben.*

*In seinem Bericht an die Internationale Arbeits-  
konferenz, die das 75jährige Jubiläum der IAO  
markiert, schlägt der Generaldirektor des Inter-  
nationalen Arbeitsamtes Reformen in drei wichtigen  
Bereichen vor: bei der internationalen Arbeits-  
gesetzgebung (Seite 58-60), der Rolle der IAO in der  
internationalen Gemeinschaft (Seite 61-63) und den  
Dienstleistungen der Organisation für ihre Mitglieder  
(Seite 64-65).*



# Die Arbeitsnormen geben der Welt ihr soziales Gesicht

**Zum 75jährigen Jubiläum der IAO soll die Internationale Arbeitskonferenz nach Wegen suchen, die den normativen Tätigkeiten der Organisation neuen Auftrieb geben. In einem stark veränderten wirtschaftlichen und sozialen Umfeld brauchen die Arbeitnehmer Schutz. Der Bericht des Generaldirektors zeigt neue Möglichkeiten auf, die es den Sozialpartnern und Regierungen erlauben sollen, den sozialen Fortschritt beständig an die wirtschaftliche Entwicklung zu koppeln.**

Die Sozialgeschichte zeigt uns, daß es keinen Fortschritt bei den Arbeits- und Lebensbedingungen auf Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung gibt. Die IAO will deshalb vermeiden, daß die Staaten, die sich für soziale Gerechtigkeit einsetzen, im internationalen Wettbewerb bestraft werden. Dies war übrigens auch einer der wichtigsten Beweggrunde für die Schaffung internationaler Arbeitsnormen – Nicolas Valticos hat darauf bereits im ersten Teil dieser Sondernummer unserer Zeitschrift hingewiesen (S. 12-15).

## Eine neue Situation

Wenn sich die Frage nach Reformen stellt, liegt das daran, daß sich die Welt in einem Dreivierteljahrhundert verän-

dert hat. Die weltweite Wirtschaftsverflechtung, so der Generaldirektor in seinem Bericht an die Konferenz, hat die Problemlage völlig verändert. Der gewaltig gestiegene internationale Handelsaustausch und die allgemeine Deregulierung der Wirtschaft sowie umfassende Standortverlagerungen zwingen zum Nachdenken über neue soziale Regulierungsmechanismen, ohne deren absolute Notwendigkeit zu verkennen.

“Die entscheidende Frage ist die, ob die IAO auf freiwilliger Basis das erfolgreiche ‘Wetteifern’ zugunsten des sozialen Fortschritts fortsetzen kann, obgleich sich die vereinten Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft und des verstarkten Wettbewerbs sich dem entgegenstellen.” Damit lenkt der Bericht auf die Diskussion um die Sozialklauseln.

Diese Debatte ist keineswegs neu. Seit 1919 gibt es unter den jeweiligen Wettbewerbsbedingungen zwei Antworten auf diese Frage. Zum einen Zwangsmaßnahmen, die Verstöße von Ländern gegen den loyalen Wettbewerb ahnden, zum anderen die Überzeugungsarbeit, die alle Länder ermutigt, die Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit umzusetzen. Die Autoren der Verfassung der IAO haben bewußt und in “durchaus realistischer Sicht der Dinge” (Michel Hansenne) die erste Alternative gewählt. Der Ruckgriff auf Zwangsmaßnahmen hätte abschreckend gewirkt, was die Ratifikation der Übereinkommen angeht, wahrscheinlich hätte er sogar den Beitritt zur IAO behindert.

Von daher sind das ganze Normengebäude der IAO, das internationale Arbeitsgesetzbuch und die Kontrollverfahren auf den freien Beitritt der Staaten

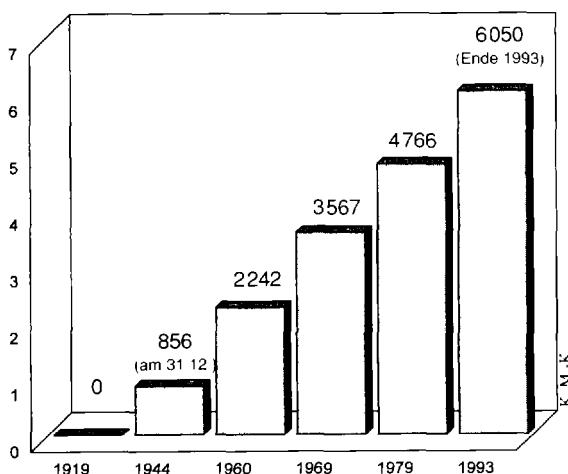
zur Organisation und ihren Übereinkommen sowie den Willen der Länder zum sozialen Fortschritt gegründet. Es ist unnötig, daran zu erinnern, daß dieses System sich 75 Jahre lang bewährt hat und daß sich heute andere internationale Organe davon inspirieren, um ihre eigenen Ziele zu erreichen.

## Zwei Alternativen

Heute stehen wir vor folgender Ausgangslage: Viele Länder wollen dafür sorgen, daß die Öffnung der Märkte mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen einhergeht und daß zumindest die schlimmsten Formen der Ausbeutung abgeschafft werden. Dies könnte durch den Einstßluß von Sozialklauseln in internationale Handelsabkommen erreicht werden: Entweder werden die Exportländer auf bestimmte Arbeitsnormen der IAO verpflichtet, wenn sie ihre Produkte auf den Märkten anderer Länder absetzen wollen, oder die Liberalisierung des Handels wird vom Respekt bestimmter Arbeits- und Sozialnormen abhängig gemacht. Viele Staaten sind gegen solche Sozialklauseln, da sie eine neue Form des Protektionismus fürchten.

Die IAO kann nicht um diese Diskussion herum, wenn sie ihrem Mandat nicht untreu werden wolle, betont der Generaldirektor. Sein Bericht untersucht verschiedene Ansätze, die alle auf ein doppeltes Postulat zurückgehen: Die Liberalisierung des Welthandels ist wünschenswert, da die mit ihr verbundene wirtschaftliche Entwicklung auch eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Schaffung

## Gesamtzahl der Ratifikationen



# Zukunftsvisions



Jacques Mailhard

Die Übereinkommen 29 und 105 der IAO zum Verbot der Zwangsarbeit bieten sich als Grundlage für eine Sozialklausel in internationalen Handelsabkommen geradezu an.

von Arbeitsplätzen erlaubt; andererseits sollte die IAO den sozialen Fortschritt durch Zusammenarbeit und nicht durch Zwangsmaßnahmen fordern.

Zur Umsetzung dieses Postulats bieten sich zwei Alternativen an. Die eine ist die Einführung von Sozialklauseln, die auf grundlegenden Übereinkommen der IAO (Zwangsarbeit, Kollektivverhandlungen, Vereinigungsfreiheit u.a.) beruhen, in Handelsabkommen vor, wobei die Sanktionsmöglichkeiten in anderer Hand lagen, z.B. der neuen Welthandelsorganisation (WTO). Der Generaldirektor zweifelt am Nutzen eines solchen Verfahrens für die IAO und furchtet die Rückwirkungen von Zwangsmaßnahmen auf die Überwachungsmechanismen seiner eigenen Organisation.

Die zweite Alternative erscheint Michel Hansenne besser mit dem Auftrag der IAO vereinbar: die Sozialklauseln haben hier eine Anspornfunktion. Er schlägt hierzu ein ähnliches Verfahren innerhalb des Verwaltungsrats vor wie es für die Überwachung der Vereinigungsfreiheit vorgesehen ist. Die neugeschaffene Institution würde keine Falle von "Sozialdumping" untersuchen, sondern den durch die wirtschaftliche Entwicklung ermöglichten sozialen Fortschritt analysieren.

Sie würde versuchen zu bestimmen, inwieweit der jeweilige Staat mit den Arbeitsnormen der IAO konform geht bzw. sie anwendet – im Rahmen seiner Möglichkeiten. Einschlagig für eine solche Analyse waren nicht nur die Grundnormen für die Rechte der Arbeitnehmer, sondern alle Arbeitsnormen, die gegen erhebliche Risiken schützen und mit dem sozialen Fortschritt untrennbar verknüpft sind.

Gleichzeitig soll die IAO Maßnahmen ergreifen, die die Anpassung in den Zielländern, ganz gleich ob es Entwicklungs- oder Industrielande sind, erleichtern. Für die Entwicklungsländer ist die klassische Form der technischen Zusammenarbeit eine konkrete Hilfe, die es erlaubt, sozialen Maßnahmen in der Praxis Bestand zu geben. Der Generaldirektor verlangt allerdings kühnere und weitergehende Antworten.

So konnte der Welthandel die Mittel aufbringen, die für die Begleitung der Strukturanpassung nötig sind. Hier wäre ein neues internationales Übereinkommen denkbar, das die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien festlegt, z.B. den Verzicht der einen Seite auf einseitige Handelsmaßnahmen und im Gegenzug die Verpflichtung der anderen Seite, ihren

## WAS DIE IAO TUN SOLLTE...

● Die Welt steht erneut am Scheideweg... Die IAO muß daher ihre Rolle als Instrument des Friedens und der sozialen Gerechtigkeit neu bestimmen und den Ereignissen voraus sein, die unweigerlich das Gesicht der Welt zu Beginn des 21. Jahrhunderts verändern werden. Es erscheint mir außerdem unerlässlich, eine neue Erklärung anzunehmen, die ihr Mandat, wie es in Teil XIII des Versailler Vertrages und in der Erklärung von Philadelphia formuliert ist, bestätigt und anpaßt sowie erneuert und erweitert.

*Rafael Caldera,  
Präsident der Republik Venezuela*

● Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und sozialer Fortschritt sind keine unvereinbaren Gegensätze, ganz im Gegenteil... In diesem historischen Augenblick ist es die große Aufgabe der IAO, diese drei Forderungen weltweit miteinander in Einklang zu bringen. Gleichzeitig sollte die Organisation entschieden gegen Armut und Randgruppenbildung und für die Einrichtung und Festigung demokratischer Institutionen sowie die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen kämpfen.

*Felipe González,  
spanischer Präsident*

● Die IAO sollte sich u.a. auf den Zusammenhang zwischen Beschäftigung, Einkommen und Existenzgrundlage konzentrieren... In den Industrie- wie in den Entwicklungsländern weist alles darauf hin, daß die Vollbeschäftigung in den kommenden Jahren nicht der Normalfall sein wird. So geht es darum, Mittel und Wege zu finden, die Menschen ein Einkommen und die Befriedigung ihrer Bedürfnisse erlauben, wenn sie sich durch die klassischen Mechanismen des Marktes keinen Lebensunterhalt aufbauen können.

*Robert J. Hawke,  
ehemaliger Premierminister von  
Australien*

● Die IAO sollte Grenzen überschreiten, wenn es darum geht, die technologische und die kulturelle Revolution zu nutzen, um da Arbeitsplätze zu schaffen, wo es keine gibt, und um die wachsende Freizeitgesellschaft in eine Kulturindustrie und bisher ungekannte Beschäftigungsformen zu integrieren.

*Joseph Ki-Zerbo, Abgeordneter,  
Burkina Faso*



Diskriminierung oder die Zwangsarbeit umfaßt. Auch die Schaffung neuer dreigliedriger Ausschüsse wäre denkbar.

Damit die IAO bei schweren Konflikten auf Anfrage der beteiligten Parteien direkt eingreifen kann, schlägt der Bericht ein freiwilliges Schlichtungs- und Schiedsgerichtsverfahren als dauerhafte Einrichtung vor. Ein Vertreter des Generaldirektors würde sich sofort vor Ort begeben, um je nach Fall zu schlichten oder einen Schiedsspruch zu fällen. Dies würde andere Verfahren in diesem Zusammenhang aufheben. Andere freiwillige Prozeduren sollten im Rahmen der IAO ebenso ermutigt werden, vor allem die Schaffung multinationaler Betriebs-

Allgemein stehe die normative Tätigkeit der IAO, vor allem die Ratifizierung und die Anwendung der Arbeitsnormen, vor dem Problem, daß die Situation und die Bedürfnisse in den Mitgliedstaaten sich immer weiter auseinanderentwickeln. Dabei ist es heute notwendiger denn je, den Wandel sozial abzufedern und die Entwicklung juristischen Niemandslandes zu verhindern, wenn man die Rückkehr zum Recht des Stärkeren vermeiden will. Bei der Ausarbeitung neuer Arbeitsnormen und der Evaluierung der bestehenden Übereinkommen und Empfehlungen zieht der Bericht die qualitative Anpassung der quantitativen vor.

Michel Hansenne setzt sich auch für eine Reform bei der Themenauswahl ein: Die Verhandlungen auf politischer Ebene über Rahmenbedingungen, gesetzestechische Umsetzung, soziale und finanzielle Konsequenzen sollten die technische Ausarbeitung begleiten.

Der Generaldirektor möchte auch verschiedene Varianten von Arbeitsnormen voll ausschöpfen. In Fällen, in denen ein Übereinkommen nur dann ratifizierbar wird, wenn sein Inhalt aufgeweicht wird, sollte lieber auf eine klar formulierte und detaillierte Empfehlung zurückgegriffen werden. Weiterhin besteht Bedarf nach einer Art von *soft law*, das eine kürzere Lebensdauer hat und weniger zwingend ist als die eigentlichen Arbeitsnormen, dafür aber den Entscheidungsträgern die benötigten Orientierungshilfen bietet.

Die Evaluierung der bestehenden Arbeitsnormen sollte ein fester Bestandteil der normativen Arbeit der IAO werden: Die bisher unternommenen Studien über einzelne Arbeitsnormen sollten durch dreigliedrige Anhörungen erweitert werden, die Fachleute zu den einschlagigen Fragen heranziehen. So sollten die bestehenden Arbeitsnormen gefestigt und in Gruppen zusammengefaßt werden, was ihre Wirkung steigern würde.

Im Kampf gegen die Kinderarbeit hat das Internationale Arbeitsamt eine breite Kampagne gestartet, die sich auf lokale Initiativen stützt, die in der Regel von staatlichen Stellen, den Sozialpartnern oder Nichtregierungsorganisationen getragen werden.

Wunsch nach sozialem Fortschritt zu konkretisieren.

## Einbezug aller Akteure

Erschwert wird das Problem durch die Tatsache, daß wir heute nicht mehr in einer Welt allmächtiger Nationalstaaten leben. Selbst für die Regierungen der Großmächte wird es immer schwieriger, eine Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verfolgen, ohne die Entscheidungen anderer internationaler Akteure zu berücksichtigen. Darunter fallen in erster Linie Unternehmensnetze, die jederzeit aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus ihre Produktion über Grenzen und Kontinente hinweg verlagern können. Was die IAO angeht, so erkennen die Sozialpartner, die Mitglieder der Organisation sind, die normensetzende Arbeit derselben an, sind aber selber nicht an die Verpflichtungen, die von den Arbeitsnormen ausgehen, gebunden.

Hier sieht der Generaldirektor zwei mögliche Lösungen: Die Industrieausschüsse könnten verstärkt dazu genutzt werden, um über die Auswirkungen von Standortverlagerungen zu diskutieren (Entschädigungen, Vorauskundigung der Betriebsverlagerung etc.). Eine andere Möglichkeit wäre ein starkerer Rückgriff auf die Dreigliedrige Erklärung über

multinationale Unternehmen und die Sozialpolitik, die für eine immer größer werdende Zahl von Arbeitnehmern relevant wird. Die multinationale Unternehmen erhielten so die Möglichkeit, freiwillig bestimmte Verhaltensnormen zu akzeptieren, die einer Überwachung unterliegen.

## Soziale Grundrechte

Neben seinen Vorschlägen zur Anpassung der normativen Arbeit an die neuen weltwirtschaftlichen Verhältnisse, schlägt der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes eine Reihe von anderen Maßnahmen vor, die spezifischer, aber nicht weniger wichtig sind.

Was die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmer angeht, so begrüßt der Generaldirektor die hohe Zahl der Ratifikationen in diesem Bereich. Die Überwachung konnte allerdings verbessert werden, zumal die internationale Gemeinschaft für diese Fragen im Augenblick besonders sensibel ist. Michel Hansenne sieht keinen Hinderungsgrund für die Konferenz und den Verwaltungsrat, hier ein ähnliches Verfahren zu etablieren, wie das bereits für die Vereinigungsfreiheit bestehende. Der bestehende Ausschuß hätte dann ein weiteres Mandat, das Bereiche wie die berufliche

# Die Rolle der IAO in der Staatengemeinschaft

**Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist eine Hauptaufgabe für die politisch Verantwortlichen in aller Welt. Der Bericht des Generaldirektors für die Internationale Arbeitskonferenz betont jedoch, daß diese Frage nicht allein auf nationaler Ebene angegangen werden kann. Als Antwort auf die Beschäftigungskrise müssen die IAO und andere internationale Institutionen ihre sozialpolitische Rolle neu definieren und ihr Hauptaugenmerk auf die Beschäftigung lenken.**

Jeder dritte Arbeitnehmer auf der Welt ist arbeitslos oder unterbeschäftigt, das sind 820 Millionen Menschen. Beschäftigungsprobleme finden daher in allen Regierungsprogrammen ihren Platz. Dabei handelt es sich um Probleme, die über die nationalen Grenzen hinausgehen. Angesichts der weltweiten Wirtschaftsverflechtung kann kein Land darauf hoffen, sie alleine zu lösen.

Innerhalb der internationalen Gemeinschaft hat die IAO das Mandat für die Arbeitswelt, sie ist daher direkt angesprochen zu handeln. Der Generaldirektor des IAA, Michel Hansenne, verweist in einem Bericht für die im Juni abzuhaltende Internationale Arbeitskonferenz darauf, daß das Arbeitsrecht und das Recht auf Arbeit untrennbar sind.

Dabei sollte sich die Anpassung der Organisation an die neuen sozialen Gegebenheiten im Zuge der Liberalisierung des Handels und der weltweiten Wirtschaftsverflechtung nicht auf die Setzung von Arbeitsnormen beschränken. Die IAO sollte einen entscheidenden intellektuellen und politischen Beitrag zur Problemlosung bringen, was die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Kampf gegen die Armut angeht.

## Die großen Fragen

Wie sehen die Beschäftigungsprobleme im einzelnen aus? In welchen Bereichen suchen Regierungen und Sozialpartner in fast allen Ländern der Erde nach Lösungen? Michel Hansenne verweist auf drei zentrale Fragestellungen: Wie kommt

man zu einem dauerhaften Wachstum ohne Inflation, das die Voraussetzung für eine Verbesserung der Beschäftigungslage ist? Wie kann man dafür sorgen, daß das Wachstum auch tatsächlich Arbeitsplätze schafft? Wie kann man erreichen, daß die so geschaffenen Arbeitsplätze akzeptabel sind und die Würde und die Grundrechte der Arbeitnehmer respektieren?

Auch wenn die Staaten den internationalen Kraftfeldern nicht völlig ausge-

hoben sind, wie das ermutigende Beispiel einiger asiatischer Länder zeigt, wird deren Handlungsspielraum durch die weltweite Wirtschaftsverflechtung deutlich eingeschränkt, was die Qualität der Beschäftigung und den sozialen Fortschritt angeht. Die internationale Gemeinschaft muß den sozialen Aspekten der Globalisierung der Wirtschaft daher mehr Aufmerksamkeit schenken und diese bei der Aufstellung von Regelungsmechanismen und der



Jacques Maillard

**Baumwollernte in Afrika: Es genügt nicht, einfach Arbeitsplätze zu schaffen – der Arbeitsschutz und die Menschenwürde der Arbeitnehmer müssen überall auf der Welt geachtet werden.**



## DREI FRAGEN AN DIE SOZIALPARTNER

Bereits vor dem Jubiläumsjahr haben die Internationale Arbeitgeber-Organisation und die Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat des IAO Vorschläge zur zukünftigen Rolle der IAO gemacht. Wir fragten die Sprecher der beiden Gruppen im Verwaltungsrat, den stellvertretenden Vorsitzenden für die Arbeitgebergruppe, Jean-Jacques Oechslin, und sein Pendant auf der Arbeitnehmerseite, William Brett.

### 1. Wo sehen Sie die größte Gefahr in der Arbeitswelt zum Jahr 2000?

— **J. J. Oechslin:** Die Hauptgefahr sehe ich in der Unfähigkeit unserer Volkswirtschaften, bei wachsender Bevölkerung ausreichend produktive Arbeitsplätze zu schaffen. Ohne eine effiziente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann auch die Armut nicht beseitigt werden. Der Ausschluß vom Arbeitsmarkt verhindert die soziale Integration in erster Linie.

— **W. Brett:** Am Ende des Kommunismus steht die Arbeitswelt vor drei Gefahren: Die erste ist der Glaube, daß der Markt alle Probleme lösen kann, was so nicht stimmt; das zweite Risiko ist eine Spaltung der Welt in konkurrierende Blöcke, die unterschiedliche Standards im Arbeitnehmerschutz setzen, der immer schwächer wird, ganz gleich ob es um die soziale Sicherheit, den Arbeitsschutz oder die Arbeitsnormen geht; die dritte Gefahr liegt in der Unfähigkeit der Politik, das Beschäftigungsproblem zu lösen, während das Heer der Arbeitslosen beständig wächst. Man sollte erkennen, daß die Armut nur mit Beschäftigung beseitigt werden kann und daß ein Scheitern in dieser Frage die Demokratie in den Ländern in Frage stellt, in denen sie erst seit kurzem besteht.

### 2. Wo liegt die Hauptaufgabe der IAO in den nächsten zehn Jahren?

— **J. J. Oechslin:** Der Beschäftigung sollte das ganze Augenmerk der IAO gelten. Natürlich hängt die Schaffung produktiver Arbeitsplätze von wirtschaftlichen Faktoren ab, für die die Organisation weder eine direkte Verantwortung noch Einflußmöglichkeiten besitzt – wie das Wirtschaftswachstum, die Stabilität des Geldes, die Liberalisierung des Handels... Der wirtschaftliche Fortschritt ist allerdings auch durch eine Reihe von Gegebenheiten in der Arbeitswelt bedingt, z.B.

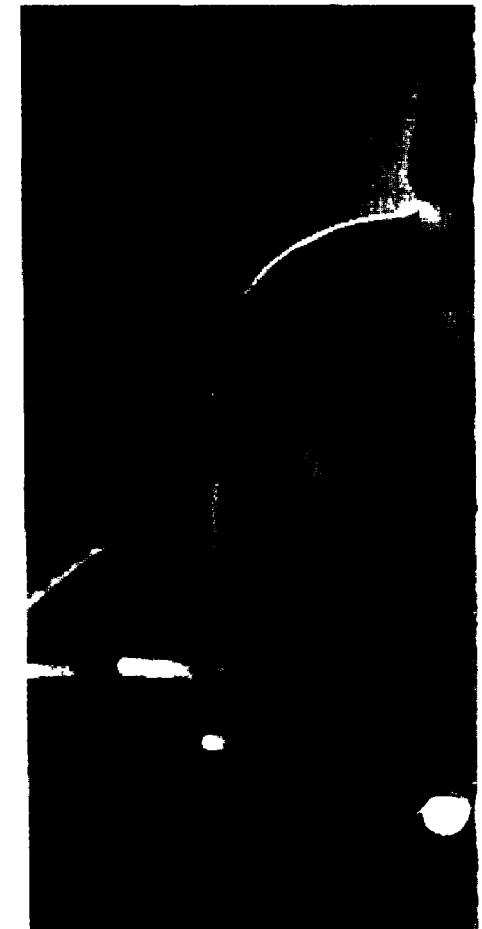
verbesserte Qualifikationen durch eine bessere Ausbildung. Der Bereich der Arbeit wirkt sich auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten aus. Bestimmte Maßnahmen zur sozialen Sicherheit können negative Auswirkungen auf die Beschäftigung haben – die IAO sollte sich dessen bewußt sein.

— **W. Brett:** Die IAO sollte dem Ziel treu bleiben, dem sie in den 75 Jahren ihres Bestehens anhing, nämlich dem Schutz der Arbeitnehmer – auch wenn sich die Mittel zur Umsetzung dieses Ziels ändern können. Es muß dafür gesorgt werden, daß die IAO innerhalb des Systems der Vereinten Nationen eine maßgebliche Rolle im Bereich Arbeit und Soziales spielt, vor allem in der Zeit nach dem Weltsozialgipfel von 1995 und später. Nur so kann die Organisation den in 75 Jahren gegangenen Weg erfolgreich fortführen.

### 3. Welche Reformen sind in der IAO vorrangig?

— **J. J. Oechslin:** Die dreigliedrige Struktur hat sich bewährt und sie sollte durch unterstützende Maßnahmen für die sozialen Akteure verstärkt werden. Der daraus entstehende Dialog sollte zu einer neuen Politik im Bereich der Arbeitsnormen führen, die mit den Aufgaben der Organisation, vor allem der Beschäftigung, und den Möglichkeiten aller Mitglieder, diese Normen auch anzuwenden, im Einklang steht. Die IAO sollte außerdem ihre Fähigkeit fortentwickeln, ihren Mitgliedern konkret zu helfen und ihre Bedürfnisse zu berücksichtigen.

— **W. Brett:** Es besteht die Gefahr, die Reform um der Reform willen durchzusetzen. Die Rolle der IAO in Beschäftigungsfragen muß gestärkt werden, dies sollte jedoch nicht auf Kosten der internationalen Arbeitsnormen, des Kampfes gegen die Kinderarbeit und der Maßnahmen gehen, die die IAO im Kampf gegen die Armut durchführt. Die dreigliedrige Struktur der IAO, wie sie auf der Konferenz und im Verwaltungsrat zum Ausdruck kommt, sollte international Schule machen. Nur durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den Regierungen, in Abstimmung mit den internationalen Einrichtungen – die IAO sollte an den Maßnahmen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds voll beteiligt sein –, können wir die großen Schwierigkeiten, die im 21. Jahrhundert auf uns zukommen, bewältigen.



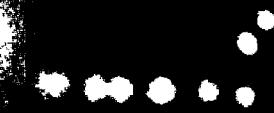
Ausarbeitung von Maßnahmen, die die Funktion der Weltwirtschaft betreffen, voll berücksichtigen.

## Ein eindeutiges Mandat

Unter diesen Umständen müssen die internationalen Organisationen ihre Rolle und die Beziehungen untereinander neu definieren. Michel Hansen erinnert an die Verfassung der IAO, die ihr Mandat auf die gesamte Sozialpolitik erstreckt. In der Erklärung von Philadelphia heißt es, daß es zu den Aufgaben der IAO gehört alle internationalen Pläne und Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit zu prüfen.

In der Vergangenheit konnten sich die Bemühungen der IAO in dieser Frage sehen lassen. Sie ist jedoch weit davon entfernt, auf dem internationalen Parkett als Akteur ersten Ranges angesehen zu werden. Der Generaldirektor gibt dafür unterschiedliche Gründe an, z.B. das Fehlen bzw. die mangelnde Effizienz von institutionellen Mechanismen, die einen Einfluß auf die Politik und die Maßnahmen der großen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen haben.

Dieser Mangel wird der internationale Staatengemeinschaft immer starker bewußt. Der Generaldirektor des Internationalen Währungsfonds (IWF), Michel Camdessus, hat die Notwendigkeit einer sozialen Dimension in einem neuen System der internationalen Zusammenarbeit betont. Jacques Delors, Präsident der Kommission der Europäischen Union, hat die



OIT

## Zukunftsvisionsen

### WAS DIE IAO TUN SOLLTE ...

- Die Arbeit der IAO muß mit denjenigen der anderen Bestandteile des Systems der Vereinten Nationen koordiniert werden. Der Weltsozialgipfel bietet dazu eine wichtige Gelegenheit, die nicht vertan werden darf. Es liegt der Bundesrepublik Deutschland daran, daß die IAO dort eine aktive Rolle spielt.

*Helmut Kohl, deutscher Bundeskanzler*

- Die IAO sollte zum 75jährigen Jubiläum Ihre Ziele überdenken. Das Streikrecht ist sicher wichtig, das Recht auf einen Lebensunterhalt aber ebenso. Für einen Arbeitslosen macht das Streikrecht keinen Sinn. Setzen wir also die richtigen Prioritäten!

*Dr. Mahathir bin Mohamed, Premierminister von Malaysia*

- Regionale und weltweite Handelsabkommen bedürfen einer sozialen Komponente. Das Prinzip der Dreigliedrigkeit und die internationalen Arbeitsnormen der IAO müssen von allen Staaten als Mindestbedingungen für den Handelsaustausch anerkannt werden.

*Nelson Mandela, südafrikanischer Präsident*

- In Ihren gegenwärtigen und zukünftigen Aktivitäten muß die IAO sich verstärkt dafür einsetzen, daß die Mitgliedstaaten ihr Wirtschaftswachstum nicht aus einem niedrigen Niveau der Arbeitsnormen beziehen und ihre Wettbewerbsfähigkeit dadurch erhöhen, indem sie auf natürliche Vorteile wie Qualifikationen und ein großes Arbeitskräftepotential bauen.

*Robert B. Reich, Arbeitsminister der Vereinigten Staaten*

- Die normative Tätigkeit der Organisation ist ihre Haupttätigkeit, die weiterhin eine zentrale Funktion behalten sollte, was das Internationale Arbeitsamt wie auch die Regierungen der Mitgliedstaaten, die Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer angeht. Schnelle und angemessene Reaktionen in einem dreigliedrigen Rahmen sind die Garantie für sozialen Frieden und die bestehende Wirtschaftsordnung.

*Lech Wałęsa, Präsident der Republik Polen*

Schaffung eines "Wirtschaftlichen Sicherheitsrates" vorgeschlagen, dem nicht nur die Vertreter von Regierungen, sondern auch die Leiter von Institutionen wie dem IWF, der Weltbank, dem GATT und der IAO angehören. Die IAO muß ihre internen Reformen selber angehen, ohne sich unterzuwerfen. Die internationale Gemeinschaft muß sie dabei aber mit aller Kraft unterstützen, wenn diese Ziele erreicht werden sollen.

### Die neue Rolle der IAO

Angesichts des Umfangs des Beschäftigungsproblems und der Fragen, die die Beziehungen zwischen Arbeitswelt und Gesellschaft betreffen, sollte die IAO im Prozeß der weltweiten Wirtschaftsverflechtung eine erstrangige Rolle spielen. Sie kann vor allem maßgeblich an der Regulierung des Welthandels beteiligt werden, indem sie in den internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen ihre Stimme und damit die der Sozialpartner zur Geltung bringt.

Der Weltsozialgipfel im Jahre 1995 bietet der Organisation die Gelegenheit, ihre Aktualität unter Beweis zu stellen. Der Gipfel konnte die IAO direkter in die Maßnahmen involvieren, die die Verschlechterung der sozialen Verhältnisse auf der Welt aufhalten sollen.

Die Organisation darf allerdings nicht nur darauf warten, daß die Dinge geschehen oder daß man ihr ein Mandat erteilt. Die IAO muß in den Augen der internationalen Gemeinschaft eine unbestritten Autorität werden, die Referenzmodelle in Arbeits- und Beschäftigungsfra-

gen und internationaler Sozialpolitik anbietet.

Mit Blick auf dieses Ziel will der Generaldirektor die Mittel für einen großen Jahresbericht erhöhen, der eine solide, allgemein anerkannte Analyse der Beschäftigungslage und der Einkommen auf der Welt darstellt und die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzpolitik in dieser Beziehung untersucht. Ein solcher Bericht soll auch heikle Themen aufgreifen und innovative Maßnahmen vorschlagen.

Der Generaldirektor schlägt außerdem Sondersitzungen des Verwaltungsrates auf höchster Ebene vor, bei denen die Regierungen auf Ministerebene und auch die Direktoren anderer internationaler Institutionen vertreten sind. Mit Blick auf die Beschäftigung wurden die Teilnehmer die großen Probleme der Weltwirtschaft erörtern.

Auch die Konferenz konnte Lebensbedingungen und Beschäftigungsfragen als ständigen Tagungsordnungspunkt aufnehmen, um in der Diskussion zu einer abschließenden Erklärung zu kommen, die eine Richtlinie für die nationale und internationale Sozialpolitik wird. Ein kleines Redaktionskomitee würde die Schlußfolgerungen der Plenardebatten ausarbeiten. Diese würden Empfehlungen an bestimmte Gruppen von Staaten und die gesamte internationale Gemeinschaft enthalten. Michel Hansen verlangt in seinem Bericht von der IAO, "Risiken zu übernehmen, auch das Risiko, in bestimmten Kreisen unpopular zu sein". Die IAO kann eine neue anspruchsvolle Rolle in der internationalen Gemeinschaft übernehmen: "Es ist eine Gelegenheit, die nicht vertan werden darf."



# Eine Organisation im Dienste ihrer Mitglieder

**1919 hatte die IAO 42 Mitgliedstaaten, heute sind es 170. Die Dienste der IAO werden von einer wesentlich größeren Zahl und Bandbreite von Ländern in Anspruch genommen. Wie können diese Dienstleistungen verbessert und an die heutigen Bedürfnisse angepaßt werden? Der Generaldirektor des IAA, Michel Hansen macht entsprechende Reformvorschläge zu Form und Inhalt dieser Dienste.**

Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist neben der normensetzenden Tätigkeit die wichtigste Aufgabe der IAO. Sie hilft ihren Mitgliedern mit einer Vielzahl von Dienstleistungen. Sie informiert und analysiert Fragen im Zu-

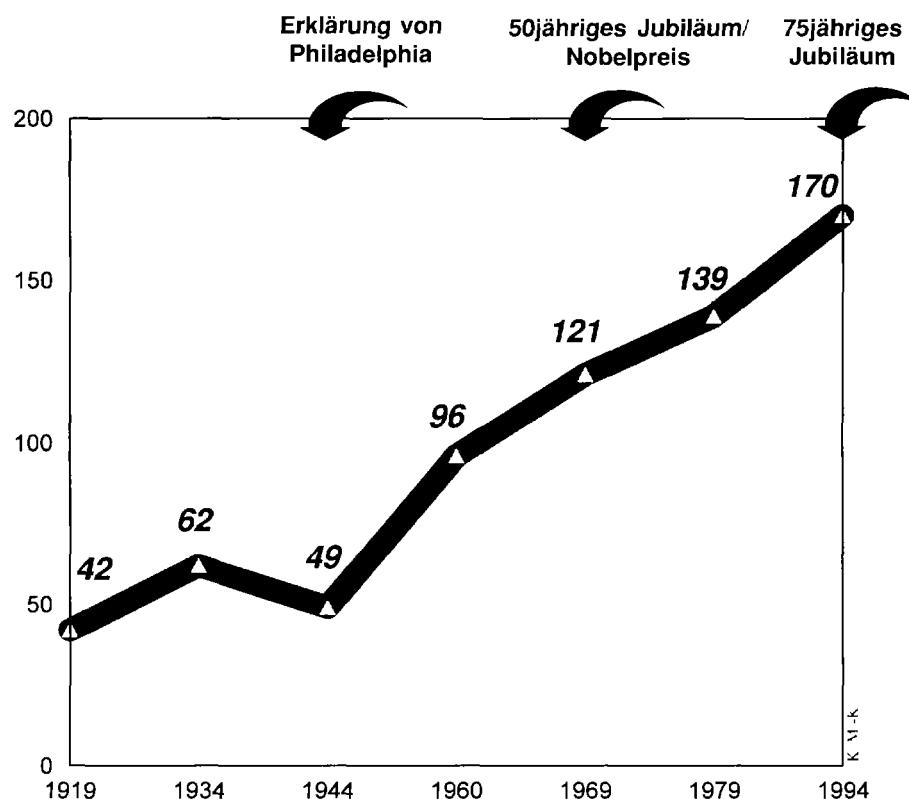
sammenhang mit Beschäftigung und Arbeitswelt – der Bericht des Generaldirektors will diese Funktion stärken.

Die IAO bietet auch ein Diskussionsforum für solche Themen und einen Bezugspunkt für die Klarung grundsatzpolitischer Fragen: Die zu diesem Zweck organisierten Tagungen müssen moder-

nisiert und einem größeren Kreis von sozialen Akteuren zugänglich gemacht werden, die nicht unbedingt zur dreigliedrigen Struktur der Organisation gehören. Entschließungen, Richtlinien und andere Dokumente sollen Orientierung und Information zu allen Fragen geben, auch solchen, die schwierig und heikel sind.

Die Organisation ist ebenfalls ein Partner in der technischen Zusammenarbeit: Sie ist wichtig, die IAO muß ihre Aktivitäten aber auf die Bereiche konzentrieren, die sich eindeutig auf ihr Mandat und ihre Kompetenz beziehen. Die Politik der aktiven Partnerschaft soll die Bestandteile ihrer dreigliedrigen Struktur einander näherbringen.

## Entwicklung der Zahl der Mitgliedstaaten



## Ein neuer Stil

Für ihre Mitglieder und alle, die sich täglich mit sozialen Fragen und den Problemen der Arbeitswelt beschäftigen, ist das IAA eine unersetzliche Quelle für Informationen und Analysen. Tätigkeiten wie die Verbreitung technischer Informationen, die Ausarbeitung von Handbüchern und Ratgebern, die Veröffentlichung von Forschungsarbeiten zu unterschiedlichen Themen verweisen auf die analytische Funktion der IAO, die der Generaldirektor gestärken will. Die Organisation soll keine endgültigen und allgemeinverbindlichen Antworten für alle erdenklichen Fälle geben, sondern konkrete Problemlösungen aufzuzeigen, gerade zu aktuellen Fragen.

Michel Hansen will keine Gefälligkeitsstudien, sondern solche, die das Interesse der Regierungen und der So-



Jacques Mauillard

Eine Veranstaltung des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen des IAO: Die Diskussionen öffnen sich einem immer größeren Publikum von Fachleuten aus Theorie und Praxis.

zialpartner finden. Die in ihnen entwickelten Ideen und Kommentare werfen auf komplexe Sachverhalte ein neues Licht, geben der Diskussion mehr Genauigkeit und erlauben den Beteiligten, sich fachmannisch zu äußern. Das Internationale Arbeitsamt sollte heikle Fragen offen angehen, ohne dies allein der Kontroverse willen zu tun. Zu diesen Themen gehören die sozialen Folgen der weltweiten Wirtschaftsverflechtung, der potentielle Gegensatz von Beschäftigungsforderung und Arbeitnehmerschutz, die Reform der Sozialversicherungssysteme, die Randgruppenbildung, die Auswirkungen der Wanderungen von Arbeitnehmern, die Entwicklung multikultureller Gesellschaften etc.

Dazu bedürfen die Forschungsprogramme der IAO einer Aufwertung. Die Forschungsarbeiten der IAO haben neue Konzepte eingeführt (z.B. der informelle Sektor), die heute allgemein anerkannt werden, und neue Ansätze zur Bewältigung tiefverwurzelter Probleme entwickelt (z.B. das Prinzip des Mindesteinkommens in Verbindung mit der Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse). Immer müsse es darum gehen, so der Bericht des Generaldirektors, daß Probleme nicht lediglich beschrieben werden, sondern daß Lösungen vorgeschlagen werden, auch wenn

dies nur in groben Zügen geschieht, die bei der Ausarbeitung politischer Maßnahmen von Nutzen sind.

Methodisch gesehen, geht es vor allem um die Förderung interdisziplinärer Arbeiten, um strikte Einzelansätze zu vermeiden und klarere Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Die abteilungsübergreifenden Programme der IAO sind ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung. Der Generaldirektor sucht nach anderen Reformen, die die Qualität der Forschung steigern, wie den Rückgriff auf externe Fachleute, die die Ergebnisse von Forschungsprojekten evaluieren sollen.

Um diese Arbeiten so aktuell wie möglich zu halten, müssen auch die Haushalts- und Programmvorstellungen flexibler gehandhabt werden. Damit die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit den Mitgliedern und der Öffentlichkeit so weit wie möglich zugänglich sind, soll die Publikationspraxis des Internationalen Arbeitsamtes reformiert werden, um alle Anstrengungen auf eine kleine Zahl von Veröffentlichungen von großem Interesse zu konzentrieren.

## Ein Ort des Dialogs

Die IAO war schon immer ein einzigartiges Gesprächsforum für Regie-

## WAS DIE IAO TUN SOLLTE...

• Aufgabe der Regierungen und der Internationalen Gemeinschaft ist es, Chancengleichheit und gleiche Verteilung der Wachstumsgewinne zwischen den Staaten und innerhalb dieser zu sichern. Dazu gehört auch der Respekt der sozialen Rechte des Individuums. In dieser Frage verschränken sich der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der IAO und der Institutionen von Bretton Woods immer mehr.

*Michel Camdessus,  
Generaldirektor des Internationalen  
Währungsfonds (IMF)*

• Wir dürfen den positiv zu bewertenden Kreislauf wachsender Handelsbeziehungen nicht lähmen, sondern müssen ihn ermutigen, indem wir uns... um die gewaltigen Unterschiede, die beim Schutz der Arbeitnehmer bestehen, kümmern. Hier kommt der IAO eine entscheidende Rolle zu. Ihre Maßnahmen sollten zur beständigen Verbesserung der Lage derjenigen beitragen, die zum Entstehen neuer, vom Joch des wirtschaftlichen und politischen Autoritarismus befreiter Gesellschaften beigetragen haben.

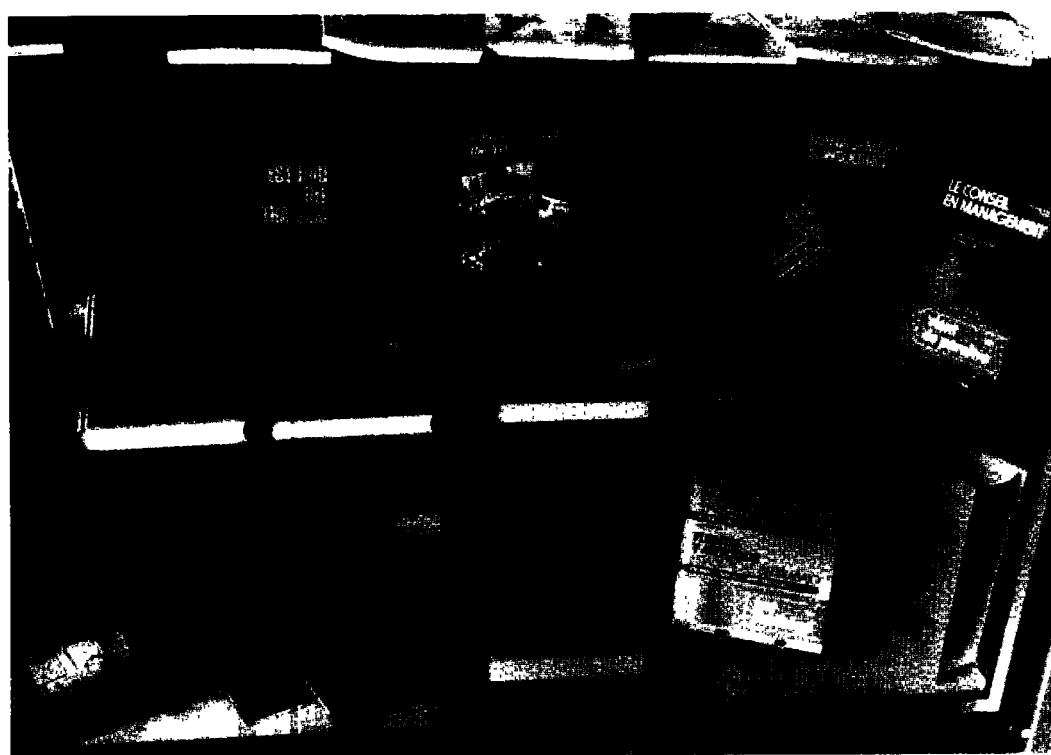
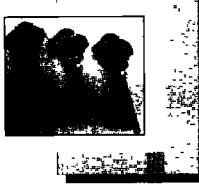
*Arthur Dunkel, ehemaliger  
Generaldirektor des GATT*

• Angesichts der tiefen sozialpolitischen Umwälzungen in allen Ländern, kommt der IAO die Aufgabe zu, ihre Verantwortung als "soziales Gewissen" der Welt zu stärken – dank ihrer dreigliedrigen Zusammensetzung..., die ihr eine privilegierte Rolle bei der Schaffung eines internationalen Solidaritätsnetzes gibt, das den Erfordernissen der weltweiten Wirtschaftsverflechtung entspricht.

*Kardinal Roger Etchegaray  
(Frankreich), Päpstliche Kommission für Frieden und Gerechtigkeit*

• Dank der sehr großen Mitgliederzahl... ist die IAO in einer besonders guten Ausgangsposition, um Theorie und Praxis einer dauerhaften industriellen Entwicklung zu konzeptualisieren. Es geht vor allem um die Stärkung der Arbeitsinspektion und des Umweltschutzes und die Verbesserung der Beratungsmechanismen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie Arbeitsministerien.

*Maurice F. Strong, ehemaliger  
Generalsekretär der UNCED*



Die Forschungsarbeiten des IAA führen zu einer Vielzahl von Publikationen, vom *Statistical Yearbook* bis zum *World Labour Report*.

rungen und Sozialpartner, um aktuelle Fragen zu erörtern und nationale Erfahrungen einander gegenüberzustellen. Um die Bedeutung der Tagungen noch zu steigern, hat der Verwaltungsrat ein Programm zur organisatorischen Straffung und Modernisierung angenommen. Es wurden bereits Maßnahmen getroffen, um die Arbeitsweise der Internationalen Arbeitskonferenz, der Regionalkonferenzen sowie der Ausschüsse und Plenarsitzungen des Verwaltungsrates zu verbessern.

Die Industrieausschüsse und ähnliche sektorelle und technische Tagungen sollen an die aktuellen Problemlagen angepaßt werden, um diese effizient angehen zu können. Die Tagungen sollen in diesem Bereich kürzer und die behandelten Themen sollen stärker auf die Hauptprobleme der jeweiligen Branche gelenkt werden. Eine neue Form von Tagungen soll eine Beteiligung auf höchster Ebene und einen freien Meinungsaustausch ermöglichen, Lösungsvorschläge untersuchen, ohne unter dem Zwang zu stehen, zu einer offiziellen Abschlußerklärung zu kommen. Zwei in Brüssel und Santiago de Chile organisierte Tagungen haben den Nutzen eines solchen Ansatzes gezeigt.

Weiterhin muß die Diskussion in der IAO auch anderen Kreisen zugänglich gemacht werden, die traditionell keine

Bindungen an die Organisation haben: Fachleute, die nicht aus Arbeitsministrien kommen, sondern aus anderen Ministerien, internationalen Organisationen, Forschung und Lehre. Das Internationale Institut für Arbeitsfragen der IAO organisiert bereits solche Veranstaltungen mit einem großen Teilnehmerkreis. Die Dreigliedrigkeit werde mit einem solchen Ansatz nicht verwässert, sondern bereichert, betont der Generaldirektor in seinem Bericht.

### Ein Bezugspunkt

Die internationale Erfahrung der IAO weist sie gegenüber ihren Mitgliedern als Referenz in Fragen der Sozialpolitik und der internationalen Arbeitsgesetzgebung aus. Abgesehen von den Arbeitsnormen, deren Einfluß weit über die Zahl der Ratifikationen hinausgeht, gibt die Organisation auch zu heiklen und schwierigen Themen Orientierung. Die *Dreigliedrige Erklärung über multinationale Unternehmen und die Sozialpolitik* ist ein Präzedenzfall für andere wichtige Dokumente dieser Art.

Der Generaldirektor schlägt auch die Ausarbeitung detaillierteren Texten vor für diejenigen, die in einem Fachbereich arbeiten und bewährte Lösungen und Kriterien zur Entscheidungsfindung suchen. Die praktischen Richtli-

### WAS DIE IAO TUN SOLLTE...

- Die IAO sollte die Arbeit schützen, die der Mensch mit seinen Händen vollbringt... Das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit sollte über nationale Grenzen hinweg Anwendung finden... In der Arbeitswelt von heute sollte die soziale Gerechtigkeit Ländergrenzen überschreiten.

*Mark Fernando, Richter am Obersten Gerichtshof, Sri Lanka*

- Die Sorgen der Angestellten und Arbeiter in den Industrie- und in den weniger entwickelten Ländern müssen berücksichtigt werden. Die Arbeitsgesetzgebung und die Institutionen der Arbeitswelt helfen dabei, Entwicklungsprobleme zu lösen, sie sind keine Hindernisse für die Entwicklung, wie manche meinen. Um dies in den internationalen Organisationen zu Gehör zu bringen, muß die IAO enger mit anderen Organisationen zusammenarbeiten und einen größeren Einfluß auf sie ausüben als in der Vergangenheit.

*Richard B. Freeman, Harvard University, Vereinigte Staaten*

- Der technische Fortschritt wird es den Arbeitnehmern zunehmend ermöglichen, selbst über Arbeitsinhalte und Arbeitsweise zu bestimmen: Ort, Art und Zeitpunkt der Ausführung einer Tätigkeit. Die Arbeitsbeziehung wird nicht mehr einfach in einem Tausch von Arbeitsleistung gegen Bezahlung bestehen, und der Arbeitgeber entscheidet aufgrund seines Eigentumsrechtes darüber, wann und wie die Arbeit vollendet wird. Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen sind nicht mehr die einzigen Formen demokratischer Teilhabe am Arbeitsplatz, vielleicht nicht einmal mehr die wichtigsten. Die IAO hat heute die einmalige Gelegenheit, diese neuen Arbeitsbeziehungen zu untersuchen, trotz der Veränderungen und des rückläufigen Einflusses der Gewerkschaften Verbesserungsvorschläge für die Beteiligung der Arbeitnehmer zu machen und den Ideen der Gleichheit und der Vereinigungsfreiheit ihre ganze Kraft wiederzugeben.

*Bob Hepple, Vorstand des Clare College, Cambridge University (Großbritannien)*

nien der IAO zur Verhinderung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten dienen schon in großem Umfang der Ausarbeitung nationaler Vorschriften – eine positive Erfahrung, die auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden sollte.

## Aktive Partnerschaft

Forschung, Information, Tagungen, politische Grundsatzserklärungen: Die IAO geht noch weiter und bietet Beratung und technische Zusammenarbeit. Der Generaldirektor betont die Bedeutung letzterer für die Erreichung der Ziele der Organisation in der Gegenwart wie in der Zukunft. Der Wettbewerb um immer knappere Finanzmittel verlangt allerdings nach einer Anpassung der technischen Zusammenarbeit an diese Umstände.

Die IAO hat deshalb die Politik der aktiven Partnerschaft initiiert,\* die die dreigliedrige Mitgliedschaft im Feld der IAO näherbringen, diese stärker an ihren Aktivitäten beteiligen und Qualität und Kohärenz der Dienstleistungen steigern soll.

Alle Bemühungen zielen auf ein Zusammenspiel der Kräfte in der IAO, um die festgelegten Ziele gemeinsam mit den Mitgliedern in jedem Land zu erreichen. Die Schaffung multidisziplinärer Teams, die eng mit den nationalen Partnern zusammenarbeiten, erlaubt die Ausarbeitung umfassender Analysen, die wiederum zu integrierten Problemlösungen für vielschichtige Probleme führen. □

\* Über Einzelheiten informiert *Die Welt der Arbeit* Nr. 6 Dezember 1993



Jacques Maillard

Das Internationale Berufsbildungszentrum der IAO in Turin bietet eine Vielzahl von Kursen, die den Bedürfnissen des heutigen Arbeitsmarktes gerecht werden. Unternehmensleiter, Manager, Ausbilder und Beschäftigte finden hier eine sinnvolle Fortbildung.

## WAS DIE IAO TUN SOLLTE ...

● Die normativen Tätigkeiten der IAO bedürfen einer grundlegenden Reform. Länder, die ihre Sozialstrukturen aufzubauen versuchen, brauchen Unterstützung und technische Zusammenarbeit, nicht aber Arbeitsnormen, die sie nicht ratifizieren oder dies einfach nicht können. Alle Länder brauchen eine gewisse Flexibilitätsspanne, um die Beschäftigung zu entwickeln und ihre Sozialpolitik zu führen. Sie sollten nicht von den Arbeitsnormen der IAO gebremst werden.

*Ulf Laurin, Präsident der schweizerischen Arbeitgebervereinigung*

● Die IAO sollte das grundlegende Prinzip zur Geltung bringen, wonach soziale und Arbeitsfragen in erster Linie und so weitgehend wie möglich durch Beratung und direkte Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geregelt werden. Die Interventionen des Staates und die Gesetzgebung sollten auf ein Minimum begrenzt werden.

*Takeshi Nagano, Präsident des japanischen Arbeitgeberverbandes*

● Der Zusammenbruch des realen Sozialismus bringt die Notwendigkeit einer partizipatorischen Demokratie vor Augen, die die Grundlage einer wirtschaftlichen Entwicklung im Zeichen der sozialen Gerechtigkeit ist. Deshalb muß das Konsenssystem der internationalen Arbeitsnormen aufrechterhalten und effizienter gestaltet werden, was der IAO ihre Existenzberechtigung gibt.

*Luis A. Anderson McNeill (Mexiko), Regionalsekretär des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG)*

● Wenn die neue Weltordnung denen dienen soll, die sie durch Ihren Einsatz und Ihre Opfer ermöglicht haben, und wenn sie in ihr nicht ausgebeutet werden sollen, müssen wir alles dafür tun, daß die Internationale Gemeinschaft geeignete Verhältnisse schafft für mehr wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit auf dieser Welt. Die IAO ist gut plaziert, um in dieser Richtung aktiv zu werden.

*Lane Kirkland, Präsident des Gewerkschaftsverbandes AFL-CIO (Vereinigte Staaten)*

Alle Zitate stammen aus der Festschrift *Visions of the future of social justice. Essays on the occasion of the ILO's 75th anniversary. IAA 1994.*

75

# Ein doppelter Geburtstag: Feiern in aller Welt



Die IAO entstand offiziell am 11. April 1919 in Paris. Ein Vierteljahrhundert später, am 10. Mai 1944 nahm die 26. Internationale Arbeitskonferenz in Philadelphia (USA) eine Erklärung an, die mittlerweile im Anhang der Verfassung der IAO figuriert und als erste universelle Charta der Menschenrechte gelten kann. 1994 bietet daher doppelten Anlaß zum Feiern, der nicht ohne ein weltweites Echo blieb.

In einem Augenblick, in dem die Organisation große Anstrengungen für die Zukunftsplanung unternimmt, würdigen die Regierungen und die Sozialpartner der 170 Mitgliedstaaten und die internationale Gemeinschaft auf unterschiedliche Weise die Arbeit der Organisation.

## Offizielle Anlässe

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, wird auf einer Sondersitzung der Internationalen Arbeitskonferenz am 9. Juni das Wort ergreifen. In seinem Beitrag zu der Jubiläumsschrift der IAO (*Visions of the future on social justice*) unterstreicht er die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit der IAO mit den Vereinten Nationen. Er verweist auf die gemeinsamen Ziele im sozialen Bereich und betont, daß "die Unterentwicklung den Gedanken internationaler Gerechtigkeit verhöhnt, während ihre Auswirkungen Frieden und Stabilität auf der Welt gefährden". Auf dem Weltsozialgipfel können die IAO und die Vereinten Nationen diese engere Zusammenarbeit zwischen beiden Partnern unter Beweis stellen.

Der Präsident von Venezuela wird die 81. Konferenz ebenfalls besuchen. Sie wird durch eine Ansprache des schweizerischen Bundesrates Jean-Pascal Delamuraz eröffnet.

Der Präsident der Vereinigten Staaten, Bill Clinton, bedauert seine Verhinderung für einen geplanten Besuch der Konferenz. In einem Brief an den Generaldirektor schreibt er folgendes: "In den 75 Jahren ihrer Existenz hat die IAO den Respekt der ganzen Welt für ihre Anstrengungen bekommen, die zu einem allgemeinen und dauerhaften Frieden beitragen und die soziale Gerechtigkeit fördern." Die Delegation der Vereinigten Staaten, so Clinton, werde die Ziele des Berichts des Generaldirektors voll unterstützen, vor allem die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit im Rahmen der weltweiten Wirtschaftsverflechtung.

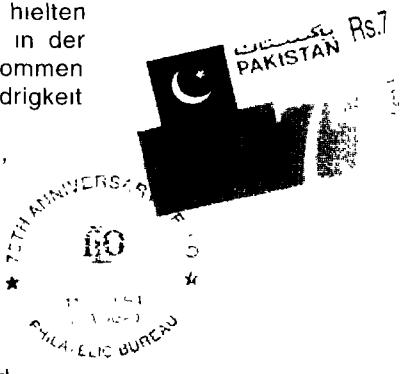
## Nationale Veranstaltungen

In den meisten Mitgliedstaaten der IAO haben dreigliedrige Ausschüsse die Initiative für nationale Jubiläumsveranstaltungen ergriffen.

Die Parlamente Deutschlands, Ghanas, Venezuelas und anderer Länder hielten oder halten noch Sondersitzungen zu sozialen Fragen und zur Rolle der IAO in der internationalen Staatengemeinschaft ab. 30 Länder wollen bestimmte Übereinkommen der IAO ratifizieren, vor allem solche, die sich auf die Menschenrechte und die Dreigliedrigkeit erstrecken.

Kolloquien, Seminare und Diskussionsrunden wurden von den Sozialpartnern, Universitäten, Juristenverbänden u.a. organisiert, um über die Aktualität der internationalen Arbeitsnormen, Beschaffungsprobleme, Arbeitsschutz, Arbeitsbeziehungen etc. zu diskutieren. Vorlesungen und Kurse wurden eingerichtet, sogar Schulen veranstalteten Wettbewerbe über IAO-relevante Themen (siehe unten das spanische Beispiel). In vielen Ländern wurden IAO-Publikationen herausgebracht oder deren Verkauf gefördert.

Briefmarken, Buch- und Photoausstellungen, Pressekonferenzen, Radio- und Fernsehsendungen, Zeitungsartikel, Austrahlung von Informationsmaterial und Videos des Internationalen Arbeitsamtes – die Öffentlichkeit wurde auf vielen Wegen angesprochen.



**Norwegen:** Die Norwegische Gesellschaft für die einten Nationen und der gliedrige Landesausschuß die IAO ermöglichen die öffentliche Ausgabe einer norwegischen Ausgabe der Welt der Arbeit im März 1994. Sie heißt nun regelmäßig mal im Jahr. Außerdem Norwegen eine Broschüre englisch und norwegisch tituliert: Working life.



**Schweiz:** Höhepunkt des Jubiläumsjahrs ist ein Konzert am Juni 1994 um 20.30 Uhr in der Olympia Hall in Genf, zu dem reiche Persönlichkeiten und viele Teilnehmer der Konferenz kommen werden.

**Uruguay:** Der Platz vor dem Arbeitsministerium in Montevideo wurde in "Platz der Arbeit" umbenannt. Eine Gedenktafel soll dort an das 75jährige Jubiläum der IAO erinnern.

**Vereinigte Staaten:** Die Bemühungen der IAO um die Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in aller Welt wurden mit dem Preis für soziale Gerechtigkeit belohnt, der von der Gewerkschaft der Arbeitnehmer in der Automobilindustrie (United Auto Workers' Union, UAW) vergeben wird. Der Preis wurde am 22. März Stephen L. Schlossberg übergeben, den Leiter des IAO-Büros in Washington.

Die Inschrift auf dem Preismodell: "Die UAW ist stolz auf diese Auszeichnung für die IAO. Viele Jahre war die IAO die Stimme der freien Gewerkschaften und widersetzte sich denen, die die Gewerkschaftsfreiheit zu verbieten versuchten. Regierungen und Arbeitgeber haben auf internationaler Ebene viele Organisationen als Fürsprecher, die Arbeitnehmer können nur auf eine einzige rechnen, die IAO."

Unter den früheren Preisträgern sind Persönlichkeiten wie Eleanor Roosevelt, Martin Luther King, John F. Kennedy und Lech Wałęsa.



## In den einzelnen Ländern

### Folgende Initiativen verdienen besondere Erwähnung:

**Polen:** Angesichts der entscheidenden Rolle, die die IAO bei der Anerkennung freier Gewerkschaften und dem folgenden Regimewechsel spielte, übernimmt Präsident Lech Wałęsa die Patenschaft für die Feiern zum 75jährigen Jubiläum der Organisation.

**Ägypten:** Im April fand die Arabische Arbeitskonferenz statt, an der die Arbeitsminister und die dreigliedrigen Delegationen aller arabischen Staaten teilnahmen. Eine Sonder-sitzung galt dem IAO-Jubiläum, auf der der Generaldirektor des IAA über die Zukunft seiner Organisation sprach.

**Philippinen:** Präsident Ramos hat die Woche vom 28. Juni bis zum 4. Juli "Woche der Internationalen Arbeitsorganisation" erklärt. Die Sozialpartner, alle Erziehungseinrichtungen und die Verwaltung sollen Aktivitäten entwickeln, die die Ziele der IAO besser bekanntmachen.

**Spanien:** Das Arbeits- und das Erziehungsministerium haben einen Preis für die technische Zusammenarbeit ausgeschrieben, an dem sich alle Schulen in Spanien, Lateinamerika und der arabischen Welt beteiligen konnten. Thema des Wettbewerbs waren die internationalen Arbeitnehmerwanderungen und die Rolle der IAO in diesem Bereich. Es wurden 37 Preise an Schüler oder Lehrer vergeben, die sich in vier Kategorien bewarben: Zeichnungen, Slogans, Aufsätze und pädagogische Aktivitäten. Am 4. Februar wurden die Preise unter Anwesenheit zahlreicher Persönlichkeiten aus den beteiligten Regionen vergeben. Zwei der Preisträger werden den Sitz des Internationalen Arbeitsamtes in Genf besuchen.





## PUBLIKATIONEN ÜBER DIE IAO

- R. Dertinger, *Menschlich arbeiten - menschlich leben. Die IAO, ein Handbuch für Gewerkschafter*, Köln, Bund-Verlag 1987.
- Victor-Yves Ghebali, *International Labour Organization: a case study on the evolution of U.N. specialized agencies*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988. ISBN 0-7923-0025-4.
- Wilfred Jenks, *Social justice in the Law of nations. The ILO impact after fifty years*, Oxford University Press 1970.
- Albert Thomas, *Internationale Arbeiterschutzgesetzgebung*, Jena 1928.
- Nicolas Valticos, *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, IAA 1977.
- *Visions of the future of social justice. Essays on the occasion of the ILO's 75th Anniversary*.

Diese Anthologie enthält die Stellungnahmen führender Persönlichkeiten aus aller Welt zu Problemen der Arbeitswelt und vor allem der Zukunft der IAO. Immer wieder wird beklagt, daß sich die Institutionen des Arbeitsmarktes und die Politik nicht an neue Gegebenheiten anzupassen vermochten. Aktuelle Fragen wie die der Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen werden aufgeworfen. Auch Anregungen für dringend notwendige Reformen in der Arbeits- und Sozialpolitik fehlt es nicht.

# “International Labour Review” im neuen Gewand

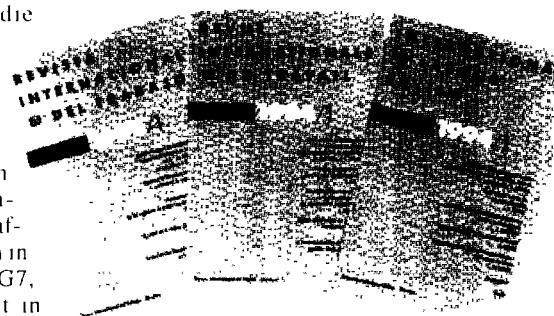
**Die seit 1921 erscheinende Fachzeitschrift der IAO erhält zum 75jährigen Jubiläum der Organisation eine neue Form. Fachleute nehmen zu wichtigen Fragen aus dem Bereich der Menschenrechte, der Arbeitswelt, der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit Stellung.**

Die neue *Review* gliedert sich in drei Teile: wissenschaftliche Fachartikel, Kurzartikel und Kommentare, die neue Perspektiven und Entwicklungen aufzeigen wollen, eine Rubrik zu neuen Publikationen, die stark erweitert wurde.

Das erste Heft im Jahre 1994 beschäftigt sich u.a. mit folgenden Themen: Veränderung der Beschäftigungsstrukturen in den Ländern der G7, soziale Sicherheit in armen Ländern, Arbeitsrecht in Lateinamerika, Strukturreform bei den japanischen Eisenbahnen, Gleichheit von kanadischen Behinderten

in Beschäftigung und Beruf, wirtschaftliche Integrationsgebilde in Lateinamerika, Beschäftigungspolitik der Europäischen Union.

Das zweite Heft in diesem Jahr wird sich den Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer in einer im Wandel begriffenen Arbeitswelt befassen.



(International Labour Review, ISSN 0378-5599 Jahresabonnement: 80 Schweizer Franken, 96 DM.) □

## World Labour Report(1994)

### Gefahren der chemischen Industrie

Der siebte Band des “Weltarbeitsberichts” der IAO gibt einen Überblick zur weltweiten Beschäftigungssituation (siehe Seite 24-27 dieser Zeitschrift), zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familienpflichten, zur Rolle der Arbeitgeberverbände, zum Gesundheitswesen in den Entwicklungsländern und zu den Gefahren der Chemie am Arbeitsplatz. Dem letzten Thema war ebenfalls ein Artikel in der

vorigen Ausgabe unserer Zeitschrift gewidmet.

Dieses Jahr erschien eine Zusammenfassung des *World Labour Report* in deutscher Sprache, zusammen mit einem statistischen Anhang. Sie kann beim Internationalen Arbeitsamt oder unserer Vertretung in Bonn bezogen werden.

## Wanderarbeiter: der Zug der Hoffnung

**Ein Film von Hubert Dubois, Koproduktion der Agentur CAPA, des Internationalen Arbeitsamtes (IAA), des IOM und des Weltbevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA).**

Mehr als 70 Millionen Menschen leben oder arbeiten in einem anderen

Land. Jedes Jahr wandert eine Million Arbeitnehmer auf Dauer aus. Wanderungsbewegungen dieser Größenordnung begleiten die weltweite Wirtschaftsverflechtung und betreffen über 100 Länder. Die Probleme in diesem Bereich werden zunehmend komplexer und verlangen nach neuen Lösungen auf internationaler Ebene.

Der Film beleuchtet diese Fragen anhand

von drei Beispielen: Bauern in Bangladesch auf der Flucht vor Naturkatastrophen, die Belagerung der Einwanderungsfeste Europa, die sorgfältige Auswahl von Einwanderern in Kanada.

Weitere Auskünfte erteilen Miguel Schapira oder Elisabeth Pöss, Presseabteilung, IAA CH-1211 Genf 22 Tel 0041-22-799 6575 oder 799 7949 Fax 0041-22-7883894

Die Veröffentlichungen des Internationalen Arbeitsamtes sind in größeren Buchereien und bei der Internationalen Arbeitsorganisation Vertretung in Deutschland, Hohenzollernstr. 21 D-W-5300 Bonn 2 Tel (0228) 362322 Fax (0228) 352186, erhältlich. Sie erhalten sie neben dem Katalog auch direkt bei der Publicationsabteilung des Internationalen Arbeitsamtes, CH-1211 Genf 22 Fax (022) 798 6358

## Das IAO-Jubiläum in Deutschland Festakt im Deutschen Bundestag

**Bundesarbeitsminister Dr. Blüm:**  
**"Wenn es die IAO nicht schon gäbe,  
müsste sie erfunden werden!"**

Die Jubiläumsfeierlichkeiten in Deutschland haben mit einer Festveranstaltung des Deutschen Bundestages am 27. April 1994 ihren Höhepunkt erreicht. Zahlreiche führende Persönlichkeiten aus Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Regierung waren der Einladung des Vorsitzenden des für die IAO federführenden **Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung**, Günter Heyenn, gefolgt, um gemeinsam das 75jährige Wirken der IAO für die soziale Gerechtigkeit angemessen zu würdigen. Zur feierlichen Festversammlung kamen neben Bundestagsvizepräsident Cronenberg und Bundesarbeitsminister Dr. Blüm eine große Zahl von sozialpolitisch engagierten Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Auch die Spitzen von DGB und BDA sowie zahlreiche hochrangige Vertreter aus Politik und Regierung, Sozialpartnerschaft, Wissenschaft und öffentlichem Leben begingen das feierliche Jubiläum im historischen "Wasserwerk", dem provvisorischen Plenarsaal des deutschen Parlamentes.

Zuvor wurden auf einer Sondersitzung des für die IAO zuständigen **Bundestagsausschusses** aktuelle Fragen der internationalen Sozialpolitik der IAO in Anwesenheit des Stellvertretenden Generaldirektors des IAA, Dr. Heribert Maier, des IAA-Verwaltungsratsmitgliedes Frau Dr. Engelen-Kefer für den DGB, von Herrn Dr. Hess für den BDA und Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Kraus für die Bundesregierung lebhaft und teilweise kontrovers beraten. Zwei neue IAO-Übereinkommen schlug der Ausschuß dem Bundestag einstimmig zur Ratifizierung vor. Auf einer anschließenden Pressekonferenz beantwortete der Stellvertretende IAA-Generaldirektor Dr. Heribert Maier renommierten Fachjournalisten Fragen zu Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der IAO. Der interessierten Presse wurde bei dieser Gelegenheit auch der Bericht von Generaldirektor Michel Hansen an die Internationale Arbeitskonferenz 1994 vorgestellt: *Werte bewahren, Veränderungen fördern – Soziale Gerechtigkeit in einer globalen Wirtschaft*.

Bundesarbeitsminister Dr. Blüm stellte in seinem Grußwort die hervorragende Bedeutung der IAO in der neuen Weltordnung besonders heraus. Eine Welt, in der 20% der Menschheit über 80% des Wohlstandes und der Produktionsmittel verfüge, könne ohne soziale Reformen keinen Bestand haben, erklärte Dr. Blüm. Die IAO habe der Weltoffentlichkeit ihre Schlüsselrolle in ihrem entscheidenden, bei der Unterstützung der Gewerkschaft Solidarität ansetzenden Beitrag zur friedlichen Revolution in Osteuropa dokumentiert und allein damit schon ihre Existenzberechtigung nachhaltig unter Beweis gestellt. Wenn es die IAO nicht bereits gäbe, gipfelte die Laudatio des Ministers, dann müßte sie erfunden werden! Die stellvertretende DGB-Vorsitzende, Frau Dr. Engelen-Kefer, Mitglied des IAA-

kunftsauftakten bestens gerüstet.

Noch im Jubiläumsjahr wird der Deutsche Bundestag voraussichtlich die beiden vom Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur Annahme empfohlenen neuen IAO-Übereinkommen verabschieden – die Übereinkommen 161 über die betriebsärztlichen Dienste und Nr. 164 über den Gesundheitsschutz und die medizinische Betreuung der Seeleute. Damit wird die Liste der deutschen Ratifikationen auf eindrucksvolle 75 Übereinkommen erhöht. Deutschland gehört zu den Mitgliedstaaten der IAO, die nicht nur alle grundlegenden IAO-Übereinkommen, sondern darüber hinaus überdurchschnittlich viele IAO-Normen erfüllen.

Dem Leiter der Vertretung der IAO in Deutschland, Dr. Horst M. Weber, war es eine besondere Freude, zum Festakt

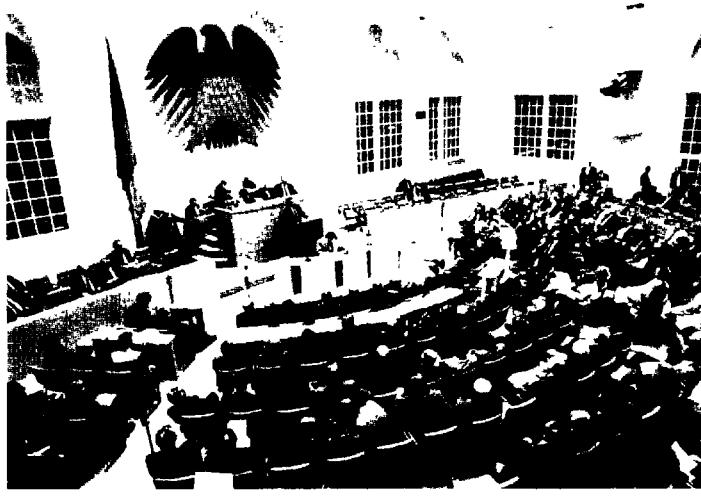
neben den ehemaligen Vorsitzenden des IAA-Verwaltungsrates, Gerd Muhr (DGB) und Prof. Dr. Haase (Bundesregierung) alle vier ehemaligen Direktoren der Bonner IAO-Vertretung seit ihrer Gründung im Jahre 1953 begrüßen zu können: die Herren Seib, Prof. Zöllner, Dr. Strehlke und Handler.

Das hohe Ansehen, das die IAO auch beim Deutschen Bundestag genießt, wird durch die Entsendung einer Parlamentarier-Delegation zu den Feierlichkeiten bei der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 1994 in Genf einmal mehr dokumentiert.

Gemeinsam von Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird aus Anlaß des Jubiläums eine deutsche IAO-Festschrift herausgegeben. Namhafte Experten aus Wissenschaft und Praxis setzen sich darin mit Geschichte und Arbeit der Organisation sowie den neuen Herausforderungen für die IAO wissenschaftlich auseinander.

Unter den zahlreichen Veranstaltungen sind ein Seminar und ein Festvortrag von Prof. von Maydell (deutsches Mitglied im Sachverständigenausschuß für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen) vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Recht zu Bedeutung und Zukunftsaufgaben der IAO besonders zu erwähnen. □

**Dr. Rainer Fuchs**



*Die im Jahre 1919  
geschaffene  
Internationale  
Arbeitsorganisation  
(IAO) führt  
Regierungen,  
Arbeitgeber und  
Arbeitnehmer aus  
170 Mitgliedstaaten  
zusammen, um  
gemeinsam überall  
auf der Welt  
soziale Sicherheit  
und Lebens- und  
Arbeitsbedingungen  
zu verbessern.*

*Das Internationale  
Arbeitsamt (IAA)  
in Genf ist das  
ständige Sekretariat  
der Organisation.*