

**Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung 2011**

**Bericht des Generaldirektors**

**Bericht I(A)**

# **Eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit**

ISBN 978-92-2-723089-6 (print)  
ISSN 978-92-2-723090-2 (Web pdf)  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2011*

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage ([pubvebte@ilo.org](mailto:pubvebte@ilo.org)) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

---

## Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
1. Eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit.....	1
2. Soziale Gerechtigkeit untergraben.....	10
3. Soziale Gerechtigkeit als der Weg nach vorn .....	41



---

# 1. Eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit

## Die 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz und unser Vermächtnis

1. In diesem Jahr feiert die IAO die 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz.
2. Augenblicke wie diese sind für jede Institution wichtig, nicht zuletzt für unsere als die älteste Wirtschafts- und Sozialorganisation der Familie der Vereinten Nationen. Sie lassen uns Zeit, über das im Laufe der Jahre Erreichte nachzudenken und, was noch wichtiger ist, den vor uns liegenden Herausforderungen entgegenzusehen und zu überlegen, was getan werden muss, um sie zu meistern.
3. Dieser Bericht legt der Konferenz einige der, wie ich meine, Schlüsselfragen vor, mit denen die IAO auf dem Weg zu ihrer 100-Jahr-Feier im Jahr 2019 konfrontiert ist. Sie sind das Ergebnis eines ineffizienten Wachstumsmusters, das die Ungleichheit in den vergangenen 30 Jahren weltweit vergrößert hat. Die vor uns liegende Aufgabe besteht darin, weiterhin zusammenzuarbeiten, um wirksame Antworten auf diese Herausforderungen zu erarbeiten – in der IAO selbst, mit unseren nationalen Mitgliedsgruppen, den Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, und durch die Zusammenarbeit der IAO mit Anderen. Die acht Jahre bis 2019 werden für uns von größter Bedeutung sein und eine gewaltige Herausforderung darstellen; eine anspruchsvolle Etappe, so wie die letzten 92 Jahre reich an Erfahrungen, Lehren und Anregungen gewesen sind.

## Eine Vision nachhaltiger Entwicklung für soziale Gerechtigkeit

4. Die Welt braucht eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit, die durch eine Vision nachhaltiger Entwicklung beflügelt wird.
5. Eine Ära, in der die Gestaltung der Politik durch die Bedürfnisse der Menschen, die Sorge um unseren Planeten Erde und Fairness geprägt wird; eine Ära, in der die Vorteile der Globalisierung gerecht verteilt werden; eine Ära, die Hoffnung in unserer Jugend, Kreativität in unseren Gesellschaften und die Glaubwürdigkeit unserer öffentlichen und privaten Politiken und Institutionen entfachen kann; eine Ära, in der die Würde der Arbeit gefördert und geachtet wird; eine Ära, in der Mitsprache, Beteiligung und Demokratie gedeihen.
6. Ob dies nur eine idealisierte Vision einer angestrebten Zukunft bleibt oder zu einer praktischen Realität wird, die unsere Gesellschaften durchdringt, wird in vielerlei Weise von dem Mut, den Überzeugungen, der Fähigkeit und der Willenskraft der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen und unserer Fähigkeit abhängen, untereinander und mit anderen zusammenzuarbeiten, um den Weg für diese neue Ära zu ebnen. Wir wissen aus unserer Geschichte, dass die Dreigliedrigkeit, die Werte und die politischen Instrumente der IAO im Stande sind, Veränderungen zu bewirken. Von der Tatsache, dass unsere im tatsächlichen Leben einzelner Gesellschaften wurzelnde Aufgabe stets eine schwierige Aufgabe gewesen ist, eine Aufgabe, die wir allein nicht bewältigen können, sollten wir uns nicht abschrecken lassen. Man denke nur an Albert Thomas, der 1919 den Gedanken förderte, dass die Welt internationale Arbeitsnormen durch IAO-Übereinkommen benötigt, die durch diese neue, unbekanntere dreigliedrige Organisation beschlossen werden. Und dennoch gibt es heute in jedem Land der Welt Arbeitsgesetze, die auf die eine oder andere Weise durch IAO-Normen beeinflusst worden sind, und unsere grundlegenden Überein-

kommen weisen eine Ratifikationsrate durch die Parlamente von 90 Prozent auf – was eine nahezu universelle Akzeptanz der Grundsätze, wenn auch nicht immer ihrer Umsetzung widerspiegelt.

## Eine neue Weltära nimmt Gestalt an

7. Ich glaube, dass eine neue Weltära bereits begonnen hat. Wie die Vergangenheit uns gelehrt hat, beginnen neue Ären mit dem Zusammenbruch vorherrschender Dogmen und Machtstrukturen. Dies ist mit Sicherheit im Gang. Die enge Logik des Konsenses von Washington ist nicht mehr dominierend. Auch Machtverhältnisse und wirtschaftliche Gewichte verschieben sich. China und dann Indien werden in einer nicht allzu fernen Zukunft die größten Volkswirtschaften der Welt sein. Das Zentrum der Wirtschaftspolitik, die zuvor von den G8-Ländern beherrscht wurde, verlagert sich jetzt mit dem Aufschwung großer Schwellenwirtschaften, wie dies in neuen Gruppierungen wie der G20, den BRICS, der ASEAN+7 und der Global Governance Group (3G) zum Ausdruck kommt.

8. Die Verschiebungen finden eindeutig statt, wie bei solchen Übergangsphasen üblich, gibt es aber viel Ungewissheit. Die Konturen der neuen Realität sind verschwommen. Vollwertige, fertige Alternativen zeichnen sich nicht ab. Daran muss gearbeitet werden. Welche Ziele, welche Politiken, welche Arten von Führerschaft Gestalt annehmen, sind offene Fragen. Unsere Aufgabe ist es, dabei zu helfen, diese neue Ära hin zu sozialer Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung zu lenken.

9. Während wir Überlegungen zum weiteren Vorgehen anstellen, sind einige Dinge aber klar:

- Wir wissen, dass die anhaltende Zunahme der Ungleichheit und die damit einhergehenden sozialen und Entwicklungsungleichgewichte nicht tragbar sind, weder sozial, noch wirtschaftlich.
- Wir wissen, dass die Summe der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Optionen und Prioritäten, die die Politikgestaltung während der letzten 30 Jahre beherrscht haben, sich ändern muss.
- Wir wissen aus Wahlen, von den Menschen auf der Straße und aus Umfragen, dass das Vertrauen in unsere Systeme der Regierungs- und Verwaltungsführung, einschließlich Politik und Wirtschaft (insbesondere das globale Finanzsystem), einen historischen Tiefstand erreicht hat.
- Wir wissen, dass in nur zu vielen Ländern – und insbesondere in entwickelten Ländern –, nachdem es gelungen war, eine ausgewachsene Rezession zu vermeiden, wieder eine Politik des Weitermachens wie bisher Einzug gehalten hat. In sozialer Hinsicht bedeutet das, dass diejenigen arbeitenden Frauen und Männer, öffentlichen Bediensteten, Rentner und kleinen Unternehmen, die für den finanziellen Zusammenbruch nicht verantwortlich waren, den höchsten persönlichen Preis zahlen, ganz besonders die Menschen in jenen Ländern, die aufgrund der Staatsschuld dem Druck der Finanzmärkte ausgesetzt sind.
- Und was aus Sicht der IAO am dramatischsten ist, wir wissen, dass die große Mehrheit der arbeitenden Frauen und Männer, Familien, Haushalte und kleinen Unternehmen in der Welt Zukunftsängste haben und sogar wütend sind, weil sie sehen, dass ihren Bedürfnissen und Bestrebungen keine Priorität eingeräumt wird. Symbole dieses Zustands sind das unannehmbar hohe Niveau der Jugendarbeitslo-

sigkeit und das unanständige Niveau der Einkommens- und Vermögenskonzentration.

10. Wir erleben auch ein zunehmendes Gefühl, dass viele Regierungen weder die Stärke noch den Willen haben, die unverantwortliche Macht zu zügeln, die die Finanzakteure über das Leben unserer Gesellschaften erlangt haben. Uns wird gesagt, dass das Finanzsystem immer noch auf schwachen Füßen steht und weiterhin auf eine Politik des leichten Geldes in den entwickelten Ländern angewiesen ist. Gleichzeitig haben Gewinne und Boni wieder nahezu Vorkrisenniveau erreicht, während die Sparmaßnahmen einschneidende Auswirkungen auf das Leben von Millionen von Menschen haben, die ihren Lebensunterhalt in der realen Wirtschaft verdienen müssen. Was bedeutet all das hinsichtlich der Interessen derjenigen, die die Politik bestimmen? Es sieht so aus, als seien manche Finanzinstitute „zu groß, um zu scheitern“, während viele Menschen „zu klein sind, um eine Rolle zu spielen“.

11. Eine weitere erkennbare Sorge ist die scheinbare Unfähigkeit unseres politischen Systems, langfristig zu denken, in wesentlichen nationalen und internationalen Fragen mit einer Stimme zu sprechen, den Bürgern zu versichern, dass *sie* bei der Politikgestaltung an vorderster Stelle stehen. Die Auswirkungen der Krise werden eher als ein Wahlthema als eine Chance genutzt, um einen gemeinsamen Ansatz zur Wahrung der nationalen Interessen zu entwickeln. Vielleicht vermittelt uns das wagemutige und couragierte Engagement der arabischen Jugendlichen eine aktuellere Botschaft: nämlich dass echter Wandel heutzutage auch eine neue Ära friedlicher sozialer und Bevölkerungsmobilisierung erfordert, die die Stimme und die Forderungen der Menschen in das Herz der politischen Entscheidungsprozesse projizieren kann.

12. Wenn wir Entscheidungen über unsere künftige Politik treffen wollen, müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass das globale politische Szenario sich rasch vor unseren Augen wandelt. Wir sehen zunehmenden Populismus in Europa und den Vereinigten Staaten; Revolten und Revolutionen in der arabischen Welt; Zweifel über die Fundamentaldaten sowohl des Euro als auch des Dollar; ein zunehmendes Selbstbewusstsein in Asien und Lateinamerika, aber gleichzeitig anhaltende Ungleichheit; eine größere globale Rolle Chinas, Indiens, Brasiliens und anderer Länder und stärkere regionale und subregionale Identitäten in Entwicklungsländern. Japans Bemühungen um die Überwindung der seit langem anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation haben durch die jüngsten tragischen Ereignisse einen Rückschlag erlitten. Während das Wachstum mit nahezu 5 Prozent in Afrika wieder Vorkrisenraten erreicht hat, wobei sechs der zehn am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften in Afrika südlich der Sahara liegen, nehmen unsichere Beschäftigung und die Beschäftigung im informellen Sektor zu, und die Armutsraten gehen nicht zurück.

## Die Werte und Politiken der IAO werden mehr denn je benötigt

13. Unter diesen Umständen ist es klar, dass die Agenda für menschenwürdige Arbeit und eine funktionierende Dreigliedrigkeit der IAO die Aussicht auf besseres, integrativeres Wachstum, mehr Frieden, mehr Gerechtigkeit und Rechte, weniger Armut und eine beständigere Entwicklung in Volkswirtschaften, Unternehmen, Arbeitsstätten und letztlich der Gesellschaft mit sich bringen. Die Politiken der IAO leisten einen Beitrag zu einer Welt mit weniger Spannungen, größerer Fairness und verstärkter Sicherheit. Dies sind zwingende aktuelle Widerhaken der markantesten Stellen der Verfassungstexte der IAO. Mit unseren Werten und Politiken liegen wir auf der richtigen Seite der Geschichte.

14. Dennoch waren die letzten Jahrzehnte für uns schwierig. Die vorherrschende Wirtschaftspolitik ließ die Grundwerte der IAO im Wesentlichen außer Acht und setzte auf eine ungleiche und unausgewogene Globalisierung.

15. Diese Politik überschätzte die Selbstregulierungsfähigkeiten der Märkte, unterschätzte die Rolle des Staates, staatlicher Politik und Regelungen und verminderte die Achtung für die Umwelt, die Würde der Arbeit und die Sozial- und Wohlfahrtsfunktionen in der Gesellschaft. Oberstes Gebot der Politiklogik war es, den privaten Sektor zu liberalisieren, um die Investitionen erheblich zu steigern und Arbeitsplätze zu schaffen. Das ist gewiss ein Ziel, das wir teilen. Dieses Ziel wurde aber nicht erreicht. Die globalen Investitionsraten blieben in der Zeit von den 1980er Jahren bis zum Ausbruch der Krise konstant – oder waren sogar leicht rückläufig. In den fortgeschrittenen Ländern, in denen die Finanzmarktregulierung erheblich gelockert wurde, war ein Rückgang der Investitionsquoten zu verzeichnen, während sie in den Schwellenländern, von denen viele diesem Politiktrend nicht folgten, zunahmen. Insgesamt scheinen die Liberalisierung der Finanzmärkte und die Abschaffung der internationalen Kapitalverkehrskontrollen und die damit einhergehenden Maßnahmen zur Verringerung der Kosten der Geschäftstätigkeit keine erhebliche Steigerung der globalen Investitionsrate bewirkt zu haben.

16. Im Gegenteil, durch die kurzfristige Logik der Finanzmärkte wurden das längerfristige Ziel nachhaltiger Unternehmen in der realen Wirtschaft, wofür die IAO steht, untergraben, der Finanzsektor aufgebauscht, der Markt für „Verbriefungsprodukte“ astronomisch ausgeweitet und produktive Investitionen verdrängt.

17. Der dadurch verursachte Zusammenbruch des Finanzsystems in den fortgeschrittenen Ländern führte zu einer globalen Krise, die sich über vielfältige Wege auf die gesamte Welt übertrug. Obgleich der Handel erheblich zugenommen hat, sind seit dem Abschluss der letzten erfolgreichen globalen Handelsverhandlungen mittlerweile 17 Jahre vergangen. Beide dieser Haupttreiber der Globalisierung stecken in einer Legitimitätskrise.

18. Im Verlauf dieser schwierigen Zeiten hat die IAO an ihrem Kurs festgehalten. Wir haben nicht aufgegeben. Wir haben unablässig unsere Überzeugung geäußert, dass sich unsere Werte mit der Zeit als richtig herausstellen würden. Wir sollten stolz darauf sein, dass wir uns behauptet haben. Wir haben eine kritische Stimme erhoben und Alarm geschlagen, dass etwas im Begriff war, schiefzugehen – und dass dies der Welt enorme Defizite an menschenwürdiger Arbeit aufgebürdet hat. Über die Kritik hinaus hat die Dreigliedrigkeit der IAO aber positive Vorschläge für Veränderungen geboten, die von der internationalen Gemeinschaft weitgehend akzeptiert worden sind und die die Grundlage unserer nationalen Arbeit mit den Mitgliedsgruppen bilden.

19. Diese Vorschläge umfassten den Gedanken einer universellen Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, menschenwürdige Arbeit als ein globales Einzelziel und ein konvergierendes Gesamtziel aller öffentlichen und privaten Politiken, Befreiung aus der Armut durch Arbeit als Hauptansatz zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele, eine faire Globalisierung, die Chancen für alle schafft, nachhaltige Unternehmen als das Fundament einer produktiven realen Wirtschaft, einen Globalen Beschäftigungspakt als Antwort auf die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und einen sozialen Basisschutz für die verletzlichsten Menschen. Dies alles sind programmatische Beiträge, die dabei helfen können, diese neue Gestalt annehmende Ära zu prägen.

## Übergang zu einem neuen „effizienten“ Wachstumspfad

20. Wir wissen, wie schwierig es gewesen ist, in diesen Fragen Fortschritte zu erzielen. Es gibt Mauern in Form von strukturellen Hindernissen, die rascheren Fortschritten im Wege stehen. Sie rühren her von einem ineffizienten Wachstumsmuster mit schwacher Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen und einer Marginalisierung von sozial- und arbeitspolitischen Maßnahmen. Es handelt sich, wie wir oft herausgestellt haben, um ein Wachstumsmuster, das mit Ungleichgewichten behaftet ist, die korrigiert werden müssen. Unser Politikansatz bringt nicht nur größere soziale Gerechtigkeit mit sich, sondern ergibt auch ökonomischen Sinn. Ohne Politiken, die mit dem Globalen Beschäftigungspakt in Einklang stehen, wären die Beschäftigungsaussichten und die sozialen Perspektiven sehr viel schlechter. Diejenigen Länder, die eine integrativere, stärker beschäftigungsorientierte Strategie verfolgt haben, sind durch weniger Arbeitsplatzverluste, geringere soziale Spannungen und daher eine raschere Erholung der Wirtschaft belohnt worden.

21. In dieser Hinsicht halte ich es für unerlässlich, dem Gefühl der Machtlosigkeit entgegenzutreten, das manchmal vorherrscht, wenn Menschen sagen: „Wir scheinen nichts dagegen ausrichten zu können. Das sind mächtige Kräfte, die ein Eigenleben führen.“

22. Nun, das stimmt nicht. Dies sind die Ergebnisse von bewussten Politiken, die seit Anfang der 1980er Jahre verfolgt worden sind – und diese Politiken können und müssen geändert werden. Der Weg nach vorn führt nicht über ein Zurückfahren der Öffnung von Märkten und das Abwürgen der potentiellen Vorteile aus einem verstärkten internationalen Handel und höheren internationalen Investitionen, sondern über ihre Integration in ausgewogene, auf sozialer Gerechtigkeit beruhende Lösungen.

23. Märkte funktionieren immer innerhalb sozialer Regeln. Die Regeln müssen individuellen und gesellschaftlichen Entscheidungen und Zielen gerecht werden. Die derzeitigen Regeln sind ineffizient, weil sie zu einem Wachstumsmuster geführt haben, das zunehmend ungleiche Ergebnisse für die Menschen und die Gesellschaft erbracht hat. Das Ziel eines effizienten Wachstumspfads besteht darin, sich auf das Primat des Ziels der sozialen Gerechtigkeit und den Beitrag von Politiken zu einigen, die zu anderen Marktergebnissen führen können – Ergebnissen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit. Daher können die Erfolgskriterien nicht einfach ein hohes im engen Sinn des BIP gemessenes Wachstum sein, sondern es müssen breitere und sehr viel ausgewogenere Ergebnisse sein, die von den Menschen verlangt werden.

24. Abgesehen davon, dass Klarheit über die von uns verfolgten Ziele bestehen muss, erfordert Ausgewogenheit Konvergenz, Synergie und Interaktion zwischen verschiedenen Politikbereichen. Dies ist dem vorherrschenden Denken fremd, das durch sektorale und bruchstückhafte Entscheidungsprozesse geprägt ist. Wir können ein „effizientes Wachstum“ haben, indem wir die positiven Effekte miteinander verbinden und die Tradeoffs zwischen den folgenden Zielen im Rahmen spezifischer nationaler und regionaler Gegebenheiten in geeigneter Weise behandeln:

- fundierte makroökonomische Politiken;
- höheres Investitionsniveau und Schaffung von mehr menschenwürdiger Arbeit durch nachhaltige Unternehmen in der realen Wirtschaft;
- Integrative und faire Arbeitsmärkte fördern, einschließlich internationaler Arbeitsnormen;

- das Finanzsystem in den Dienst der realen Wirtschaft stellen;
- die Fiskalpolitik progressiver gestalten.

25. Die positive Botschaft lautet, dass dies getan werden kann. Meines Erachtens übersteigt es nicht den menschlichen Erfindungsreichtum, diese Ziele mit Marktergebnissen zu verbinden, die zu der neuen Ära sozialer Gerechtigkeit führen können. Wir können offene Volkswirtschaften und offene Gesellschaften haben, die faire Ergebnisse und die Achtung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte fördern. Hierzu ist es aber unerlässlich, dass wir ein Gleichgewicht herstellen.

- Erstens, ein Gesamtgleichgewicht zwischen der öffentlichen Politik und der Regulierungsfunktion des Staates; der Schaffung von Wohlstand und den Innovationsfähigkeiten der Märkte und der demokratischen Stimme der Gesellschaft und den Bedürfnissen von Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften.
- Zweitens, ein Gleichgewicht zwischen den ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimensionen des Lebens – ein nachhaltiger Entwicklungsansatz.
- Drittens, ein Gleichgewicht zwischen der Finanzwirtschaft und der realen Wirtschaft. Das Finanzsystem muss zu seinem Kerngeschäft zurückkehren – Kreditvergabe für Innovationen, produktive Investitionen, die Erleichterung des Handels und Finanzierung von vertretbaren Konsumbedürfnissen.
- Viertens, ein Gleichgewicht zwischen exportorientierten Strategien und der Notwendigkeit einer Ausweitung der einkommensinduzierten Nachfrage und der Binnenmärkte.
- Fünftens, ein Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit, einschließlich einer engeren Beziehung zwischen Produktivitätszuwächsen und Lohnerhöhungen. Der Anteil der Arbeit gegenüber dem des Kapitals am BIP ist in den vergangenen drei Jahrzehnten zurückgegangen.

26. Anlässlich des Arbeitergottesdienstes im Jubeljahr 2000 stellte Papst Johannes Paul II Folgendes fest: „Alle müssen arbeiten, damit das Wirtschaftssystem, in dem wir leben, nicht die Grundordnung des Vorrangs der Arbeit vor dem Kapital, des Allgemeinwohls vor dem privaten Interesse umstößt.“ Gandhi hat es sehr schön ausgedrückt: „Es gibt genug für jedermanns Bedürfnisse, aber nicht für jedermanns Gier.“

## Die Gefahr eines Rückfalls in „business as usual“ vermeiden

27. Wie ich bereits festgestellt habe, hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise viele der Thesen, die zu den Gefahren des derzeitigen Globalisierungsmodells vorgebracht worden waren, bestätigt. Zur Zeit der größten Gefahr, als die Katastrophe eines völligen finanziellen Zusammenbruchs Realität zu werden drohte, waren diese Thesen in aller Munde. Die Akzeptanz von begangenen Fehlern, von Exzessen und Verantwortungslosigkeit und der Notwendigkeit sicherzustellen, dass nach der Krise nichts mehr so sein würde wie vorher, wurde rasch zum Schlachtruf von politischen Führern jeder Art.

28. Heute, da die Möglichkeit eines unmittelbaren globalen Zusammenbruchs schwindet, leiden noch Millionen unter der Krise, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, einschneidende Einbußen bei ihrem Lebensstandard hinnehmen mussten oder sich auf harte Sparmaßnahmen gefasst machen müssen. Man darf sich nicht täuschen. Eine akute soziale Krise ist in vielen Teilen der Welt immer noch die Realität. Die Welle der Mobilisierungen der Völker in der arabischen Welt ist zu einem großen Teil auf die langjäh-

rige Missachtung der Forderungen der Menschen nach menschenwürdigen Arbeitsplätzen und nach Achtung ihrer grundlegenden Rechte zurückzuführen. Wir befinden uns immer noch in einer Situation großer Instabilität und erheblicher Gefahr.

29. Dennoch lässt das Gefühl der Dringlichkeit nach. Es war die akute Gefahr, die eine beispiellose internationale Reaktion hervorrief – in erster Linie durch die G-20. In dem Maß, wie dieses Gefühl nachlässt, kann auch die Verpflichtung zum gemeinsamen Handeln, um Veränderungen zu bewirken, nachlassen. Es gab einen – schwer zu bestimmenden – Zeitpunkt, als das Gefühl einer globalen Krise mehr zu einer Summe von nationalen Krisen wurde, die jedes Land irgendwie eigenverantwortlich überwinden musste. Eine entscheidende Wende kam, als das globale Finanzsystem und seine Institutionen genügend Unterstützung von den Regierungen erhalten hatten, als die Banken, die „zu groß, um zu scheitern“ waren, gerettet wurden und ihre Tätigkeiten um den Preis enormer Kosten für die Bürger und hoher Verschuldung vieler Regierungen wieder aufnehmen konnten. Von da an war es im Grunde wieder „business as usual“.

30. Denjenigen, die glauben, dass dies möglicherweise die erste Krise vergleichbaren Ausmaßes in der Geschichte ist, die nicht zu einem erheblichen Politikwandel führen dürfte, seien drei Dinge ins Gedächtnis gerufen.

31. Erstens, das Gefühl der Ungerechtigkeit, das nicht mit dieser Krise begann, sondern durch sie erheblich verstärkt worden ist, ist nach wie vor akut. Diejenigen, die sich – mit gutem Grund – am wenigsten für diese Krise verantwortlich fühlen, zahlen den höchsten Preis. Zweitens, diejenigen, die – wiederum mit gutem Grund – als die Verursacher der Krise angesehen werden, scheinen davon weder in erheblichem Umfang betroffen worden zu sein, noch scheinen sie bereit zu sein, ihr Verhalten in einer Weise zu ändern, die eine Wiederholung vermeiden helfen würde.

32. Drittens, die globale Krise hat sich in verschiedenen Regionen der Welt unterschiedlich ausgewirkt. Die Volkswirtschaften der Schwellen- und Entwicklungsländer haben sich aufgrund strengerer Finanzvorschriften und vieler durch den Globalen Beschäftigungspakt vorgeschlagener Politiken rascher erholt. Da die Krise im finanziellen Zentrum der am meisten fortgeschrittenen industriellen und nachindustriellen Volkswirtschaften des Nordens entstanden ist, kann es niemanden überraschen, dass sie in Europa, den Vereinigten Staaten und Japan – hier noch verschlimmert durch die Auswirkungen einer Naturkatastrophe – die nachhaltigsten Spuren hinterlassen hat.

33. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Welt der Arbeit werden mit Sicherheit noch viele Jahre zu spüren sein. Die IAO ist ihrerseits mit einer Situation konfrontiert, in der die Gefahr eines sozialen Rückschritts in eben denjenigen entwickelten Regionen am größten zu sein scheint, die in der Vergangenheit ihren Grundthesen gegenüber am aufgeschlossensten waren und am ehesten geneigt gewesen sind, ihre Methoden des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit in die Praxis umzusetzen. Umgekehrt, und das ist ermutigender, besteht in den Schwellen- und Entwicklungsländern aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke, ihres neuerdings selbstbewussten Auftretens auf der internationalen Bühne und von Entwicklungen in ihren eigenen Gesellschaften eine echte Chance für sozialen Fortschritt, der, wenn er Wirklichkeit wird, enorme positive Auswirkungen auf das Leben von unzähligen Millionen von Bürgern der Welt haben könnte.

## Die Zeit ist reif für eine Führungsrolle der IAO

34. Um mitzuhelfen, dass diese Situation geändert wird, müssen wir in der IAO meines Erachtens das Selbstvertrauen haben, bei der Gestaltung der Debatte über die öffentlichen und privaten Politiken der Zukunft eine Führungsrolle zu übernehmen. Warum aber wir? Hier sind einige Gründe:

- Die Werte und Politiken, für die wir stehen, sind genau diejenigen, die nach Auffassung der meisten Menschen eine gerechtere und nachhaltigere Zukunft für alle bringen können. Unsere Vorschläge sind für viele Menschen sinnvoll und einleuchtend.
- Unsere Politiken finden ausdrückliche Unterstützung. Wie bereits erwähnt, hat die IAO umfassende staatliche Unterstützung auf höchster Ebene für unseren Ansatz in den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen sowie in parlamentarischen Institutionen und in der Zivilgesellschaft, um nur einige zu nennen, erhalten.
- Die IAO ist eine Quelle des Ausgleichs. Einvernehmen unter den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO, das in der Realität der realen Wirtschaft wurzelt, bringt ausgewogene Ansätze zu komplexen Problemen mit sich. Dies ist unerlässlich, um die Arten von Ungleichgewichten zu bewältigen, die ich erwähnt habe.
- Wir müssen die positive Energie und die Entscheidungsfähigkeit einsetzen, die die Mitgliedsgruppen seit der Mitte der 1990er Jahre in Bezug auf die wesentlichen Politiken der IAO gezeigt haben, um mitzuhelfen, dass diese neue Ära Gestalt annimmt.

35. Aus diesem Grund ist diese 100. Tagung der IAK auf dem Weg zu unserem 100-jährigen Jubiläum im Jahr 2019 so wichtig. Sie erinnert uns daran, dass wir die Erben einer stolzen Vergangenheit und die Verwalter einer schwierigen Gegenwart sind, versunken in den Kampf für eine bessere Zukunft, auf die künftige Generationen, das hoffen wir, stolz sein können.

36. Werfen wir einen Blick auf diese Geschichte und ihre heutige Bedeutung.

37. Die Geschichte der IAO entfaltet sich aus ihren markantesten Texten, nämlich der Präambel zur Verfassung der IAO von 1919 und ihrem Anhang, der Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944, die in diesem Bericht erwähnt werden. Sie erinnern uns an eine grundlegende und konstante These, an der sich diese Organisation weiterhin orientieren muss, wenn sie sich nicht verirren soll. Es handelt sich um das vorrangige Ziel, soziale Gerechtigkeit durch alle Maßnahmen der IAO zu erreichen.

38. Heute ist es unbedingt erforderlich, erneut mit Nachdruck auf die praktische Verwirklichung des herausragenden Grundgedankens der sozialen Gerechtigkeit für unsere Organisation hinzuweisen, wie er durch die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 weiter entwickelt worden ist.

39. Über das, was in der Welt der Arbeit recht und billig ist, kann man durchaus streiten, insbesondere wenn gleichermaßen legitime konkurrierende Interessen im Spiel sind. Wo die grundlegenden Rechte bei der Arbeit respektiert werden, haben die Gesellschaften in solchen Fällen Mechanismen erarbeitet, um zu akzeptablen Lösungen in Arbeitsmarktfragen zu gelangen, die dem Kriterium der Fairness gerecht werden – und auch demjenigen von wirtschaftlichem Realismus. Es handelt sich hierbei um die Mechanismen des sozialen Dialogs und der Kollektivverhandlungen, die zusammen mit den internationalen Arbeitsnormen die Identität der Dreigliedrigkeit der IAO bestimmen.

## Ein Blick nach vorn

40. In Teil 2 meines Berichts hebe ich die Daten hervor, die die wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte und Ungleichheiten unserer Gesellschaften im Rahmen des Globalisierungsmodells belegen, das sich in den beiden letzten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts herausgebildet hat. Viele rühren von Entwicklungen in der Arbeitswelt während der vergangenen Jahrzehnte her. Die Trends geben Anlass zu ernster und dringender Sorge, da sie eine Welt erkennen lassen, die Gefahr läuft, in vielerlei Hinsicht untragbar zu werden – wirtschaftlich, ökologisch, sozial und politisch.

41. In Teil 3 lege ich dar, dass die dringende Notwendigkeit besteht, ein neues Wachstumsmuster zu entwerfen – das Muster eines „effizienten“ Wachstums, das menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten für alle schaffen kann. Eine auf sozialer Gerechtigkeit aufbauende Globalisierung ist das einzige System, das mit den Zielen der IAO vereinbar ist. Ich stelle abschließend fest, dass die IAO ihrer stolzen Geschichte gerecht werden kann und muss, indem sie die Notwendigkeit, eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit zu gestalten, fest auf die nationalen Agenden der Mitgliedsgruppen und damit auch auf den Tisch internationaler Politikkohärenz setzt.

42. Angesichts der derzeitigen ungewissen und in vielerlei Hinsicht schwierigen Umstände müssen die Mitgliedsgruppen der IAO meines Erachtens intensiv über die Rolle nachdenken, die unsere Organisation in der neuen Ära, die Gestalt annimmt, spielen soll. Die diesjährige historische Konferenz bietet eine Gelegenheit, mit dieser Analyse zu beginnen. Sie findet zu einer Zeit statt, da viele Menschen sich große Sorgen über die Zukunft der globalen Wirtschaft und unseres Planeten machen. Für viele gibt es kaum einen Grund, mit Optimismus in die Zukunft zu blicken – für die persönlichen oder kollektives Überleben ein gutes Ergebnis wäre und denen es schwerfällt zu glauben, dass ihre Kinder ein besseres Leben haben werden als sie.

43. Ihretwegen und unser aller wegen müssen wir uns der Aufgabe widmen, eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit zu schaffen. Die IAO kann das nicht alleine tun, und es wird ohnehin nicht von heute auf morgen geschehen. Aber denjenigen, die sich von der Größe der Aufgabe abschrecken lassen, möchte ich die Präambel zur Verfassung von 1919 oder die Erklärung von Philadelphia von 1944 zur Lektüre empfehlen. Wir bauen auf den Schultern derjenigen auf, die vor uns da waren, und unsere Schultern müssen breit genug sein, um das Gewicht derjenigen zu tragen, die nach uns kommen – und deren Achtung zu erwerben.

44. Dies erinnert uns an das, was die Führer, die unsere Verfassung ausgearbeitet haben, klar sahen: wir sind wesentlicher Bestandteil von sozialen und politischen Prozessen, die sowohl unsere Prioritäten als auch unsere Handlungsfähigkeit zu verschiedenen Zeiten in der Geschichte prägen. Wir sind aus den sozialen Kämpfen des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts hervorgegangen. Mehr als 90 Jahre später, selbst nachdem viele IAO-Politiken zu Gesetzgebung und Praxis geworden sind, werden unsere Werte und Politiken für eine bessere, ausgewogenere Welt dringend benötigt.

45. Wenn wir über unsere künftige Rolle nachdenken, müssen wir daher mit Selbstbewusstsein vorgehen. Wir dürfen nicht vergessen, dass die IAO in der Geschichte der Welt die wichtigste öffentlich-private Partnerschaft ist, die einen Beitrag zur globalen Ordnungspolitik leistet. Wenn viele der dysfunktionalen Politiken, um deren Änderung wir uns heute bemühen, vergessen sein werden, wird es die IAO immer noch geben. Wir waren der Aufgabe gewachsen und werden es auch in Zukunft sein.

---

## 2. Soziale Gerechtigkeit untergraben

### Ungleichgewichte der Globalisierung und ineffizientes Wirtschaftswachstum

46. Marktwirtschaften können sehr effizient sein, wenn es darum geht, das Wachstum der Produktion zu generieren, das zu einer Erhöhung des Lebensstandards führt. Ein Blick auf die Durchschnittswerte ergibt folgendes Bild. In den vergangenen 30 Jahren stieg das durchschnittliche Welt-BIP pro Person um 40 Prozent. Durch eine Verbindung von grundsatzpolitischen Entscheidungen, politischen Veränderungen und technologischen Innovationen hat die Globalisierung den Ländern dabei geholfen, mehr zu produzieren, breitere Märkte zu erreichen, Produktionssektoren auf der Basis des komparativen Vorteils umzustellen und Unternehmen zu stärken, indem sie dem allgemeineren Wettbewerb ausgesetzt wurden.

47. Durchschnittswerte sind aber nicht das, was die meisten Menschen erfahren. Die Märkte haben tendenziell ungleiche Ergebnisse produziert. Zwar steht die Wachstumsrate stets im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, es sind aber das Muster des Wachstums und seine sozialen Folgen, die einer genaueren Prüfung unterzogen werden sollten. Betrachten wir das Wachstum aus dieser Perspektive, ist es sehr ineffizient.

### Globalisierung mit einer starken sozialen Dimension

48. In meinem Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 1999, in dem ich den Begriff der menschenwürdigen Arbeit einführte, schrieb ich Folgendes: „Der Wohlstand und die Ungleichheiten, zu denen die Globalisierung geführt hat, beginnen, die Grenzen der kollektiven sozialen Verantwortung aufzuzeigen ... Die Globalisierung hat die „Anpassung“ zu einem universalen Phänomen gemacht, dem sich die reichen und die armen Länder in gleicher Weise gegenübersehen. Wenn die derzeitigen Tendenzen ungezügelt anhalten, dann wird die sich aus den zunehmenden Ungleichheiten ergebende Instabilität die größte Gefahr sein, mit der wir konfrontiert sind<sup>1</sup>.“

49. Die darauffolgenden zwölf Jahre haben diese These bestätigt.

50. Ich habe diese ungleiche und unausgewogene Globalisierung ebenso freimütig kritisiert, wie ich eine Globalisierung mit einer starken sozialen Dimension befürwortet habe.

51. Im Jahr 2004 haben wir eine Gruppe von Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern von Weltrang, darunter Nobelpreisträger, versammelt, um eine belastbare Liste von maßgeblichen Empfehlungen zu diesem Zweck zu erarbeiten. Die Weltkommission stellte in der Einführung zu ihrem Bericht Folgendes fest: „Die derzeitige Funktionsweise der globalen Wirtschaft weist tiefverwurzelte und anhaltende Unausgewogenheiten auf, die moralisch unannehmbar und politisch unhaltbar sind ... Die Unausgewogenheit zwischen Wirtschaft und Gesellschaft untergräbt die soziale Gerechtigkeit<sup>2</sup>.“ Im Jahr 2005 stellte die Generalversammlung der Vereinten Nationen Folgendes fest: „Wir

---

<sup>1</sup> IAA: *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999, S. 1 und 6.

<sup>2</sup> Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegter Bericht, 92. Tagung, Genf, 2004, S. 3.

unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, ... das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien ... zu machen<sup>3</sup>.“ Im Jahr 2010 erkannte die Generalversammlung an, dass bei der Herbeiführung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle die Fortschritte schleppend waren<sup>4</sup>.

52. Schon 1995 forderte der Weltgipfel für soziale Entwicklung, an dem mehr als 120 Staats- und Regierungschefs teilnahmen, dass der Sicherheit und dem Wohl der Menschen als Ergebnis des Wirtschaftswachstums größere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

53. Als Vorsitzender des Vorbereitungsausschusses des Gipfels brachte ich seinerzeit einige der Themen vor, für die ich mich mein ganzes Leben lang eingesetzt habe. Die Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung, die auf dem Gipfel angenommen wurde, beginnt u.a. mit folgenden Feststellungen: „Wir erkennen an, dass sich den Völkern der Welt in unterschiedlicher Weise die dringende Notwendigkeit stellt, tiefgreifende soziale Probleme anzugehen, von denen jedes Land betroffen ist, namentlich Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung (...). Wir sind gemeinsam der Überzeugung, dass soziale Entwicklung und soziale Gerechtigkeit unabdingbare Voraussetzungen für die Herbeiführung und Wahrung von Frieden und Sicherheit innerhalb unserer Nationen wie auch zwischen ihnen sind (...). Wir sind fest davon überzeugt, dass wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz voneinander abhängige und einander gegenseitig verstärkende Bestandteile einer bestandfähigen Entwicklung sind, die den Rahmen für unsere Bemühungen um die Herbeiführung einer höheren Lebensqualität für alle Menschen bildet<sup>5</sup>.“

54. Diese Erklärungen zeugen von den Bemühungen während all dieser Jahre um ein Wachstumsmuster mit breitgefächerten Chancen und sozialem Fortschritt. Heute wird diese Debatte verstärkt geführt, da sich mehr und mehr zeigt, dass wir ein ineffizientes Muster des Wirtschaftswachstums haben.

### Ineffizientes Wachstum verteilt die Gewinne ungleichmäßig und untergräbt damit den sozialen Zusammenhalt

- Die Einkommensungleichheit hat in den meisten Ländern zugenommen, wobei die Spitzeneinkommen die Durchschnittseinkommen einteilen. In fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben Einkommensungleichheiten zu Ungleichheiten beim Wohlstand geführt und können in den kommenden Jahren die soziale Mobilität untergraben – die Basis des sozialen Gefüges.
- Weltweit teilen sich 80 Prozent der Bevölkerung 30 Prozent des Reichtums der Welt. Zwischen 1990 und 2007 steigerten die unteren 20 Prozent der Weltbevölkerung ihren Anteil am Gesamteinkommen auf 2 Prozent gegenüber 1,5 Prozent zuvor.

<sup>3</sup> Vereinte Nationen, Dok. A/RES/60/1.

<sup>4</sup> Vereinte Nationen, Dok. A/RES/65/1, Abs. 20.

<sup>5</sup> Vereinte Nationen, Dok. A/CONF.166/9.

- 3,5 Milliarden Menschen teilen sich soviel Einkommen wie 61 Millionen Menschen im Jahr 2007<sup>6</sup>.
- In den Vereinigten Staaten hat sich der Einkommensanteil der obersten 0,1 Prozent zwischen 1976 und 2007 mehr als vervierfacht, von 2,3 Prozent auf 12,6 Prozent<sup>7</sup>.
- Die Armut (mit 1,25 US-Dollar pro Tag) geht zurück, aber nur sehr langsam, auf 1,4 Milliarden Menschen im Jahr 2005 gegenüber 1,8 Milliarden im Jahr 1990; bei diesem Tempo würde es weitere 88 Jahre dauern, um eine Welt ohne extreme Armut zu erreichen<sup>8</sup>.
- Um die Armutsraten bis 2015 gegenüber 1990 zu halbieren (Millenniums-Entwicklungsziel 1), müssten die am wenigsten entwickelten Länder das Wachstum der produktiven Beschäftigung (zur Schaffung eines über der Armutsschwelle liegenden Einkommens) verdoppeln, auf 7,1 Prozent gegenüber den derzeitigen 3 Prozent<sup>9</sup>.
- Die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede verringern sich äußerst langsam; bei dem derzeitigen Tempo wird es weitere 75 Jahre bedürfen, um diese Lücke zu schließen.
- Rund 75 bis 80 Prozent der Weltbevölkerung haben keinen Zugang zu einem elementaren sozialen Schutz<sup>10</sup>.
- Enttäuschte soziale Bestrebungen legen den Keim für soziale und politische Instabilität. Viele Untersuchungen haben den Zusammenhang zwischen hoher Einkommensungleichheit, sozialen Unruhen und politischer Instabilität, die zu geringerem Wirtschaftswachstum führen, nachgewiesen<sup>11</sup>. Die jüngsten Ereignisse im Nahen Osten und in Nordafrika haben uns dies deutlich vor Augen geführt. Der Weltentwicklungsbericht 2011 zeigt anhand von Umfragedaten, dass in zwei Fünfteln der Antworten junge Männer Arbeitslosigkeit und wahrgenommene Ungerechtigkeit als den Hauptgrund dafür angaben, dass sie sich Banden und Rebellengruppen anschlossen<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> I. Ortiz; M. Cummins: *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion*, S. 11, Abs. (B), New York, UNICEF, 2011.

<sup>7</sup> A. Atkinson; T. Piketty; E. Saez: „Top Incomes in the Long run of History“ in *Journal of Economic Literature* (2011, Bd. 49, Nr. 1), S. 6, Abs. 2.

<sup>8</sup> IAA-Schätzungen auf der Grundlage von Weltbankdaten und unter Verwendung eines konstanten Verhältnisses von Wachstumselastizität zu Armutsverringerung im Durchschnitt der letzten 10 Jahre.

<sup>9</sup> IAA: *Growth, employment and decent work in the least developed countries*, Genf, 2011, S. 22, Abs. 1 und Tab. 1.8.

<sup>10</sup> IAA: *Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, S. 87, Abs. 210.

<sup>11</sup> Siehe Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report: From one crisis to the next?*, Genf, IAA, 2010.

<sup>12</sup> Weltbank: „Conflict, Security and Development“, *World Development Report*, Washington, 2011, S. 9, feature 2.

Mehr und bessere Arbeitsplätze sind ein Ziel, dessen Verwirklichung nach wie vor in weiter Ferne liegt und durch die globale Krise erschwert wird

- Von den 3 Milliarden Menschen, die heute erwerbstätig sind, übt die Hälfte irgendeine Form selbständiger Erwerbstätigkeit aus, überwiegend notgedrungen, nicht freiwillig<sup>13</sup>.
- Die informelle Beschäftigung (als Anteil an der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung) macht in den Entwicklungsregionen im Durchschnitt mehr als 50 Prozent aus.
- Die sogenannte atypische Beschäftigung ist in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften auf dem Vormarsch – ein Trend, der im Zuge der Erholung der Volkswirtschaften von der globalen Krise angehalten hat.
- Die vergebliche Suche nach einem Arbeitsplatz ist heute das Schicksal von rund 205 Millionen Menschen, gemessen an der amtlichen Definition der Arbeitslosigkeit; wenn wir diejenigen zufügen, die unterbeschäftigt sind und mehr arbeiten möchten, und diejenigen, die entmutigt sind und die Suche nach einer Beschäftigung aufgegeben haben, dann könnten sich die Arbeitslosenzahlen leicht verdoppeln.
- Mit 12,6 Prozent ist die Arbeitslosenquote junger Frauen und Männer weltweit 2,5mal höher als die Quote der Erwachsenen, wobei die Quoten über Regionen von 8,3 bis 25,1 Prozent reichen.
- Kinderarbeit ist weltweit rückläufig; doch arbeiteten im Jahr 2008 immer noch 215 Millionen Kinder, rund die Hälfte davon in gefährlicher Arbeit; etwa 13 Millionen Menschen arbeiten Schätzungen zufolge unter Zwangsarbeitsbedingungen<sup>14</sup>.
- Die Zahl der Ratifikationen der grundlegenden Arbeitsnormen ist seit 1998 um 53 Prozent auf 1.322 Ende Dezember 2010 gestiegen, was 90 Prozent der potentiellen Gesamtzahl der Ratifikationen von 183 Mitgliedstaaten entspricht; die tatsächliche Anwendung schwankt jedoch zwischen Mitgliedstaaten, Unternehmen und Arbeitsstätten erheblich.

Die Wirtschaft selbst ist instabiler geworden, was sich auf nachhaltige Unternehmen in der realen Wirtschaft auswirkt

55. Seit 1980 ist die Welt durchschnittlich alle drei Jahre von einer Finanzkrise erschüttert worden. Diesen gingen normalerweise umfangreiche Kapitalbewegungen, steigende Rohstoffpreise und erhöhte Zinssätze voraus. Im Durchschnitt dauert es zwei Jahre, bis die Produktion und 4,8 Jahre, bis die Beschäftigung wieder das Vorkrisenniveau erreichen<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> IAA: *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery*, Genf, 2011.

<sup>14</sup> IAA: *Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren*, Bericht des Generaldirektors, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Bericht I(B), Genf, 2010; und *Die Kosten des Zwangs*, Bericht des Generaldirektors, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Bericht I(B), Genf, 2009, siehe S. 7, Abs. 19.

<sup>15</sup> C. Reinhart; K. Rogoff: *The aftermaths of financial crises*, NBER-Papier Nr. 14656, Jan. 2009.

- Die Arbeitsproduktivität hat im Jahrzehnt bis 2009 in den fortgeschrittenen Ländern doppelt so schnell zugenommen wie die Löhne, wobei ähnliche Trends in 16 von 21 Schwellen- und Entwicklungsländern beobachtet wurden, was zu einem schrumpfenden Anteil der Löhne am Gesamteinkommen und einer Schwächung der globalen Nachfrage führte.
  - Global ist der Anteil der Investitionen am BIP zwischen Mitte der 1980er Jahre und 2009 um mehr als 2 Prozentpunkte gefallen<sup>16</sup>; anders ausgedrückt, steigende Gewinne haben nicht zu größeren Investitionsanstrengungen geführt.
  - Der Anteil der von der Finanzwirtschaft statt der realen Wirtschaft generierten Gewinne ist in den fortgeschrittenen Ländern auf 42 Prozent gestiegen gegenüber 25 Prozent in den 1980er Jahren<sup>17</sup>.
  - Der Anteil der im Hinblick auf Investitionen einbehaltenen Gewinne ist konstant geblieben, während der Anteil der für Dividendenzahlungen ausgeschütteten Gewinne in den fortgeschrittenen Ländern rasch zugenommen und sich in den Vereinigten Staaten im Zeitraum 1980 bis 2008 auf 46 Prozent verdoppelt hat.
  - Kleine Unternehmen sind der Hauptbeschäftigungsmotor; deren Prioritäten werden aber bei der Politikgestaltung, bei öffentlich-rechtlichen Regelungen, beim Zugang zu Kredit, bei Ausbildungsmöglichkeiten, bei Infrastrukturinvestitionen und anderen Formen der Unterstützung routinemäßig übersehen.
  - Schließlich gibt es Zusammenhänge zwischen Ungleichheiten und instabilen Volkswirtschaften. Die weltweite Rezession von 2008-09 wird im Allgemeinen auf zunehmende Ungleichheit, stagnierende mittlere Einkommen und die Gewährung von üppigen Krediten an potentiell zahlungsunfähige Haushalte, deren Arbeitseinkommen stagnierte, zurückgeführt<sup>18</sup>. Über die globale Krise hinaus ziehen größere Ungleichheiten Kosten in Form von persönlicher Sicherheit, Freiheitsentzug und Abschreckung nach sich. Bei jeder gegebenen Wachstumsrate benötigen Länder mit hoher Ungleichheit mehr Zeit, um Armut abzubauen, als Länder mit weniger Ungleichheiten.
56. Wir wollen einige ausgewählte Befunde genauer unter die Lupe nehmen.

## Anhaltende und steigende Einkommensungleichheiten

57. Eine große Anzahl von Ländern weist, gemessen mit Hilfe des Gini-Koeffizienten, eine zunehmende Ungleichheit auf – rund zwei Drittel der Länder mit vergleichbaren Daten<sup>19</sup>. In einem weiteren Drittel hat die Ungleichheit nicht zugenommen, oder sie hat sich, ausgehend von einem sehr hohen Niveau, geringfügig abgeschwächt. Länder oberhalb der 45-Grad-Linie in Abbildung 1 entsprechen dem Muster einer zunehmenden Einkommensungleichheit zwischen 1980 und 2000. In einem typischen Land hat die Ungleichheit jedes Jahr stetig zugenommen. Im Lauf von zwei Jahrzehnten schlägt sich

---

<sup>16</sup> Siehe *International Labour Review*, der globalen Krise gewidmete Sonderausgabe, 2010, auf der Grundlage von IWF-Statistiken.

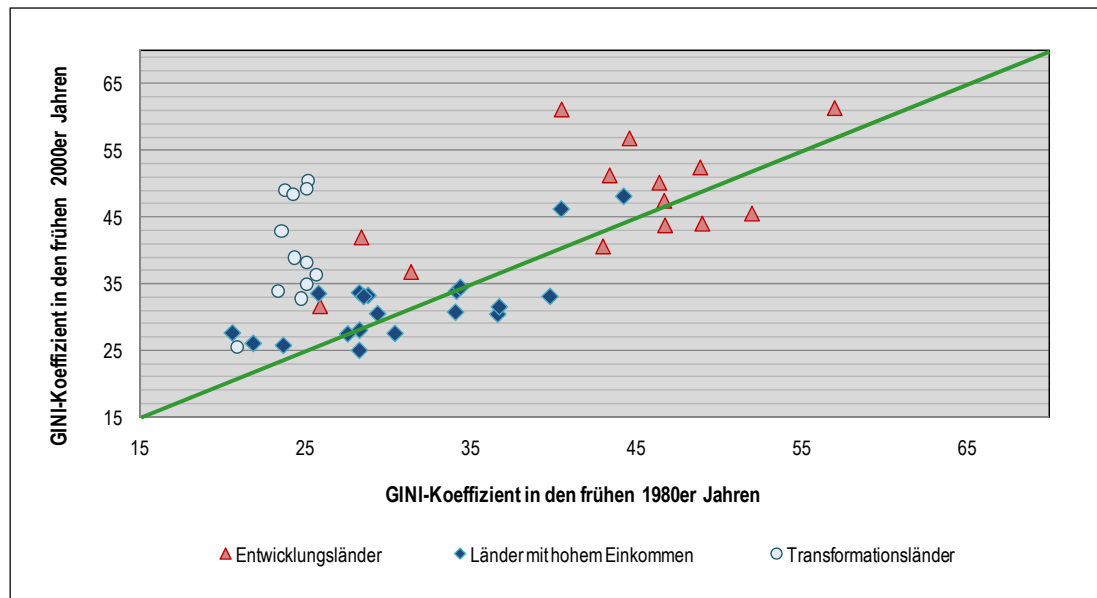
<sup>17</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, Genf, IAA, 2009, S. 45, Abs. 2.

<sup>18</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2008 :Income inequalities in the age of financial globalization*, Genf, IAA, 2008.

<sup>19</sup> Der Gini-Koeffizient ist ein Maß der Ungleichheit, bei dem Null einer Verteilung entspricht, bei der jeder gleiche Anteile enthält, und 1 einer Verteilung, bei der nur eine Person das gesamte Einkommen erhält. Eine höhere Zahl entspricht somit einer höheren Ungleichheit.

dies in umfangreichen Verschiebungen der Einkommensverteilung zugunsten derjenigen an der Spitze nieder – während für alle anderen sehr viel weniger abfällt.

**Abbildung 1. Wachsende Ungleichheit ist der dominierende Trend seit den 1980er Jahren**



Quelle: WIDER-Datenbank; IAA-Berechnungen.

58. Erstaunlich ist, was seit einigen Jahren an der Spitze der Einkommensverteilung geschieht<sup>20</sup>. In den Vereinigten Staaten beispielsweise lag der Einkommensanteil der oberen 10 Prozent der Bevölkerung in der Zeit nach dem Krieg meistens unter 35 Prozent; Anfang der 1980er Jahre begann er dramatisch zu steigen und hat jetzt 50 Prozent erreicht – ein Niveau, das zuletzt in den 1920er Jahren verzeichnet wurde. Anders ausgedrückt, die oberen 10 Prozent der Bevölkerung verfügen über ebenso viel Einkommen wie die restlichen 90 Prozent der Bevölkerung zusammen. Diese Kluft zwischen den oberen 10 Prozent und dem Rest der Bevölkerung ist heutzutage in vielen Ländern nichts Ungewöhnliches.

59. Die Zunahme des Anteils des Gesamteinkommens der oberen 10 Prozent der Bevölkerung geht weitgehend auf das Konto der Entwicklung der Einkommen des oberen 1 Prozent – und noch stärker aufgeschlüsselt – des oberen 0,1 Prozent der gesamten Bevölkerung. Im Jahr 2007 entfielen 23,7 Prozent des Gesamteinkommens in den Vereinigten Staaten auf das obere 1 Prozent.

## Zunehmende Lohnpolarisierung zwischen unten und oben

60. Vergleicht man die oberen und unteren 10 Prozent der Einkommen (das D9/D1-Verhältnis<sup>21</sup>), dann hat die Lohnungleichheit seit 1995 in 15 Ländern zugenommen, aber

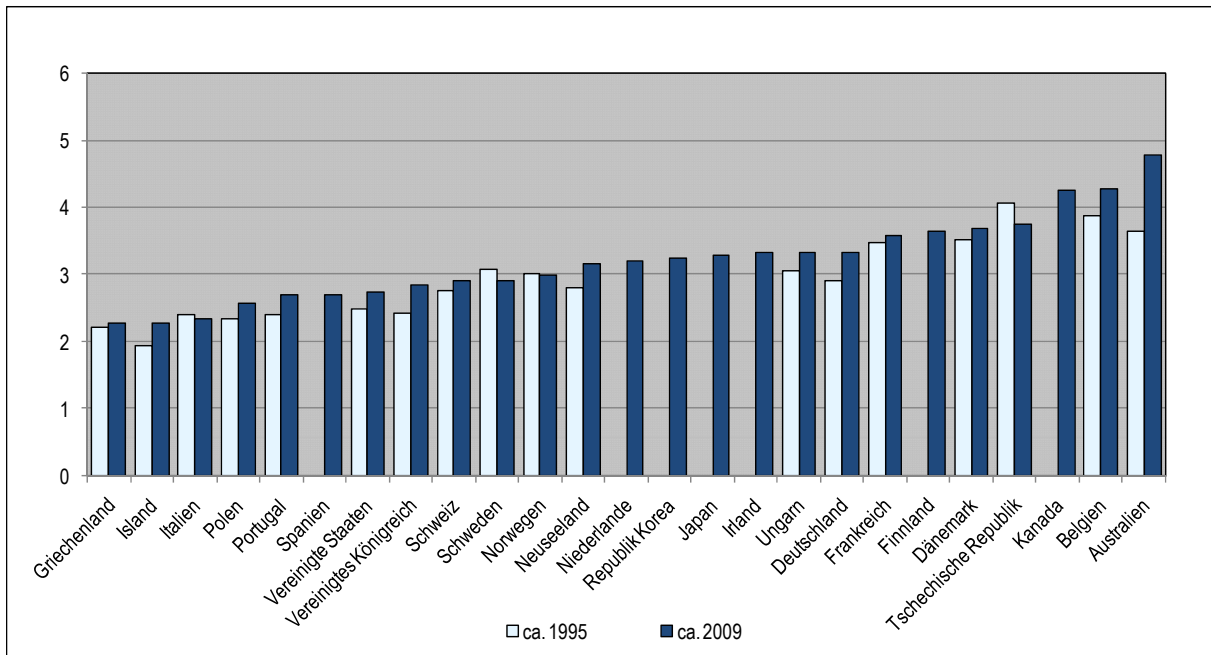
<sup>20</sup> Siehe J.G. Palma: „Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': The share of the rich is what it's all about“, in *Cambridge Working Paper in Economics*, Nr. 1111, 2011.

<sup>21</sup> Der Indikator wird berechnet als das Verhältnis der Dezilgrenzen des 9. Dezils (d.h. 90 Prozent aller Arbeitnehmer verdienen weniger als diesen Betrag) und des ersten Dezils (d.h. 10 Prozent aller Arbeitnehmer verdienen weniger als diesen Betrag).

nur in vier Ländern abgenommen (Belgien, Frankreich<sup>22</sup>, Irland und Japan). Im Durchschnitt stieg das Verhältnis von 3,00 im Jahr 1995 auf 3,23 im Jahr 2009 (siehe Abbildung 2). Für Entwicklungs- und Schwellenländer ergibt sich ein etwas positiveres Bild, da die Lohnungleichheit in elf Ländern, für die Daten vorliegen, abgenommen und in fünf Ländern zugenommen hat. Dennoch liegt das durchschnittliche D9/D1-Verhältnis in diesen Ländern über zehn und damit weit über dem in Industrieländern verzeichneten Verhältnis<sup>23</sup>.

**Abbildung 2. Wir werden ungleicher**

*Veränderungen der Einkommensungleichheit, gemessen anhand des D9/D1-Verhältnisses*



Anmerkung: Die Dezilverhältnisse für Industrieländer beziehen sich nur auf die Verdienste von Vollzeitbeschäftigten; die Daten für Schwellen- und Entwicklungsländer sind aufgrund von konzeptionellen und methodischen Unterschieden nicht immer genau vergleichbar.

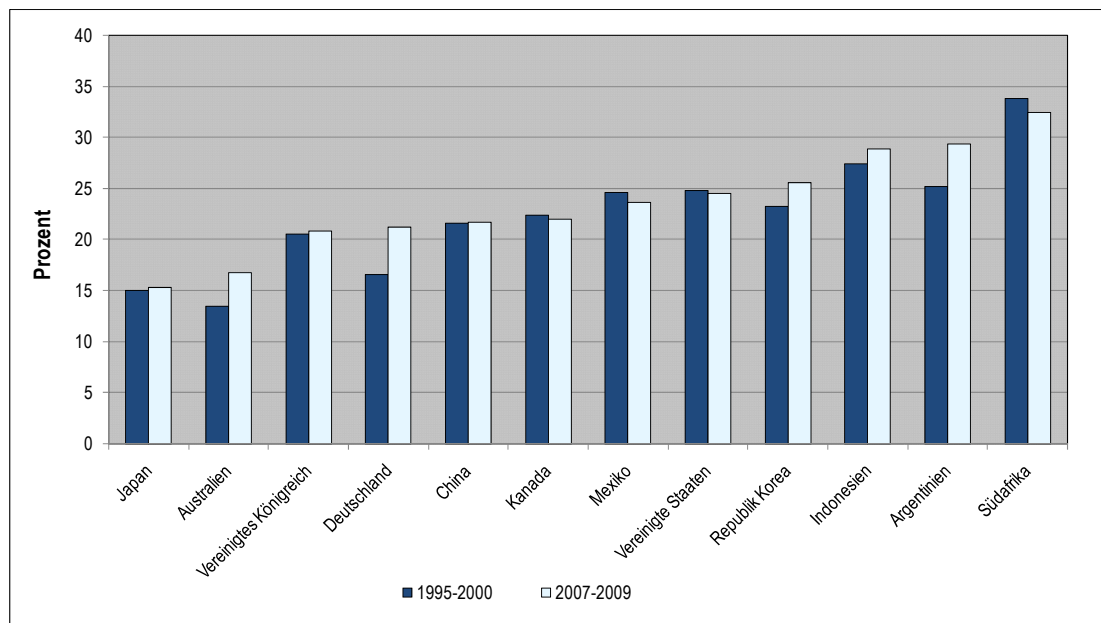
Quelle: OECD-Datenbank für Einkommensverteilung und IAA-Datenbank für globale Löhne.

61. Eine Folge der zunehmenden Lohndispersion ist ein steigender Anteil der gering-bezahlten Menschen, ein Muster, das in 25 von 37 Ländern beobachtet wird, für die Daten vorliegen (Abbildung 3).

<sup>22</sup> Neuere Angaben für Frankreich deuten jedoch darauf hin, dass die Anteile derjenigen ganz oben (0,1 und 0,01) zwischen 1998 und 2005 steil angestiegen sind. Siehe die Präsentation von Francois Bourguignon auf dem OECD-Forum über die Bekämpfung der Ungleichheit, 2. Mai 2011.

<sup>23</sup> Die Daten für Schwellen- und Entwicklungsländer sind aufgrund von konzeptionellen und methodischen Unterschieden nicht immer genau vergleichbar.

**Abbildung 3. Mehr Frauen und Männer haben geringbezahlte Arbeitsplätze**  
*Der Anteil der Geringbezahlten in ausgewählten Ländern (Definiert als der Anteil der Personen, die weniger als zwei Drittel der mittleren Löhne verdienen)*



Quelle: IAA-Statistiken.

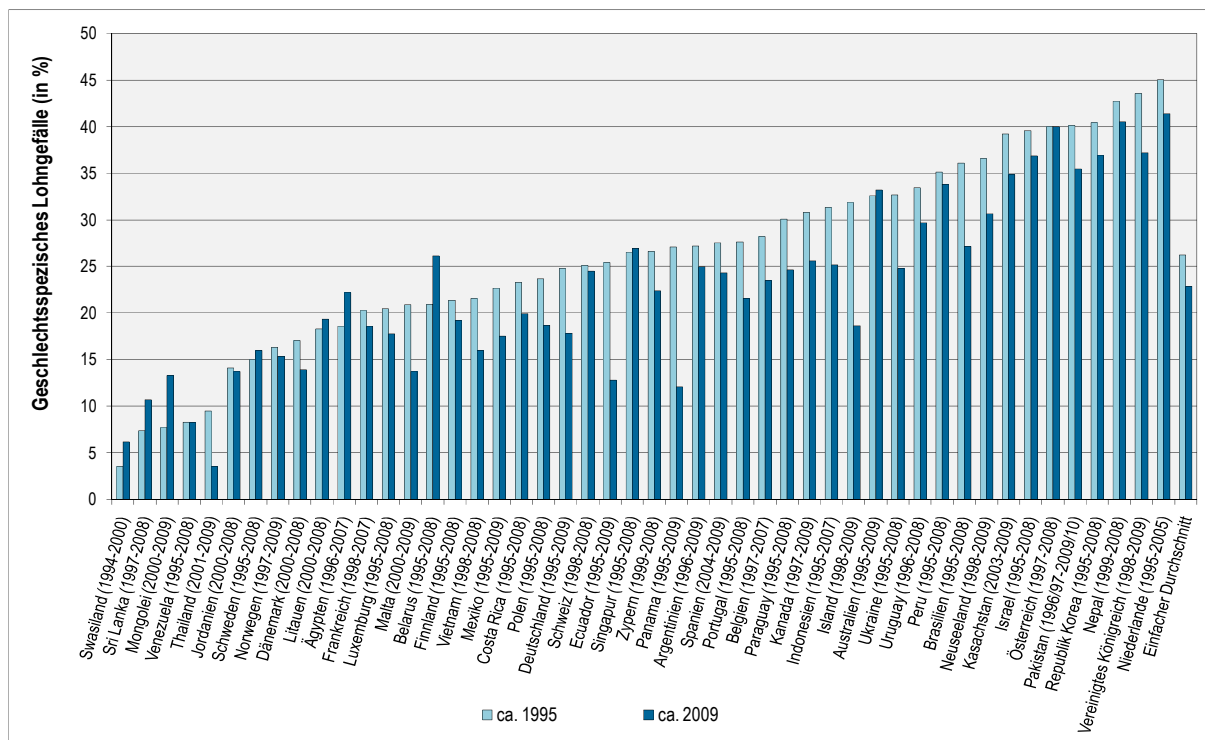
62. Es gibt zahlreiche Erklärungen für die Polarisierung, wobei die Globalisierung an vorderster Stelle steht. Wichtiger ist jedoch heute, was dagegen unternommen werden kann.

## Anhaltende Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern

63. Im Durchschnitt betrug das Einkommensdefizit von Frauen gegenüber dem Einkommen von Männern im Zeitraum 2008-09 22,9 Prozent (Abbildung 4). Dies stellt eine Verbesserung gegenüber der 1995 festgestellten Lücke dar (26,2 Prozent). Ein positiver Trend ist in 39 der 48 Länder zu verzeichnen. Dennoch würde es bei dem derzeitigen Tempo des Fortschritts über 75 Jahre dauern, bis der in dem umfassend ratifizierten Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts geförderter Grundsatz „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ verwirklicht wäre. Frauen schultern einen unverhältnismäßig hohen Anteil der unbezahlten Betreuungsarbeit und leisten in der Regel weniger Arbeitsstunden als Männer. Doch selbst auf Stundenbasis verdienen Frauen in der Europäischen Union im Durchschnitt 17,1 Prozent weniger als Männer<sup>24</sup>. Die Lohnunterschiede lassen sich zum Teil mit Unterschieden in der Ausbildung oder Erfahrung erklären, doch hat diese Erklärung angesichts der Bildungsabschlüsse von Frauen und der sich verringern den geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Arbeits Erfahrung an Glaubwürdigkeit verloren.

<sup>24</sup> Bezieht sich auf 2009 für die Europäische Union von 27 Ländern. Siehe Eurostat, wie oben zitiert.

**Abbildung 4. Die Einkommen der Frauen schließen zu denjenigen der Männer auf, aber sehr langsam**  
*Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, ca. 1995 bis ca. 2009*

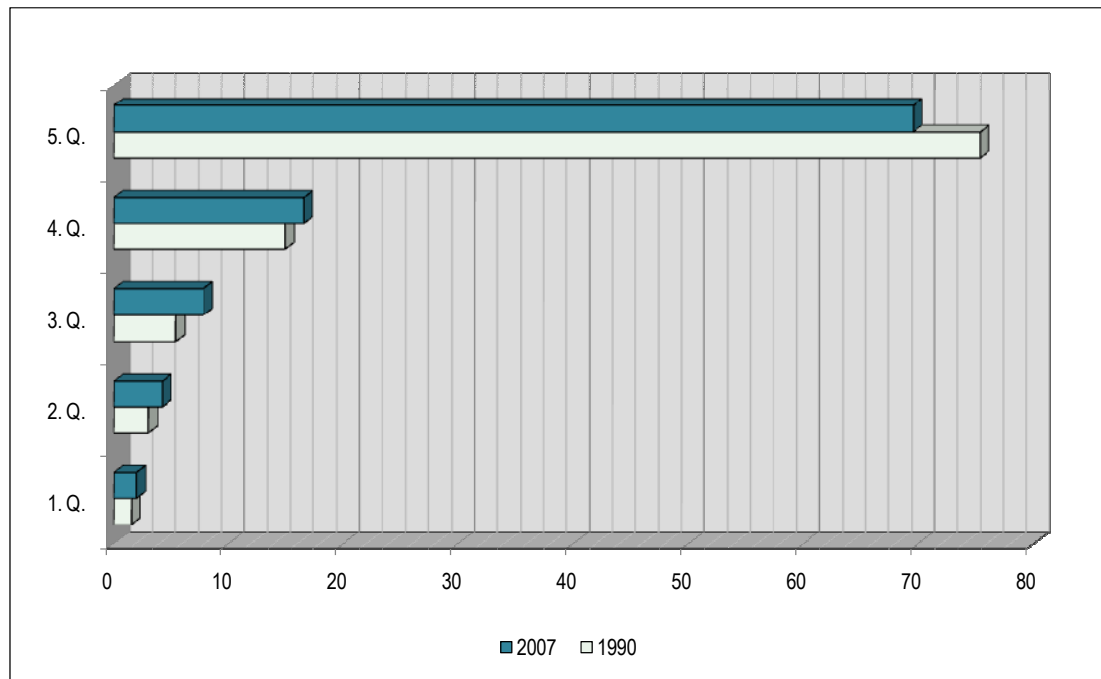


Quelle: IAA-Statistiken; Eurostat.

## Die Welt ist ein hochgradig ungleiches „Land“

64. Wir leben in einer hochgradig ungleichen Welt, in der 80 Prozent der Weltbevölkerung sich 30 Prozent des Reichtums der Welt teilen, wobei 70 Prozent auf die oberen 20 Prozent entfallen (Abbildung 5). Um es noch anschaulicher darzustellen, die reichsten 61 Millionen (1 Prozent der Weltbevölkerung) verfügen über das gleiche Einkommen wie die ärmsten 3,5 Milliarden (56 Prozent der Weltbevölkerung). Wäre die Welt ein Land, würde sie einen Platz unter den wenigen hochgradig ungleichen Ländern einnehmen (oder in der oberen rechten Ecke von Abbildung 1 erscheinen).

**Abbildung 5. Die Welt ist, wenn wir sie uns als ein Land vorstellen, dramatisch ungleich**  
 Globale Einkommensverteilung (Bevölkerungsquintile, 1990 und 2007, in konstanten internationalen PPP-Dollar)



Quelle: I. Ortiz; M. Cummins: *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion*, New York, UNICEF, 2011. Siehe S. 7, 9.

## Die Finanzwirtschaft verdrängt die reale Wirtschaft

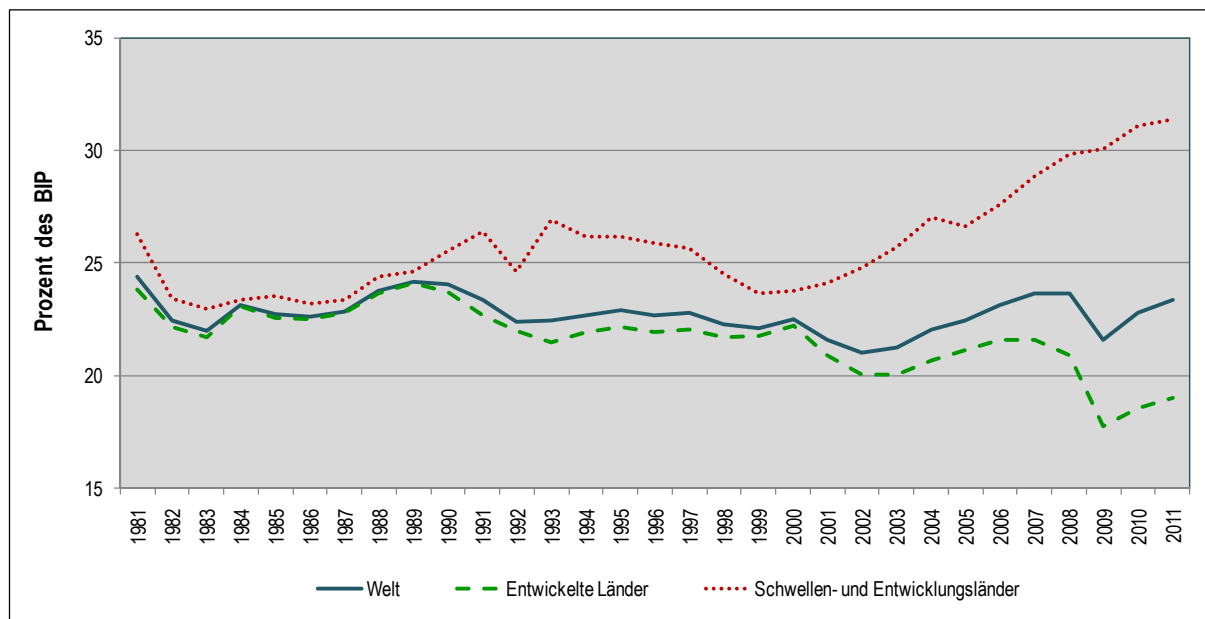
65. Ein eindeutiger Gewinner der nicht nachhaltigen Globalisierung, deren Zeuge wir sind, ist die Finanzwirtschaft.

66. Der Trend zur „Finanzialisierung“ der Wirtschaft hat eine Reihe von Konsequenzen. Der Anteil der von der Finanzwirtschaft statt der realen Wirtschaft generierten Gewinne stieg im Jahr 2007 in den fortgeschrittenen Ländern auf 42 Prozent gegenüber 25 Prozent in den 1980er Jahren. Das Gewicht der Finanzwirtschaft in der Wirtschaft legt den Schluss nahe, dass sich ihre Rolle von der eines Finanzmarkt-Intermediärs zur Versorgung der realen Wirtschaft mit Krediten zu der eines Haupttreibers der Wirtschaft gewandelt hat, der seine eigene Entwicklung verfolgt.

67. Ein weiteres Indiz ist die Gewinnverteilung der Unternehmen, insbesondere der für Dividendenzahlungen ausgeschüttete Anteil, der sich in den Vereinigten Staaten im Zeitraum 1980-2008 auf 46 Prozent verdoppelt hat gegenüber 23 Prozent im Zeitraum 1946-79. Umgekehrt ist der Anteil der einbehaltenen Gewinne (für Investitionszwecke) mit 18 Prozent der Gewinne (nach Steuern) während des gleichen Zeitraums konstant geblieben. Ein ähnlicher Trend lässt sich in Europa beobachten.

68. Eine dritte Konsequenz ist der abnehmende Anteil der Investitionen in Prozent des BIP, insbesondere in den fortgeschrittenen Ländern. Dieser Trend wird in Abbildung 6 dargestellt.

**Abbildung 6. Der Rückgang der Investitionsquote in entwickelten Ländern ist nicht durch eine Zunahme in den Schwellenländern kompensiert worden: Investitionen (in Prozent des BIP), 1981-2011**



Quelle: IWF: *World Economic Outlook*-Datenbank, online.

69. Der Anteil des Wachstums, der für Investitionen aufgewendet wird, ist in den fortgeschrittenen Ländern zurückgegangen (um 3 Prozentpunkte während des Zeitraums), während er in der jüngeren Zeit in Schwellen- und Entwicklungsländern zugenommen hat. Weniger Investitionen bedeutet weniger Arbeitsplätze, insbesondere von der Art, die für die unteren 90 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zugänglich sind.

70. Umgekehrt tragen mehr Dividendenzahlungen und hohe bis sehr hohe Vergütungspakete in der Finanzwirtschaft zu der oben dokumentierten schiefen Einkommensverteilung bei.

71. Eine vierte Konsequenz ist der Rückgang des Unternehmertums und der Unternehmensgründungen im Zusammenhang mit den Verzerrungen, die einem überdimensionierten Finanzsektor zugeschrieben werden<sup>25</sup>.

## Wobei die Löhne dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität hinterherhinken

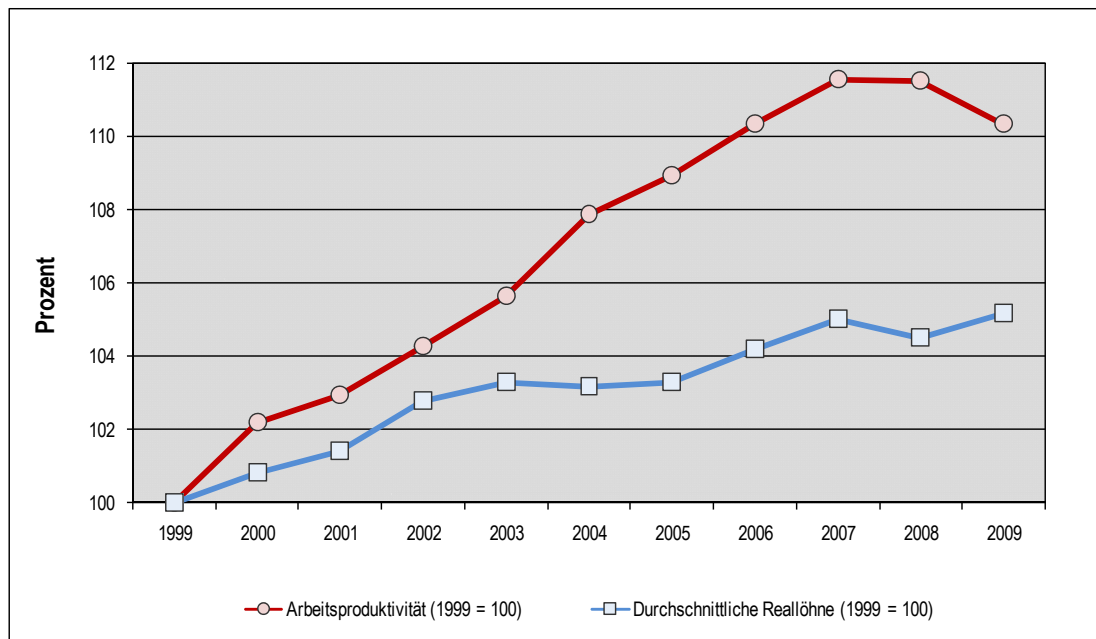
72. Weltweit hat sich das Verhältnis zwischen Arbeitsproduktivität und Löhnen im vergangenen Jahrzehnt erheblich abgeschwächt.

73. Die Arbeitsproduktivität eilt in einer Vielzahl von Ländern den Lohnerhöhungen voraus. In den fortgeschrittenen Ländern ist die Arbeitsproduktivität während der vergangenen zehn Jahre um 10,3 Prozent gestiegen, ungefähr doppelt so schnell wie die Löhne (Abbildung 7). Schätzungen der IAO zeigen, dass in 16 einer Stichprobe von 21 Schwellen- und Entwicklungsländern ein ähnliches Muster vorherrscht.

<sup>25</sup> P. Kedrosky; D. Stangler: *Financialization and its entrepreneurial consequences*, Kauffmann Foundation, März 2011.

74. Insgesamt verzeichneten 17 von 24 Ländern, für die bis Anfang der 1980er Jahre zurückreichende Daten vorliegen, einen sinkenden Lohnanteil, obgleich es zwischen den Ländern erhebliche Schwankungen gibt. Eine genaue Untersuchung der Daten zeigt, dass strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft – beispielsweise eine Verlagerung hin zu kapitalintensiveren Sektoren – *nicht* der Hauptgrund für die rückläufigen Lohnanteile sind. Der Abwärtstrend ist vielmehr durch sinkende Lohnanteile *innerhalb* von Sektoren verursacht worden<sup>26</sup>.

**Abbildung 7. Reallöhne hinken Produktivitätszuwachs hinterher**  
*Produktivitäts- und Lohnzuwachs in entwickelten Ländern (1999=100)*



Quelle: IAA-Statistiken.

75. Die Abkoppelung des Lohnzuwachses vom Produktivitätszuwachs bedeutet einen abnehmenden Lohnanteil, was unmittelbare Auswirkungen auf die Gesamtnachfrage weltweit hat. Wenn die Lohndefizite durch einen schuldengetriebenen Verbrauch kompensiert werden, kann dies zu einer unhaltbaren Verschuldung der Haushalte führen. Dies war eine der unmittelbaren Ursachen der globalen Krise<sup>27</sup>.

### Langsamer Anstieg der abhängigen Beschäftigung

76. Heute stehen drei Milliarden Menschen an jedem Werktag auf, um zur Arbeit zu gehen. Das sind zwei von drei Menschen im Alter von 15 bis 64 Jahren in der Welt. Die Welterwerbsbevölkerung nahm in dem Jahrzehnt bis 2009 um 496 Millionen zu. Die Zunahme wird 357 Millionen in dem Jahrzehnt bis 2020 betragen, davon rund 57 Prozent im Alter von 15 bis 39 Jahren.

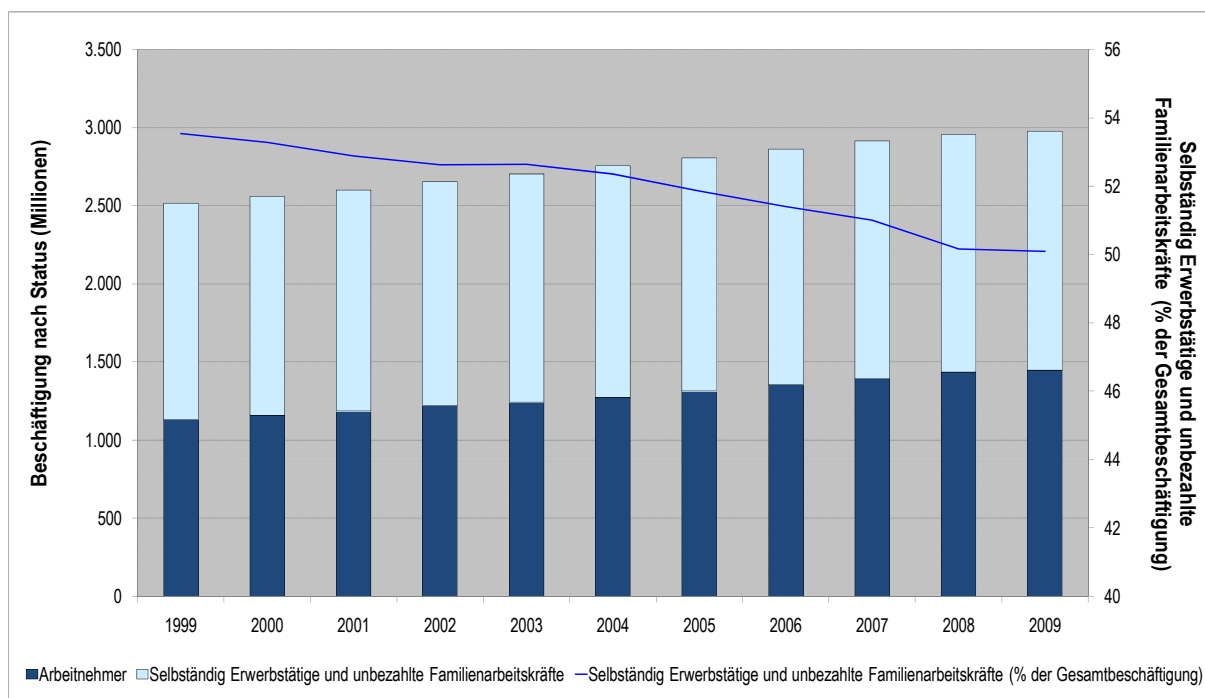
77. Das Wachstum der Erwerbsbevölkerung kann in Wachstum der abhängigen Beschäftigung und Wachstum der selbständigen Erwerbstätigkeit und der unbezahlten Familienarbeit aufgeschlüsselt werden. Bei letzterer handelt es sich hauptsächlich um

<sup>26</sup> IAA: *Global Wage Report 2010-11: Wage policies in times of crisis* (Genf), Kap. 2 und Technischer Anhang II.

<sup>27</sup> Siehe M. Kumhof und R. Rancière: *Inequality, Leverage and Crises*. IWF-Arbeitspapier WP710/268 (Washington, IWF, 2010).

Arbeit in Haushalten wie auf kleinen, häufig der Eigenversorgung dienenden Familienfarmen und in der städtischen informellen Wirtschaft der Entwicklungsländer. Die abhängige Beschäftigung nahm zwischen 1999 und 2009 um 322 Millionen zu und erreichte 50 Prozent der Gesamtbeschäftigung, während die Zahl der selbständig Erwerbstätigen und unbezahlten Familienarbeitskräfte um 146 Millionen stieg. Der Anteil der Frauen an solcher Arbeit ist rascher zurückgegangen als der von Männern. Abbildung 8 gibt Aufschluss über diesen Trend.

**Abbildung 8. Langsame Verlagerung von der Subsistenzhaushaltswirtschaft zur Lohnarbeit**  
*Abhängige Beschäftigung und selbständig Erwerbstätige und unbezahlte Familienarbeitskräfte in der Welt, 1999-2009*



Quelle: IAA: *Global Employment Trends*, Januar 2011.

78. Historisch gesehen steigt der Anteil der abhängigen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung mit dem Pro-Kopf-Einkommen. Im Zuge der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung der Volkswirtschaften und der Schrumpfung der informellen Wirtschaft nimmt der Anteil der selbständig Erwerbstätigen und unbezahlten Familienarbeitskräfte tendenziell ab. Die Tatsache bleibt aber bestehen, dass im Jahr 2009 50 Prozent der Erwerbstätigen in der Welt – geschätzte 1,53 Milliarden – als Selbständige und unbezahlte Familienarbeitskräfte tätig waren, ein bescheidener Rückgang gegenüber den 53,5 Prozent im Jahr 1999.

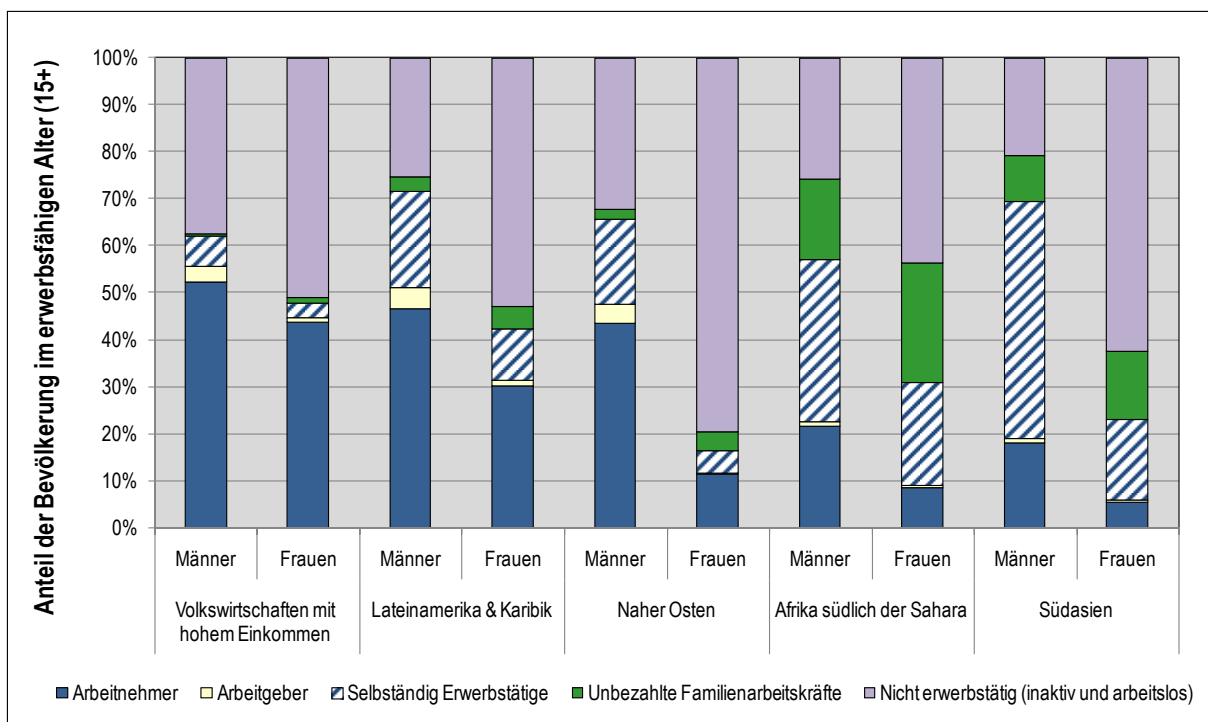
79. Wie lange würde es bei diesem Tempo dauern, um den Anteil der selbständigen Erwerbstätigkeit in der Welt auf den Anteil von mehr oder weniger 20 Prozent zu reduzieren, der derzeit in den entwickelten Ländern gegeben ist? Rund 100 Jahre!

80. Die Abkehr von selbständiger Erwerbstätigkeit und unbezahlter Familienarbeit verläuft von Region zu Region auch nicht homogen. Die Regionen mit den größten Anteilen an Selbständigen und unbezahlten Familienarbeitskräften verzeichneten bei der Verlagerung hin zu unselbständiger Beschäftigung die geringsten Fortschritte. In Südasien waren im Jahr 2009 100 Millionen mehr Erwerbstätige Selbständige und unbezahlte Familienarbeitskräfte als im Jahr 1999, wobei 30 Prozent des gesamten Beschäftigungs-

zuwachsen auf die unselbständige Beschäftigung entfielen. Im subsaharischen Afrika entfielen mehr als 64 Prozent des Beschäftigungswachstums der Region während des gleichen Zeitraums auf selbständige Erwerbstätigkeit und unbezahlte Familienarbeit.

81. Wie Abbildung 9 zeigt, ist der Anteil der Frauen an den Selbständigen und unbezahlten Familienarbeitskräften unverhältnismäßig hoch. Im subsaharischen Afrika stehen nur rund 15 Prozent der Frauen in einer abhängigen Beschäftigung gegenüber 29 Prozent der Männer.

**Abbildung 9. Der Anteil der Frauen an der Lohnarbeit bleibt in den meisten Regionen unverändert**  
Beschäftigungsstatus von Männern und Frauen nach Region

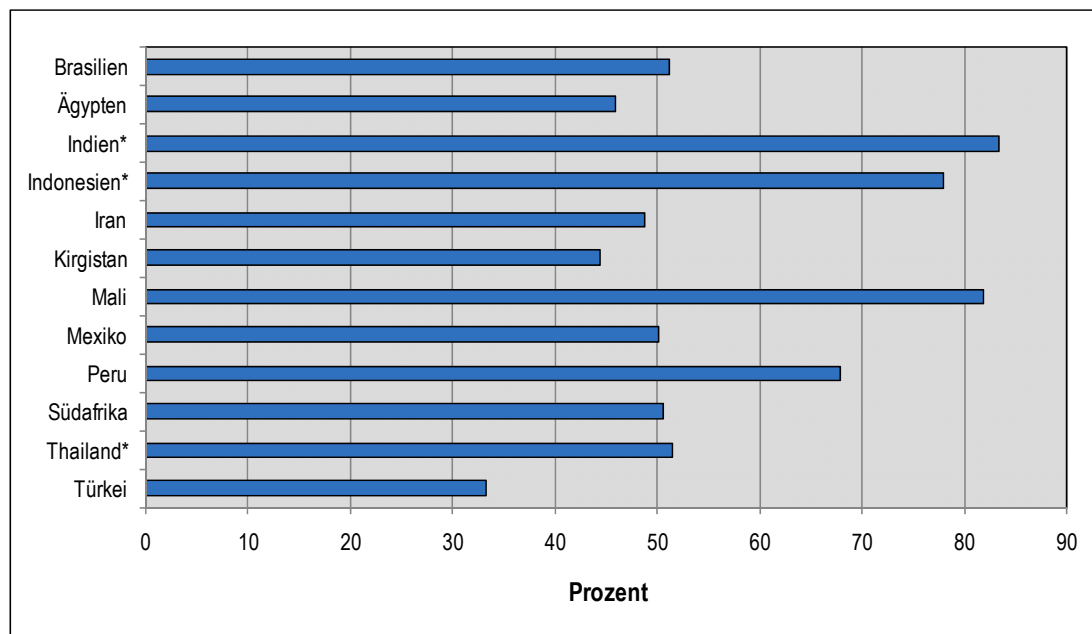


Quelle: IAA: *Global Employment Trends*, Januar 2011.

## Anhaltende informelle Beschäftigung

82. Ob sie eine bezahlte Tätigkeit ausüben oder für eigene Rechnung arbeiten, in der Erwerbswelt ist die Mehrheit dieser 496 Millionen Erwerbstätigen in den vergangenen zehn Jahren in die informelle Wirtschaft absorbiert worden. In einer Stichprobe von zwölf Schwellen- und Entwicklungsländern, die in Abbildung 10 aufgeführt sind, betrug der Anteil der informellen Beschäftigung an der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung 57 Prozent. Im Durchschnitt handelt es sich bei einem Drittel der informellen Beschäftigung um unselbständige Beschäftigung und bei zwei Dritteln um selbständige Erwerbstätigkeit.

**Abbildung 10. Die informelle Wirtschaft ist in vielen Ländern eine „normale“ Beschäftigungsquelle**  
*Prozentualer Anteil der informellen Beschäftigung an der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung (ca. 2000), ausgewählte Länder*



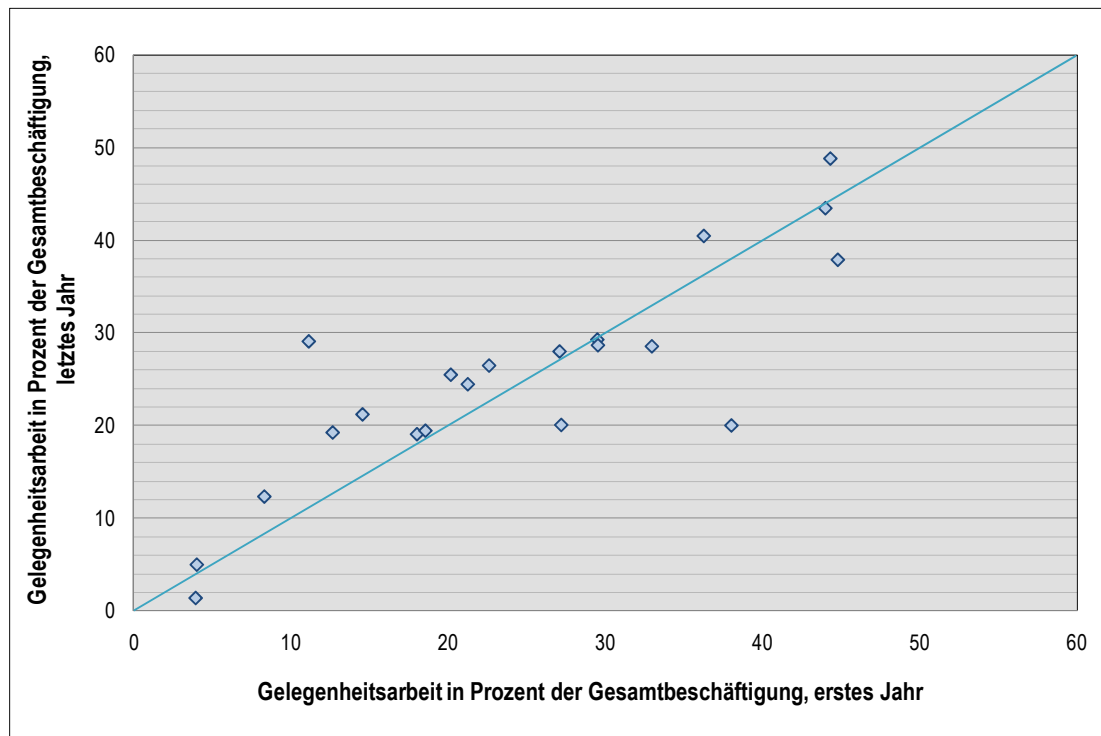
Anmerkung: \* Daten für Ende der 1990er Jahre.

Quelle: J. Charmes: „Concepts, Measurements and Trends“ in *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, J.P. Jütting und J.R. de Laiglesia (Hrsg.), OECD. Siehe Kap. 2, S. 34, Tab. 2.1.

83. Tagelöhner in Entwicklungsländern verdienen von allen Erwerbstätigen ungeachtet ihres Beschäftigungsstatus häufig am wenigsten – und haben überhaupt keine Arbeitsplatzsicherheit. Ihre Zahl steigt weiter an (Abbildung 11). In den Ländern der Stichprobe<sup>28</sup> liegen viele mehr über der 45-Grad-Linie, was zeigt, dass im Verlauf der Zeit eine Zunahme des Anteils der entlohnten Gelegenheitsarbeit an der Gesamtbeschäftigung verzeichnet worden ist.

<sup>28</sup> Liste der Länder und Zeiträume: Argentinien (1998-2003), Botsuana (1996-2006), Brasilien (2001-03), Chile (1996-2003), China (1990-2003), Costa Rica (1990-2003), Ecuador (1990-2003), El Salvador (1995-2003), Honduras (1996-2003), Indonesien (2001-03), Jamaika (1998-2002), Mauritius (1995-2008), Mexiko (1991-2003), Panama (1991-2003), Sambia (1990-2000), Sri Lanka (1997-2007), Südafrika (2001-07), Thailand (1990-1993), Türkei (1998-2007), Uruguay (2000-03), Vietnam (1996-98).

**Abbildung 11. Tagelöhnerarbeit nimmt in vielen Ländern zu, ca. 1999-2000**  
*Gelegenheitsarbeit in Prozent der Gesamtbeschäftigung*



Quelle: IAA-Statistiken, Schätzungen.

84. Gelegentliche oder prekäre Lohnarbeit ist keineswegs auf Entwicklungsländer beschränkt. In Europa sind acht von zehn erwerbstätigen Personen abhängig Beschäftigte. Erhöhte Flexibilität hat in den letzten Jahren jedoch zu einer stärkeren Diversifizierung des Beschäftigungsstatus geführt, was eine Zunahme der Formen nicht ständiger, nicht vollzeitiger Beschäftigung zur Folge gehabt hat. In den letzten Jahren hatten rund 22 Prozent der Beschäftigten irgendeine Art von atypischem Arbeitsvertrag (oder keinen Vertrag). In der Gruppe im besten Alter (25 bis 49 Jahre) konnten rund 72,5 Prozent der Beschäftigten keinen festen Arbeitsplatz finden und üben unfreiwillig eine befristete Tätigkeit aus. Dies zeigt Übersicht 1.

**Übersicht 1. Die meisten befristet Beschäftigten würden eine Festanstellung vorziehen**  
*Atypische abhängige Beschäftigung in ausgewählten europäischen Ländern*

	Anteil der abhängig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung (%)	Art des Arbeitsvertrags			Unfreiwillige befristete Beschäftigung (%) (Alter 25-49 Jahre)	
		Fester Vertrag	Zeitvertrag	Kein Vertrag	2000	2009
		% der abhängigen Beschäftigung	% der abhängig Beschäftigten	% der abhängig Beschäftigten		
<b>EU 25</b>	<b>82,2</b>	<b>76,4</b>	<b>15,1</b>	<b>6,8</b>	<b>62,3</b>	<b>72,5</b>
Bulgarien	84,5	59,8	21,3	6,3	67,7	78,0
Deutschland	89,5	76,7	10,3	3,8	34,8	41,1
Irland	81,0	46,3	13,7	27,7	55,7	78,6
Italien	68,0	52,4	15,2	6,1	61,5	75,9
Polen	76,2	52,2	24,0	5,8	57,6	77,1
Slowenien	89,8	68,2	14,5	9,5	53,3	62,0
Spanien	80,1	52,3	25,3	8,1	96,3	92,2
Schweden	91,4	77,1	12,6	0,2	65,5	69,9
Vereinigtes Königreich	84,6	56,5	16,7	14,1	53,5	61,0

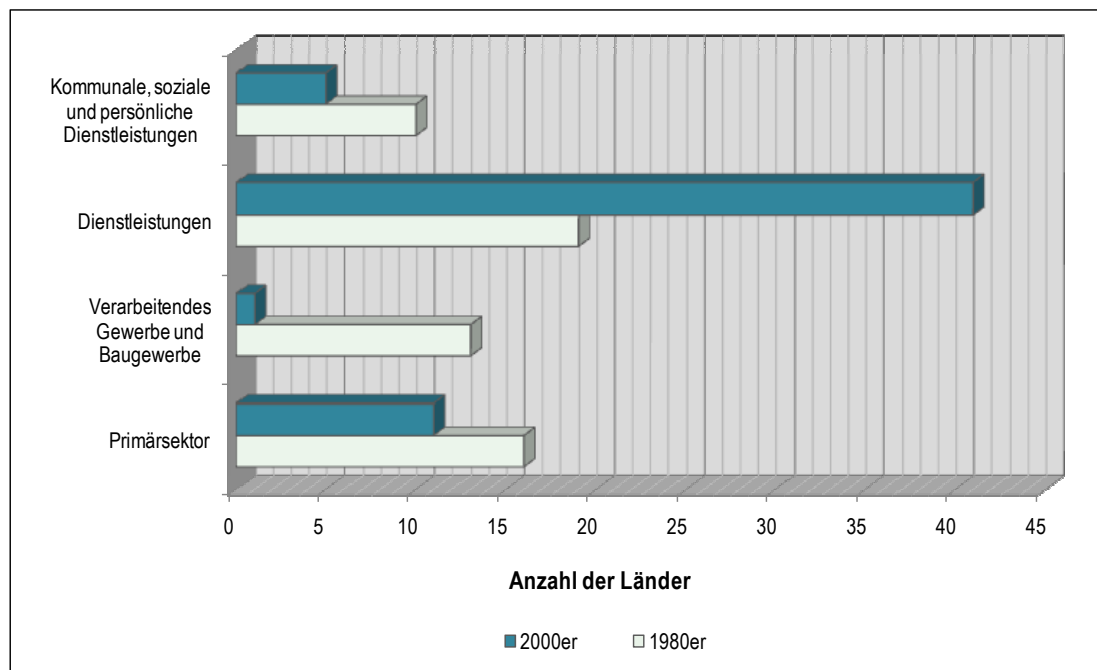
Quelle: Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: Fourth European Working Conditions Survey, 2005; Eurostat für Daten über die unfreiwillig befristete Beschäftigung.

**Ein steigender Anteil der Beschäftigung im Dienstleistungssektor**

85. Betrachtet man die sektorale Verteilung der Beschäftigung über einen Zeitraum von 20 Jahren, dann zeigt sich die zunehmende Bedeutung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Dies zeigt die nachstehende Abbildung 12 für eine Stichprobe von 58 Ländern, für die Daten vorliegen.

**Abbildung 12. Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor auf dem Vormarsch**

*Hauptbeschäftigungssektor für 58 Länder in der Mitte der 2000er Jahre im Vergleich zur Mitte der 1980er Jahre*



Quelle: IAA-Statistiken, Schätzungen.

86. In der Mitte der 2000er Jahre wurde der Dienstleistungssektor, einschließlich der Beschäftigung im Handel, Gaststättengewerbe, Verkehr und in der Nachrichtenübermittlung, in der Finanzwirtschaft und im Immobiliengewerbe, zum dominierenden Arbeitgeber in 41 der 58 Länder der Stichprobe. Das verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe waren in der Mitte der 1980er Jahre in 13 Ländern der Hauptarbeitgeber, in der Mitte der 2000er Jahre waren sie es aber nur noch in einem Land der Stichprobe.

87. Dieser positive „Welleneffekt“ von Produktivität und Wachstum in einem Sektor auf den Rest der Volkswirtschaft hängt davon ab, inwieweit der Strukturwandel im Rest der Volkswirtschaft sich nach dem gleichen arbeitskräfteabsorbierenden, produktionsausweitenden und produktivitätssteigernden Muster vollzieht – sozusagen die „Bereitschaft“ dieser Sektoren. Wenn Arbeitskräfte jedoch in Tätigkeiten mit geringer Produktivität abgedrängt werden, dann kann es zu einer Schwächung des Gesamtwachstums kommen<sup>29</sup>.

88. Historisch gesehen nimmt die Expansion des Dienstleistungssektors mit zunehmender Produktion und zunehmendem Reichtum der Länder zu. Es sind aber noch andere Übergänge am Werk, da der Dienstleistungssektor selbst in ärmeren Ländern an Bedeutung gewonnen hat. Selbst in vielen Entwicklungsländern entfällt der Hauptanteil der Beschäftigung auf den Dienstleistungssektor. Nur allzu oft sind viele der Tätigkeiten in der städtischen informellen Wirtschaft angesiedelt, was oft einfach bedeutet, dass sich die Armut vom Land in die Städte und von der Landwirtschaft in den Dienstleistungsbe- reich verlagert.

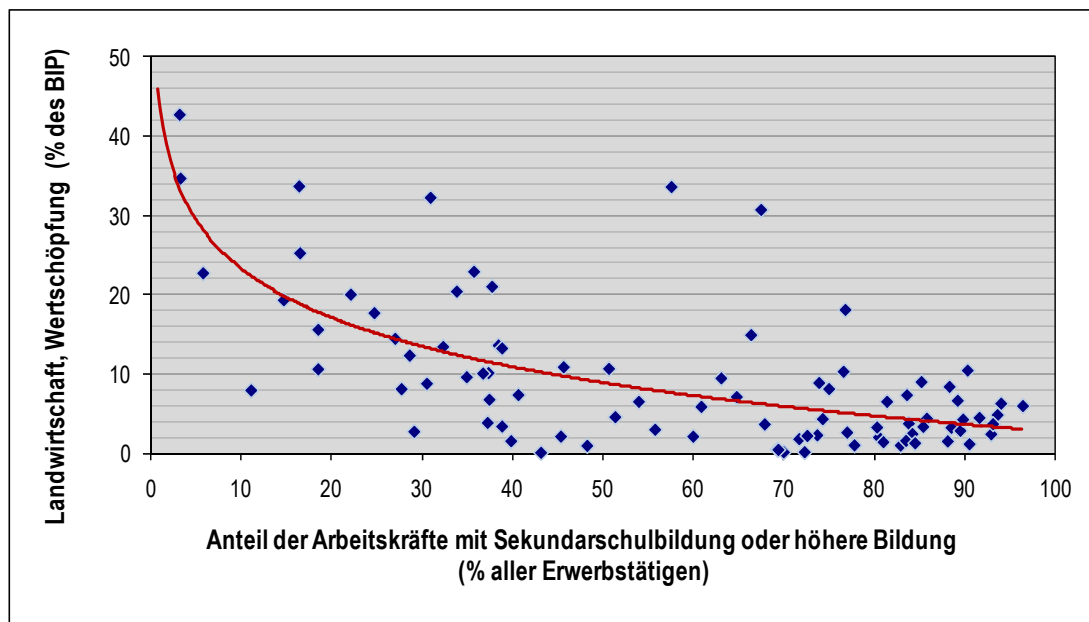
<sup>29</sup> M. McMillan und D. Rodrik: *Globalization, structural change and productivity growth*, Genf, IAA-WTO, erscheint demnächst.

89. In den ärmsten Ländern scheinen Arbeit geringer Produktivität und das Fehlen von wirtschaftlicher Diversifizierung Hand in Hand zu gehen – und das scheint nirgends so deutlich zu sein wie in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs). In diesen Ländern stellen die Bemühungen, strukturelle Veränderungen auszulösen und den Rückstand gegenüber der übrigen Entwicklungswelt über den klassischen Weg der Ausfuhr von Fertigwaren wertzumachen, schwere Herausforderungen dar <sup>30</sup>.

## Kompetenzentwicklung kann zu strukturellem Wandel führen

90. Bildungsniveau und Produktivitäts- und Einkommensniveau sind eng miteinander verbunden (siehe Abbildung 13). Eine starke Bildungsbasis gestattet es einem Land, rascher neue, wertschöpfungsintensivere Tätigkeiten und Sektoren zu erschließen.

**Abbildung 13. Struktureller Wandel und Bildung gehen Hand in Hand**



Quelle: IAA-Berechnungen auf der Grundlage der Weltbank-Entwicklungsindikatoren 2011.

91. Es gibt überzeugende Beweise dafür, dass dem Übergang zu einer wertschöpfungsintensiveren Produktion eine Ausweitung der Schulbildung voranging. Beispielsweise folgten die Modernisierung und das Wachstum der Industrie in der Republik Korea, in Costa Rica und in China auf einen dramatischen Rückgang des Anteils der Bevölkerung ohne Schulbildung oder mit nicht abgeschlossener Primarschulbildung. Diese Länder verfolgten eine vorausschauende Politik und förderten die Diversifizierung in wertschöpfungsintensivere Produkte und Technologien durch Investitionen in die höhere Schulbildung und die postsekundäre Ausbildung.

92. Eine starke Bildungsbasis kann die sektorale Umgestaltung der Produktion und der Beschäftigung beschleunigen. Dieser Wandel hat eine Nachfrageseite, es bedarf aber einer entsprechenden Angebotsseite, damit es dazu kommt. Fehlt es an ausreichender Bildung und an ausreichenden Kompetenzen, dann wird der Strukturwandel eher auf

<sup>30</sup> D. Campbell: *Employment-led growth and growth-led employment in the recovery* (Genf, IAA, 2011), Kap. 8.

eine Verlagerung aus der Landwirtschaft in den städtischen informellen Dienstleistungsbereich hinauslaufen.

## Die Globalisierung und ihr Einfluss auf die Beschäftigungsmuster

93. In der Zukunft werden die globalen Beschäftigungsmuster weiterhin weitgehend durch die Globalisierung geprägt werden.

94. In dem wettbewerbsintensiven Weltmarkt für Fertigerzeugnisse Fuß zu fassen, ist für viele Entwicklungsländer jetzt schwieriger, nachdem dies einigen von ihnen mit solcher Effizienz und einer solchen Anhäufung von produktiven Ressourcen gelungen ist. Für diejenigen, die dem asiatischen Wunder nacheifern wollen, ist die Eintrittsbarriere höher. Dieselben Eintrittsbarrieren könnten ohne weiteres in denselben erfolgreichen Entwicklungs-Ausfuhrländern fallen, in denen sie entstanden sind, da auch sie aus noch kostengünstigeren Ländern Waren importieren wollen.

95. Der Anteil der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe ist in den fortgeschritteneren Ländern rasch gesunken, wobei gut bezahlte Arbeitsplätze oft durch weniger gut bezahlte Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor ersetzt worden sind.

96. Bedingt durch die demographische Entwicklung und das rasche Wachstum gelangen Länder wie China an einen „Wendepunkt“, der zu steigenden Löhnen und Einkommen führt. Dies wird dazu führen, dass sie arbeitsintensive Waren einführen, für deren Herstellung sie zu reich geworden sind. Andere Entwicklungsländer sollten in ihrer Handels- und Industriepolitik und in ihren Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen nicht das Potential vernachlässigen, Investitionen anzuziehen und die Ausfuhr von arbeitsintensiven Fertigwaren zu fördern.

97. Eine vorteilhafte wirtschaftliche Diversifizierung durch strukturellen Wandel und die gut bezahlten „regulären“ Tätigkeiten, die eine solche Diversifizierung in der Vergangenheit mit sich gebracht hat, dürfte angesichts des derzeitigen globalen Wachstumsmoders schwerer zu erreichen sein. In allen Ländern müssen die Unternehmens-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken unter Berücksichtigung globaler Trends lokal und sektoral ausgerichtet werden.

## Ist Vollbeschäftigung verschwunden?

98. Vollbeschäftigung war während der drei Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg ein erklärtes und aktives Ziel staatlicher Politik, Produktivität, Beschäftigung und Löhne stiegen stetig ohne inflationären Druck. Dies war die Zeit, als die IAO das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, annahm, in dem die Regierungen aufgefordert wurden, eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, um die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern.

99. Seit den 1980er Jahren ist diese Politik durch Bemühungen um die Erhöhung der Flexibilität des Arbeitsmarkts überholt worden.

## Es gibt nicht genügend Arbeitsplätze für alle arbeitsfähigen Erwachsenen, die einen Arbeitsplatz suchen

100. Der Standardindikator ist in diesem Fall der Stand der Arbeitslosigkeit. Dass sie hartnäckig hoch bleibt, ist schlimm genug; noch schlimmer ist, dass sie allgemeinere

Anzeichen einer Unterauslastung der Arbeitskräfte verdeckt – zeitbezogene Unterbeschäftigung, ein Maß, mit dem diejenigen erfasst werden, die zwar de facto „beschäftigt“ sind, aber weit weniger Arbeitsstunden leisten, als sie gerne möchten. Fügt man die Arbeitslosenrate der Rate der zeitbezogenen Unterbeschäftigung hinzu, dann ergibt sich, wie Übersicht 2 zeigt, ein eindeutigeres Bild der Unterauslastung der Arbeitskräfte als lediglich die Arbeitslosigkeit, und sie liegt oft weitaus höher.

**Übersicht 2. Arbeitslosigkeit ist die Spitze eines Eisbergs der Unterbeschäftigung**  
*Arbeitslosigkeit und zeitbezogene Unterbeschäftigung, 2009, ausgewählte Länder und Regionen (in Prozent)*

Land	Arbeitslosenrate (IAA-Definition)	Zeitbezogene Unterbeschäftigungsrate (ZU/ Gesamtbeschäftigung)	Arbeitslosigkeit + ZU/Erwerbsbevölkerung	Differenz (in Prozent der Arbeitslosenrate)
Russische Föderation	8,5	0,8	9,3	9,1
Slowenien	5,9	0,6	6,5	10,3
Südafrika	24,0	4,8	27,6	15,1
Mexiko	5,5	1,0	6,4	16,3
Polen	8,2	1,5	9,6	16,5
Türkei	14,2	3,0	16,8	18,2
Kolumbien	12,0	4,4	15,9	32,4
Brasilien	8,1	3,1	10,9	34,7
Europäische Union (27)	9,0	4,5	13,1	45,9
Vereinigte Staaten	9,3	6,4	15,1	62,1
Argentinien	8,7	11,1	18,8	116,5
Australien	5,6	8,1	13,3	136,6
Indonesien	8,0	14,5	21,4	167,0
Peru	8,4	15,4	22,5	167,8

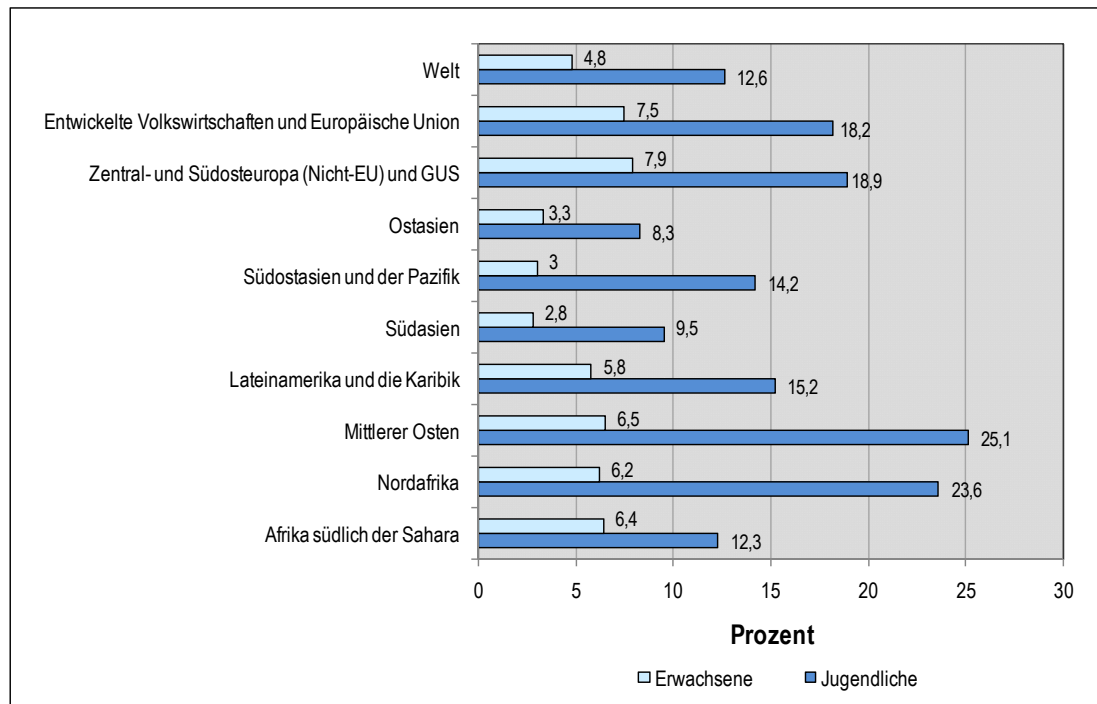
Quelle: IAA-Statistiken.

101. Ein breit gefasstes Maß der Arbeitslosigkeit (Arbeitslose plus Unterbeschäftigte plus Personen, die derzeit nicht aktiv nach einer Arbeit suchen, aber für Arbeit zur Verfügung stehen und arbeiten möchten, entsprechend der Definition des United States Bureau for Labor Statistics) ergibt für 27 Länder im Jahr 2009 (drittes Quartal) einen Durchschnitt von 16 Prozent gegenüber 8,9 Prozent nach der herkömmlichen IAA-Definition der Arbeitslosigkeit<sup>31</sup>.

102. Das Defizit an Beschäftigungsmöglichkeiten ist nirgendwo größer als bei jungen Menschen, Ihre Arbeitslosenrate beträgt immer ein Mehrfaches der Arbeitslosenraten der Erwachsenen, ist aber heutzutage besonders ausgeprägt. Wie die nachstehende Abbildung 14 zeigt, ist die Jugendarbeitslosigkeit am höchsten in genau den Regionen, in denen es kürzlich zu sozialen Unruhen gekommen ist. Dies kann man schwerlich als einen Zufall ansehen.

<sup>31</sup> OECD: Ergänzendes Material zum *Beschäftigungsausblick 2010*, Paris, 2010.

**Abbildung 14. Die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit ist bei jungen Frauen und Männern sehr viel größer als bei Erwachsenen**  
*Arbeitslosenrate von Jugendlichen und Erwachsenen, 2010 (in Prozent)*



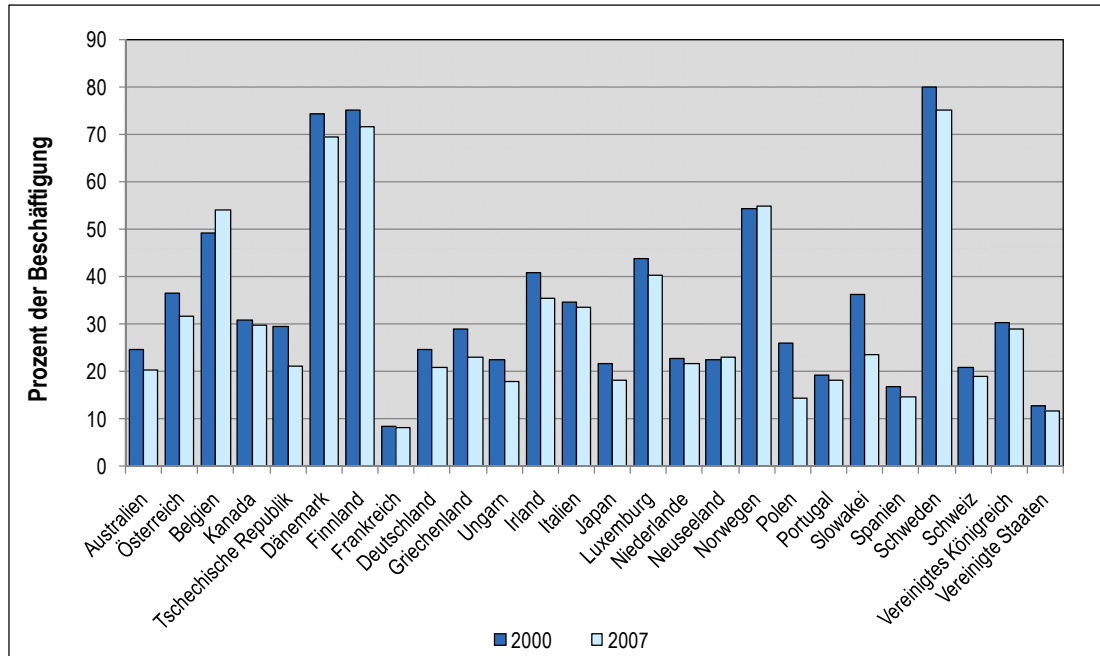
Quelle: IAA: *Global Employment Trends 2011*, S. 62 und 63, Tab. A3.

## Rückläufige Mitgliederzahlen der Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen

103. Die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften gehen in vielen Ländern zurück, in erster Linie aufgrund staatlicher Politik und vielfacher Veränderungen bei der Beschäftigung. Gewerkschaften sind jedoch nach wie vor bedeutende Akteure. In einer Stichprobe von 26 fortgeschrittenen Ländern waren im Jahr 2007 im Durchschnitt 30,7 Prozent aller Beschäftigten Mitglieder einer Gewerkschaft gegenüber 34 Prozent im Jahr 2000. Die Bandbreite reicht von 8 Prozent in Frankreich bis zu 75 Prozent in Schweden bei einem mittleren Wert von 23 Prozent (Abbildung 15, Panel A). Die Erfassung durch Kollektivverhandlungen war mit 62 Prozent im Jahr 2007 jedoch sehr viel höher (Abbildung 15, Panel B).

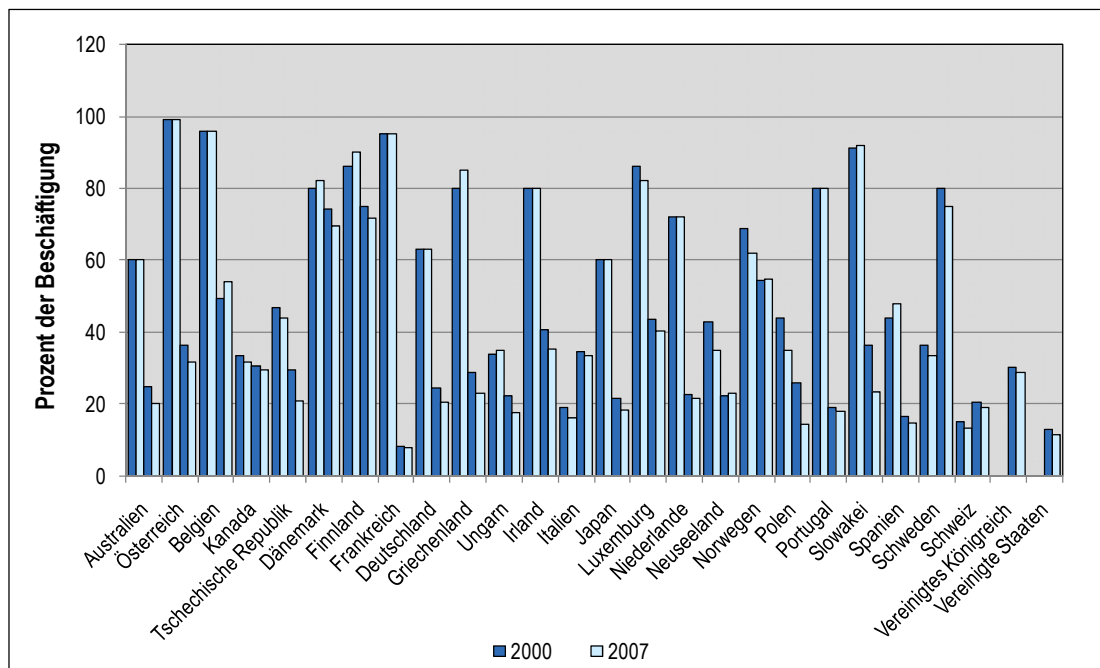
**Abbildung 15. Die Präsenz der Gewerkschaften nimmt in entwickelten Ländern ab, die Erfassung durch Kollektivverhandlungen ist aber weiterhin hoch**  
*Gewerkschaftsdichte und Erfassung durch Kollektivverhandlungen in entwickelten Ländern*

**Panel A: Gewerkschaftsdichte**



Quelle: Visser, ICTWSS-Datenbank.

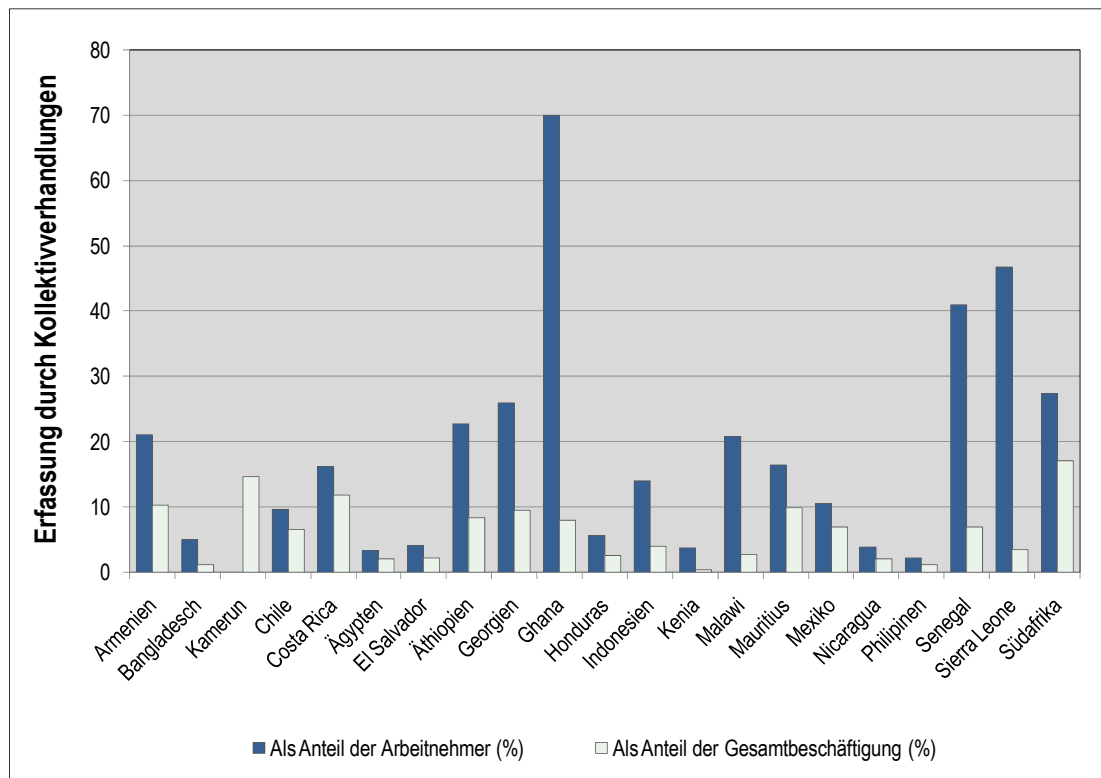
**Panel B: Erfassung durch Kollektivverhandlungen**



Quelle: Visser, ICTWSS-Datenbank.

104. In Schwellen- und Entwicklungsländern ist die Erfassung der Arbeitnehmer durch Kollektivverhandlungen in der Regel begrenzt (Abbildung 16) und beträgt in einer Gruppe von 22 Ländern im Durchschnitt 18,6 Prozent.

**Abbildung 16. Geringe Erfassung durch Kollektivverhandlungen in der Entwicklungswelt**



Anmerkung: Kenia: Nur Anteil der Arbeitnehmer im privaten Sektor.

Quelle: S. Hayter; V. Stoevska, 2010.

## Sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen dämpfen Lohnungleichheit ein

105. Kollektivverhandlungen fällt bei der Stärkung des Zusammenhangs zwischen Löhnen und Produktivitätszuwachs eine wichtige Rolle zu, Kollektivverhandlungen sichern den Arbeitnehmern einen Anteil an den Produktivitätsgewinnen und tragen damit auch zur Produktivität bei. Kollektivverhandlungen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Verringerung der Lohnungleichheit. Wesentliche Befunde sind in Kasten 1 dargestellt.

### **Kasten 1**

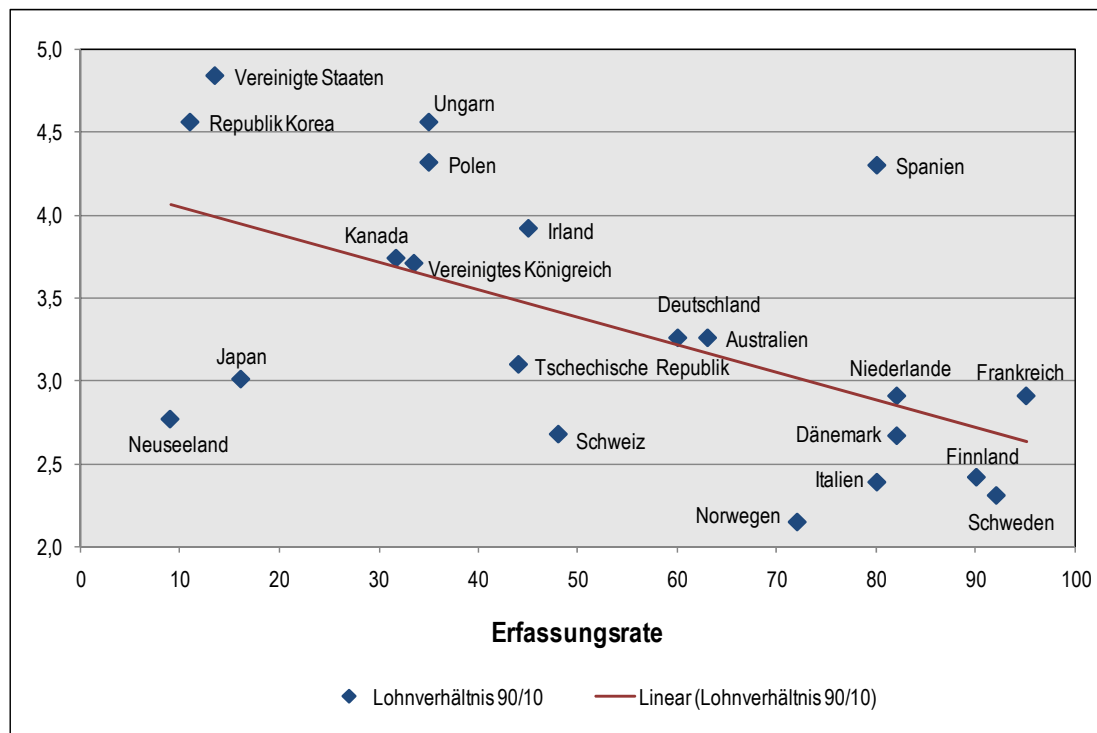
#### **Wie sieht die empirische Bilanz von Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen in Bezug auf Lohnungleichheit aus? Die wesentlichen empirischen Schlussfolgerungen**

- ❑ Es gibt ein positives gewerkschaftliches/nichtgewerkschaftliches Lohngefälle, d.h. die Gewerkschaften sorgen dafür, dass die Löhne höher sind, als wenn ihre Festsetzung dem „Markt“ überlassen bliebe.
- ❑ Gewerkschaftszugehörigkeit führt nicht zu einem geringeren Beschäftigungsniveau oder zu einer höheren Arbeitslosigkeit, und in Entwicklungsländern führt die Gewerkschaftszugehörigkeit weder zu einer Verkleinerung der formellen Wirtschaft noch zu einer Ausweitung der informellen Wirtschaft.
- ❑ Durch Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen wird die Lohnverteilung „verdichtet“ und damit die Lohnungleichheit verringert.
- ❑ Der gewerkschaftliche Lohnverdichtungseffekt wird durch Verdichtung der unteren Einkommensdezile nach oben dominiert.
- ❑ In Ländern mit hohem Einkommen dominiert der Lohnverdichtungseffekt im gewerkschaftlich organisierten Sektor den Ungleichheitseffekt zwischen den gewerkschaftlich und nicht gewerkschaftlich organisierten Sektoren, so dass die Lohnungleichheit insgesamt abnimmt.
- ❑ Der Umfang der positiven Auswirkung auf die Lohnungleichheit hängt ab von der Ebene der Kollektivverhandlungen (stärker zentralisiert), dem Koordinierungsgrad der Verhandlungen (stärker koordiniert) und dem Ausmaß der Erfassung durch Kollektivverhandlungen (umfassender).
- ❑ In Folge der geringen Gewerkschaftsdichte und gewerkschaftlichen Erfassung in Entwicklungsländern dürften die innersektoralen Auswirkungen von Kollektivverhandlungen keinen Einfluss auf die Gesamtergebnisse haben.
- ❑ Durch Gewerkschaften und Mindestlöhne verringert sich das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen.

Quelle: Hayter und Weinberg, Hrsg., erscheint 2011.

106. Diese Befunde werden durch die Beziehung zwischen dem Grad der Erfassung durch Kollektivverhandlungen und Lohnungleichheit erhärtet (Abbildung 17). Höhere Kollektivverhandlungs-Erfassungsraten gehen gewöhnlich Hand in Hand mit einer größeren Lohnungleichheit.

Abbildung 17. Weniger Lohnungleichheit bei umfassenderen Kollektivverhandlungen, ca. 2006



Quelle: S. Hayter und B. Weinberg (Hrsg.): *Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality*, erscheint 2011.

## Riesige Lücken im sozialen Schutz

107. Rund 75 bis 80 Prozent der Weltbevölkerung hat keinen Zugang zu ausreichender Sozialer Sicherheit<sup>32</sup>. Viele Menschen haben keinen Zugang zur notwendigen Gesundheitsversorgung. Eine fehlende Mindesteinkommenssicherheit für diejenigen mit unzureichenden Verdienstmöglichkeiten schlägt sich in schlechter Ernährung, Gesundheit und Bildung nieder, was zu mangelhaften produktiven Fähigkeiten für sie selbst und ihre Kinder führt.

## Sozialer Schutz ist eine Investition in Menschen

108. Gut konzipierte Leistungen der Sozialen Sicherheit sind ein Bestandteil von Politiken zur Förderung der produktiven Beschäftigung, der Gleichstellung der Geschlechter, des sozialen Zusammenhalts und eines soliden Wirtschaftswachstums. Sozialer Schutz verbessert die Erwerbsbeteiligung, indem er Frauen und Männer in die Lage versetzt, eine produktive Beschäftigung auszuüben und zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen, wie verschiedene Beispiele aus so unterschiedlichen Ländern wie Bangladesch, Brasilien, Indien, Mexiko und Südafrika zeigen<sup>33</sup>.

109. Sozialer Schutz ermöglicht es den Menschen, Marktchancen zu nutzen; er erhöht die Produktivität der Menschen. Er ist ein machtvoll Instrument zum Abbau von

<sup>32</sup> IAA: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond* (Genf, 2010), S. 33, Abs. 2.3.

<sup>33</sup> IAA: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium* (Genf, 2010).

Armut; er fördert die Einschulung und hält von Kinderarbeit ab. Außerdem fungiert sozialer Schutz als wirtschaftlicher Stabilisator bei Konjunkturschwankungen, eine Rolle, die die jüngste Krise veranschaulicht hat. Er ist ein Bestandteil einer integrativeren Wachstumsstrategie mit einer breiteren Streuung der Vorteile des Wachstums.

## Ein Instrument zur Umverteilung

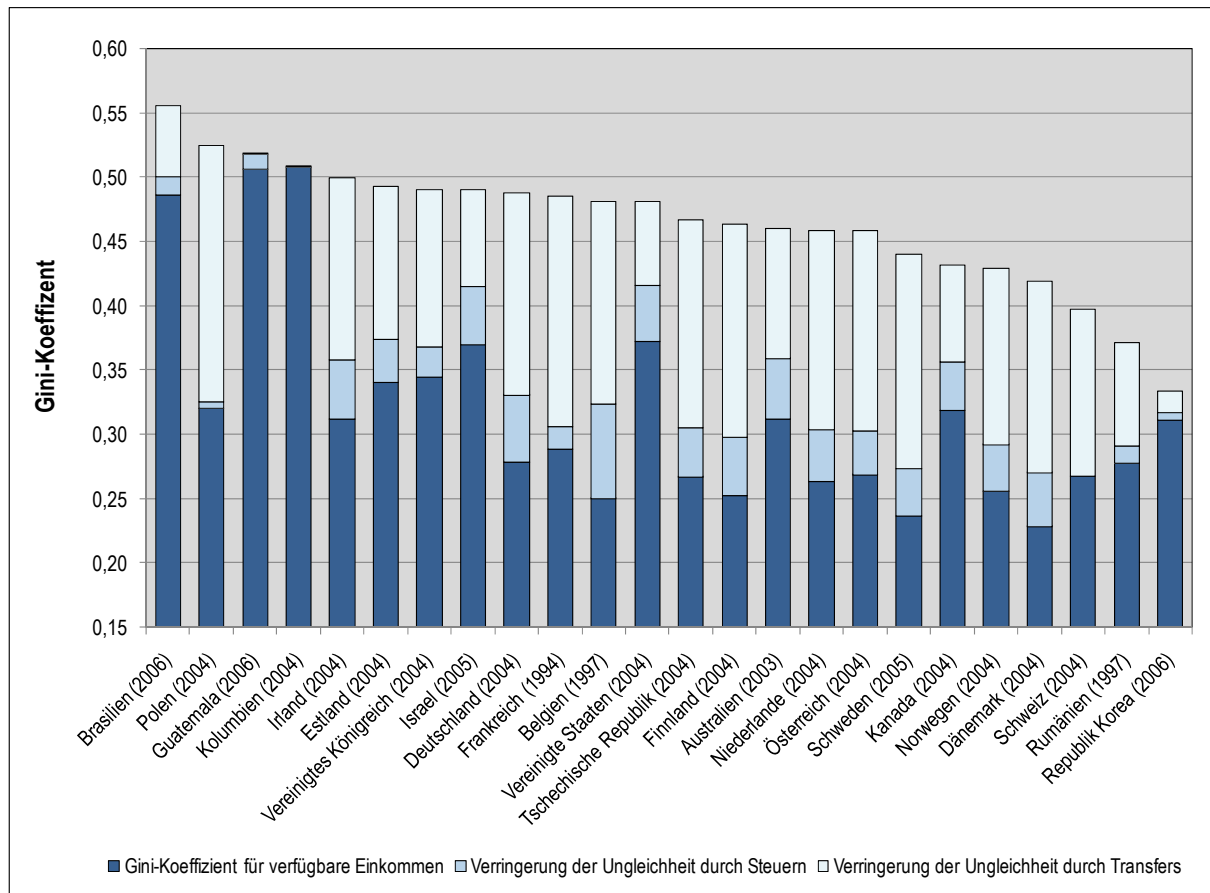
110. Es gibt bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich des Ausmaßes, in dem sie ihre Steuer- und Transfersysteme zur Verringerung von Ungleichheit einsetzen. Abbildung 18 zeigt Gini-Koeffizienten für Markteinkommen (Gesamtgröße des Balkens) in 24 Ländern, überwiegend aus den 2000er Jahren<sup>34</sup>. Die Grafik gibt dann den Betrag an, um den Transfereinnahmen und Einkommensteuern und obligatorische Sozialversicherungsbeiträge die Ungleichheit verringern. Das Gesamtergebnis ist ein sehr viel niedrigerer Gini-Koeffizient für verfügbare Einkommen.

111. Die Unterschiede zwischen den Ländern beim Gini-Koeffizienten für verfügbare Einkommen werden erheblich durch den Umfang der Umverteilung bestimmt. Beispielsweise weisen die Vereinigten Staaten und Belgien den gleichen Gini-Koeffizienten für Einkommen im privaten Sektor auf (0,48); dennoch haben Steuern und Transfers in Belgien einen sehr viel größeren Umverteilungseffekt als in den Vereinigten Staaten.

---

<sup>34</sup> Für die Zwecke dieses Berichts schließt der Begriff „Markteinkommen“ Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Vermögen und privaten Transfers (wie Alimentezahlungen) ein.

**Abbildung 18. Einkommenstransfers und Steuern verringern die Einkommensungleichheit**  
*Die Auswirkung von Steuern und Transfers auf die Einkommensungleichheit in 24 Ländern (ca. 2000er Jahre)*



Anmerkung: Die Gesamthöhe der Säule entspricht dem Gini-Koeffizienten für Markteinkommen (d.h. vor Steuern und Transfers).

Quelle: Luxembourg Income Study (LIS) Database (zahlreiche Länder, Analyse von Mikrodaten).

112. In lateinamerikanischen Ländern führen die Steuer- und Transfersysteme nur zu einem geringen Abbau von Ungleichheit. Auf die Armen ausgerichtete Programme wie das brasilianische „Bolsa familia“ und andere Transfers bewirken eine erhebliche Verringerung der Ungleichheit, dennoch bleibt die Ungleichheit verhältnismäßig hoch. Die Republik Korea verzeichnet die niedrigste Ungleichheit vor Steuern und Transfers, so dass der Umverteilungsbedarf geringer ist.

### Aber ist die Ausweitung des Deckungsumfangs finanzierbar?

113. Mit steigendem Einkommensniveau tragen die Gesellschaften einen größeren Anteil des BIP zum sozialen Schutz bei (Abbildung 19). Die Bandbreite der Aufwendungen für den sozialen Schutz als Anteil am BIP beispielsweise bei Pro-Kopf-Einkommen in Höhe von 10.000 US-Dollar reicht von weniger als 5 Prozent bis zu über 15 Prozent; bei Pro-Kopf-Einkommen von 30.000 US-Dollar reicht sie von 5 bis zu über 20 Prozent. Ausschlaggebend sind soziale und politische Entscheidungen, statt nur wirtschaftliche Gründe.

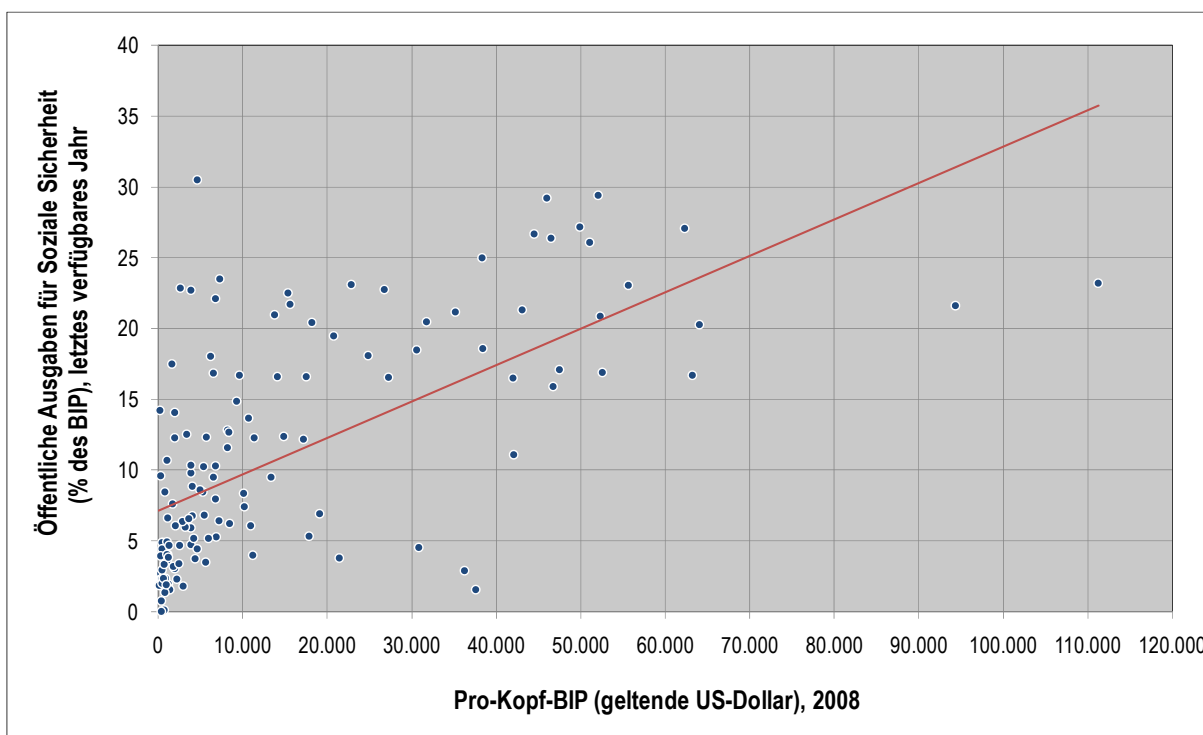
114. Die Botschaft lautet, dass Länder nicht „warten“ müssen, bis sie reich sind, bevor sie sich für sozialen Schutz engagieren, sondern dass sie vielmehr frühzeitig in sozialen Schutz investieren sollten, um ein breites nachhaltiges und gutes Wachstum zu erzielen.

115. Unsere Schätzungen zeigen, dass ein sozialer Basisschutz, der aus einem Mindestniveau der Einkommenssicherheit für Kinder, ältere Frauen und Männer und arme Arbeitskräfte in 49 am wenigsten entwickelten Ländern besteht, rund 46 Milliarden US-Dollar pro Jahr kosten würde<sup>35</sup>. Diese Mittel würden einen sehr erheblichen Beitrag zum Erreichen des MEZ 1 leisten, indem rund 442 Millionen Menschen im ersten Jahr aus extremer Armut herausgeholt würden. Die Kosten dieses Pakets (8,7 Prozent des BIP aller am wenigsten entwickelten Länder) würden eine schrittweise Umsetzung erforderlich machen, wenn es voll aus den nationalen Haushalten finanziert werden soll.

116. Die Indische Kommission für Unternehmen im nichtorganisierten Sektor kam beispielsweise zu dem Ergebnis, dass ein elementares Sozialschutzpaket mehr als 300 Millionen Indern in der informellen Wirtschaft mit einem Kostenaufwand von nicht mehr als 0,5 Prozent des BIP geboten werden könnte<sup>36</sup>.

**Abbildung 19. Ärmere und reichere Länder investieren in sozialen Schutz**

*Investitionen in den sozialen Schutz über das Spektrum der Einkommensniveaus*



Quelle: IAA: *World Social Security Report 2010-11*, Genf, 2010 und Weltbank-Entwicklungsindikatoren 2011.

<sup>35</sup> IAA: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings 3 (Genf, 2010).

<sup>36</sup> *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, Vol. 1, main report, Apr. 2009.

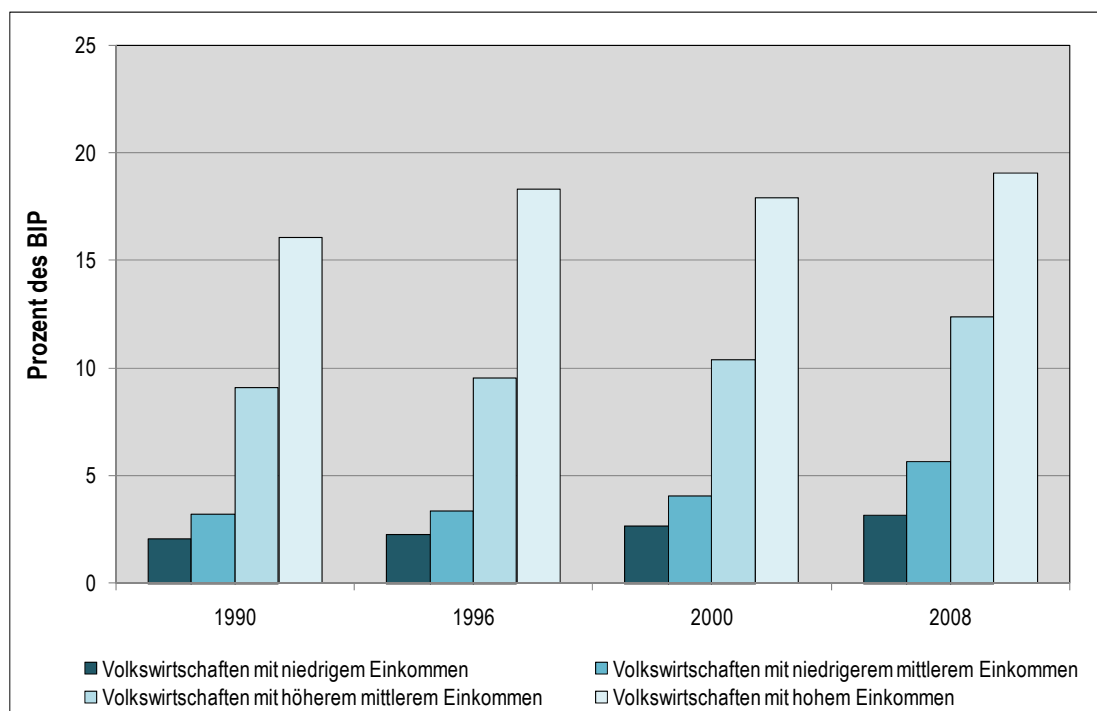
## Eine stille Revolution: Bei der Ausweitung des sozialen Schutzes sind Fortschritte zu verzeichnen

117. Über die Zeit gibt es Anzeichen für Fortschritte bei der Ausweitung des sozialen Schutzes, und wenngleich noch viel zu tun ist, sind solche Anzeichen ermutigend, insbesondere in vielen Ländern des globalen Südens.

118. Länder jeden Einkommensniveaus erhöhen ihre Aufwendungen für den sozialen Schutz, wobei die Länder mit niedrigerem und höherem mittlerem Einkommen besonders beachtliche Fortschritte bei den öffentlichen Sozialausgaben in Prozent des BIP erzielen (Abbildung 20).

119. Das Tempo des Wandels gibt jedoch Anlass zu Besorgnis. Geht man davon aus, dass die ärmeren Länder den für die Soziale Sicherheit aufgewendeten Anteil des BIP weiterhin in dem zwischen 2000 und 2008 beobachteten Umfang steigern würden, dann würde es mehr als 20 Jahre dauern, bis die Länder mit unterem mittlerem Einkommen den durchschnittlichen Anteil des BIP erreichen, den Länder mit höherem mittlerem Einkommen aufwenden (12,4 Prozent). Länder mit niedrigem Einkommen würden ungefähr 65 Jahre benötigen, um dieses Niveau zu erreichen.

**Abbildung 20. Stetige Fortschritte im Umfang der Ausgaben für Soziale Sicherheit in der Entwicklungswelt**  
Öffentliche Ausgaben für Soziale Sicherheit (Prozent des BIP)

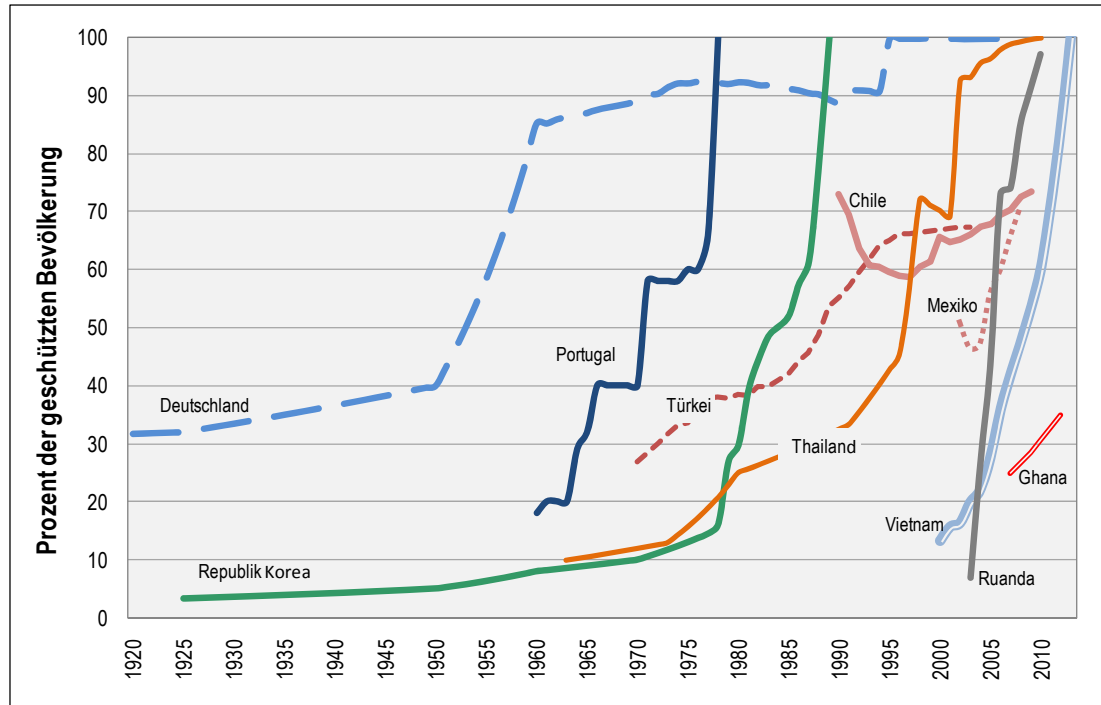


Quellen: OECD-Datenbank für Sozialausgaben; ECLAC/CEPALSTAT und IAA-Datenbank für Soziale Sicherheit.

120. Die Ausgaben sind eine Messgröße der von den Ländern unternommenen Anstrengungen zur Ausweitung des sozialen Schutzes; aufschlussreicher sind aber die Ergebnisse. Ein relevanter Indikator ist der Anteil der geschützten Bevölkerung. Hier sind Beispiele in ausgewählten Ländern für eine rasche Ausweitung eines Mindestniveaus der Einkommenssicherheit und eines effektiven Zugangs zur Gesundheitsversorgung für alle (Abbildung 21). Darüber hinaus streben viele Länder auch ein höheres Schutzniveau und ein angemesseneres Leistungsniveau an. Die Normen der IAO im Bereich der Sozialen

Sicherheit bieten Orientierungshilfe für die Ausweitung des Deckungsumfangs und die Erhöhung des Schutzniveaus.

Abbildung 21. Der Gesundheitsschutz nimmt in vielen Ländern rasch zu



Quellen: OECD-Gesundheitsdaten 2010 und nationale Quellen der Länder.

## Sozialer Schutz ist gut für Wachstum, sozialen Zusammenhalt und die Sicherheit der Menschen

121. Das System der Sozialen Sicherheit der Vereinigten Staaten war das Produkt der Weltwirtschaftskrise; die Ausweitung der europäischen Systeme der Sozialen Sicherheit war ein Ergebnis der verheerenden Folgen des Zweiten Weltkriegs; und die Arbeitslosenversicherungsregelungen Thailands waren eine Reaktion auf die asiatische Finanzkrise Ende der 1990er Jahre. Im Gefolge neuer Krisen nehmen die Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit heute wie damals zu. Die IAO steht bei diesen Bemühungen an vorderster Front.

---

### 3. Soziale Gerechtigkeit als der Weg nach vorn

122. Das vorausgehende Kapitel enthielt eine detaillierte Analyse des Prozesses des ineffizienten Wachstums, der der globalen Krise vorausging. Zu ineffizientem Wachstum ist es nicht deshalb gekommen, weil unsere Werte in den 92 Jahren unseres Bestehens veraltet wären. Im Gegenteil, sie werden umfassender geteilt als je zuvor. Es gibt zunehmende Unterstützung für die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit.

#### Ein Weg nach vorn ist möglich durch Schaffung der Grundlagen eines neuen Wachstumsmodells

123. Da wir wissen, dass die meisten Menschen die Werte der IAO teilen, und wir sie für äußerst bedeutungsvoll in unserem Leben halten, müssen wir dafür sorgen, dass unsere Märkte und unsere Institutionen diesen Werten besser dienen. So hat es die IAO, in Zusammenarbeit mit anderen, immer gehalten.

124. Wieder einmal stehen wir an einem jener Wendepunkte in der Geschichte, die sich nicht allzu oft ereignen – einer, wo diskreditierte Paradigmen klar genug erscheinen, wo aber die Konturen eines neuen Paradigmas noch konkrete Form annehmen müssen. Selbst vor fünf Jahren waren wir noch nicht soweit.

125. Unsere Aufgabe ist es, auf einen ausgewogeneren Wachstumspfad einzuschwenken. Zu diesem Zweck müssen die Ziele des Wachstums überdacht werden. Der Maßstab des Erfolgs war früher ein hohes Wachstumsniveau, nicht die Ergebnisse dieses Wachstums für die Menschen und die Gesellschaft, die zunehmend ungerecht und untragbar waren. Es besteht breites Einvernehmen darüber, dass Wachstum nötig ist – aber nicht als Endzweck und bestimmt nicht das ineffiziente Wachstum, das wir in den vergangenen 30 Jahren verzeichnet haben.

126. Um wirklich effizient zu sein, muss Wachstum auf Ziele gegründet sein, die den Bedürfnissen der Menschen gerecht werden: nachhaltige Entwicklung in ihren gemeinsamen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen; Verringerung der in meinem einleitenden Kapitel aufgeführten wesentlichen Ungleichgewichte zwischen Finanzwirtschaft und realer Wirtschaft, zwischen Reich und Arm, zwischen Kapital und Arbeit; und die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle Frauen und Männer.

#### Ein neues Wachstumsmodell ist dringend erforderlich, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern

127. Die Fortschritte auf dem Weg zu effizientem Wachstum sind zu langsam. Vielmehr liefern diese ersten Monate der Erholung eindeutige Anzeichen für eine Rückkehr zu „business as usual“. Einem ertrinkenden Finanzsektor wurde ein Rettungsring zugeworfen; der nunmehr genesene Patient ist im Begriff, wieder ganz der alte zu werden. Der war es jedoch, der ihn überhaupt zum Ertrinken brachte. Die ganzen Lektionen der Krise müssen erst noch gelernt werden.

128. Eine Rückkehr zu „business as usual“ würde das Risiko sozialer Unruhen verschärfen. In den Ländern, die die globale Krise noch nicht überwunden haben, wird der soziale Zusammenhalt verständlicherweise durch die Aussicht auf längere Arbeitslosigkeit untergraben. In vielen der Länder, in denen die Wirtschaft wieder wächst, hält der Trend zunehmender Ungleichheiten an, und überall werden junge Menschen unverhältnismäßig stark von dem Mangel an menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten getroffen. Viele

Menschen sind zunehmend frustriert, ja sogar wütend, denn sie sind mit der Aussicht entweder auf Arbeitslosigkeit in ihrem eigenen Land oder Auswanderung in Länder konfrontiert, in denen die Bedingungen härter geworden sind und fremdenfeindliche Einstellungen sich verstärkt haben.

129. Das vorherrschende Paradigma makroökonomischen Denkens hat arbeitende Frauen und Männer zu Einsparungen gezwungen, wohingegen wir eine politische Strategie benötigen, die, in den Worten der Erklärung von Philadelphia, die Voraussetzungen schafft, unter denen „alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts das Recht haben, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“. Es sind die Menschen, die den Mittelpunkt des Wachstums bilden müssen, statt Begleiterscheinungen eines Wachstumsprozesses, der hochgradig ineffizient geworden ist, weil er den Bedürfnissen der Menschen nicht gerecht wird.

130. Diese Situation ist eine Zeitbombe, wie die jüngsten Ereignisse in der arabischen Welt gezeigt haben. Es ist unsere kollektive Verantwortung, eine soziale Krise zu vermeiden.

131. Eine Rückkehr zu „business as usual“ wird die Weltwirtschaft auch der Aussicht auf ein nachhaltiges Wachstum berauben. Arbeitslosigkeit und minderwertige Arbeitsplätze sind ein Hindernis für das künftige Wachstum. Wenn der zeitliche Verzug zwischen Lohnwachstum und Produktivitätszuwächsen zu einem strukturellen Merkmal der Wirtschaft wird, dann wirkt sich das paradoxerweise auf die Investitionen der Unternehmen aus<sup>37</sup>.

132. Das Hauptziel besteht somit darin, die Politiken so zu gestalten, dass ein hohes Wachstum erzielt wird, aber mit anderen Marktergebnissen: Marktergebnissen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit und einem effizienten Wachstumsmuster, das den Bedürfnissen der Menschen gerecht wird.

## Die Politiken sollten das ineffiziente Wachstum an der Wurzel anpacken

133. Das ineffiziente Wachstum war das Ergebnis von „failure by design“ (Scheitern nach Plan)<sup>38</sup>. Zunächst gab es eine unzulängliche Steuerung der Märkte als Treiber der eigentlichen Bedürfnisse der Menschen – menschenwürdige Arbeitsplätze, ein stabiles Umfeld für nachhaltige Unternehmen und Chancengleichheit. Es wurde von der Annahme ausgegangen, dass das Wachstum automatisch den Weg für mehr und bessere Arbeitsplätze, höhere mit den Produktivitätszuwächsen Schritt haltende Einkommen und damit sozialen Fortschritt ebnet würde. Je mehr staatliche Eingriffe in die Funktionsweise der Märkte – in Form von sozialem Schutz, Lohnpolitik und stabilitätsorientierter Regulierung –, desto weniger Unternehmensinvestitionen, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung. Vielmehr war das Ergebnis oft unbeständiges Wachstum und

---

<sup>37</sup> Siehe J. M. Keynes: „An economic analysis of unemployment“, in *Unemployment as a world problem*, von J. M. Keynes, K. Pribram und E.J. Phelan. Philip Quincy Wright, Hrsg., University of Chicago Press (1931). Auch M. Kalecki: „The maintenance of full employment after the transition period“, in *International Labour Review*, Bd. 52, 1945, S. 449-464.

<sup>38</sup> J. Bivens: „Abandoning what works (and most other things, too)“, 6. Apr. 2011, EPI Briefing Paper 304, Washington, Economic Policy Institute.

zunehmende Ungleichheiten, die ein Hinterherhinken des sozialen Fortschritts zur Folge hatten<sup>39</sup>.

134. Das ineffiziente Wachstum spiegelte einen gravierenderen Fehler in der konventionellen Politikstrategie wider. Wirtschaftsziele haben Vorrang vor Sozial- und Umweltzielen erhalten. Das Wachstum war ineffizient, weil es losgelöst von allem anderen gesehen wurde. Nationen sind nach ihrer Wachstumsbilanz eingestuft worden – ungeachtet der Nachhaltigkeit dieses Wachstums, seiner Nutznießer oder der möglichen schädlichen Auswirkungen auf andere Länder<sup>40</sup>. Durch ineffizientes Wachstum verursachte Umweltschäden wirken sich auf alle Länder aus, einschließlich derjenigen, die an dieser Art von Wachstum nicht teilgehabt haben. Die Auswirkungen der globalen Krise haben unverhältnismäßig stark diejenigen getroffen, denen das ineffiziente Wachstum nicht zugute gekommen ist.

135. Da sich die Anzeichen mehren, dass das Wachstum ineffizient war, warum ist es dann so schwer, daran etwas zu ändern? Und warum sind wir immer noch mit der Aussicht auf eine Rückkehr zu „business as usual“ konfrontiert, obgleich die Weltwirtschaft sich immer noch von der größten Wirtschaftskrise der Neuzeit erholt? Ein wichtiger Grund ist meines Erachtens, dass die Stimme der realen Wirtschaft – die durch die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO repräsentiert wird – nicht ausreichend gehört wird. Daher fehlt es in den Ländern oft an der Art von Ausgewogenheit in der Politikgestaltung, die zu einer breiteren Streuung des Wohlstands beitragen würde. Und auf internationaler Ebene werden Schlüsselfragen mit erheblichen Auswirkungen auf Unternehmen und Arbeitnehmer, wie die Regulierung der internationalen Finanzmärkte, manchmal im engen Rahmen von technokratischen Gruppen erörtert<sup>41</sup>.

136. Politiken für effizientes Wachstum müssen diese drei Konstruktionsfehler angehen.

### Erstens, indem der Rahmen für produktive Investitionen gestärkt wird

137. Eine grundlegende Voraussetzung für effizientes Wachstum – und eine Schlüsselkomponente der IAO-Agenda – sind ausreichende Investitionen in der realen Wirtschaft<sup>42</sup>. Wir haben die Steuern gesenkt, um die Investitionen anzukurbeln; wir haben die Arbeitsmärkte dereguliert, um sie flexibler zu gestalten und so die Investitionen anzukurbeln; wir haben Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen eingeschränkt, um zu verhindern, dass diese „Marktverzerrungen“ von Investitionen abhalten; wir haben die Produktivitätszuwächse den Lohnerhöhungen weit vorauslaufen lassen, um die Investitionen anzukurbeln; wir haben mit Blick auf das gleiche Ziel die Dividendenausüttungen erhöht.

138. Global gesehen haben diese Politiken jedoch nicht zu mehr Investitionen geführt. Die Investitionsquote stieg in den Schwellenwirtschaften, insbesondere China, und fiel in den fortgeschrittenen Wirtschaften. Ein Großteil der Gewinnsteigerungen wurde für

<sup>39</sup> IAA: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Internationales Institut für Arbeitsfragen), 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, 2008. *Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence*, Francisco H.G. Ferreira und Martin Ravallion, Weltbank, 2008.

<sup>40</sup> J. E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi: Bericht der Kommission für die Messung von Wirtschaftsleistung und sozialem Fortschritt.

<sup>41</sup> R. Lall: „Why Basel II failed and why any Basel III is doomed“, Okt. 2009, GEG-Arbeitspapier 2009/52.

<sup>42</sup> In ihrer Überprüfung der Erfahrungen von 13 Ländern mit nachhaltigem Wachstum kam die Growth Commission zu dem Ergebnis, dass hohe Spar- und Investitionsquoten ein charakteristisches Erfolgsmerkmal waren. Siehe Weltbank: *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and inclusive Development*, 2008, S. 24.

die Ausschüttung von Dividenden und Finanzoperationen statt für produktive Investitionen in der realen Wirtschaft aufgewendet.

139. Die daraus zu ziehende Schlussfolgerung springt einem ins Gesicht: diese Politiken waren falsch. Sie förderten ein ineffizientes Wachstum. Sie brachten uns aus dem Gleichgewicht, ein Gleichgewicht, das jetzt wieder hergestellt werden muss.

140. Von der IAO zusammengetragene Indizien unterstreichen die Rolle eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen. Solide Kreditpolitiken, überschaubare Steuersysteme, öffentliche Investitionen, die private Investitionen nach sich ziehen und ein stabiles makroökonomisches Umfeld sind ausnahmslos wichtige Bestandteile von produktiven Investitionen und effizientem Wachstum.

141. Eine einkommensorientierte Strategie würde auch den Weg für höhere produktive Investitionen ebnen. IAO-Schätzungen zeigen eine enge Korrelation zwischen Zuwächsen des Realeinkommens und der Investitionsquote. Ein einkommensinduziertes Wachstum dient zwei Zwecken: es facht über den Konsum die Gesamtnachfrage an, es legt über die Spartätigkeit aber auch den Grundstein für künftiges Wachstum. Ein schuldeninduziertes Wachstum führt uns in genau die entgegengesetzte Richtung, und da waren wir gerade. Schuldeninduziertes Wachstum schafft Sandburgen – oder, um die üblichere Metapher zu verwenden, spekulative Blasen.

142. Die folgenden Politikbereiche könnten im Hinblick auf die Verbesserung der Aussichten für produktive Investitionen in Betracht gezogen werden, um das Wachstum so effizienter zu gestalten:

- Ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen schaffen, insbesondere durch den Abbau ineffizienter Finanzmediation, und die Steuersysteme so gestalten, dass sie realen Investitionen statt Finanzinvestitionen und Kapitalgewinnen förderlicher sind<sup>43</sup>.
- Das Wachstum stärker einkommensinduziert ausrichten, insbesondere durch Angehen der fortschreitenden Konzentration von Vermögen unter Menschen mit hohem Einkommen und geringer Konsumneigung<sup>44</sup> und durch Stärkung des Zusammenhangs zwischen Lohnwachstum und Produktivitätszuwächsen<sup>45</sup>.
- Stabile Finanzierungsquellen für kleine Unternehmen fördern. Alle uns vorliegenden Indizien zeigen, dass „das Unternehmertum und kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) im privaten Sektor, einschließlich Genossenschaften oder ähnlicher Organisationen, die ein rasch wachsender Teil der Volkswirtschaft sind, die bedeutendste Quelle neuer Beschäftigungsmöglichkeiten sein werden“<sup>46</sup>.
- Die ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung fördern, auch durch gezielte öffentliche Investitionsprogramme<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Siehe S. Khatiwada: *Did the financial sector profit at the expense of the rest of the economy? Evidence from the United States*, Internationales Institut für Arbeitsfragen, Diskussionspapier DP 206 2010. Siehe auch R.G. Rajan: *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, Juni 2010 (Princeton, N.J., Princeton University Press).

<sup>44</sup> A. B. Atkinson, T. Pikett und E. Saez: „Top Incomes in the Long Run of History“, in *Journal of Economic Literature* 2011, 49:1, 3-71.

<sup>45</sup> Brasilien bietet diesbezüglich ein wichtiges jüngeres Beispiel. Siehe IAA: *Studies on growth with equity – Brazil, an innovative income-led strategy*, 2011.

<sup>46</sup> IAA: *Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

<sup>47</sup> D. Campbell: *Employment-led growth and growth-led employment in the recovery* (Genf, IAA, 2011), Kap. 8.

- Die für Produktmärkte geltenden Regeln verbessern: wenn der Staat außen vor bleibt, lassen die Märkte sich tendenziell von den Interessen mächtiger Gruppen leiten. Die Folge ist, dass neue Initiativen unterbunden und Ressourcen schlecht zugeteilt werden. Es bedarf intelligenter Vorschriften, um für einen zweckmäßigen Rahmen zu sorgen, damit die Märkte Wohlstand schaffen und den realen Bedürfnissen der Menschen gerecht werden.

143. Die Faktoren, die für Sachinvestitionsergebnisse und deren Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommen bestimmend sind, müssen weiter erforscht werden. Die IAO sollte gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen eine Studie über diese Frage erarbeiten und die Hauptbefunde auf der nächsten Tagung der Konferenz vorlegen.

### Zweitens, das Finanzsystem in den Dienst der realen Wirtschaft stellen

144. Schlecht gesteuerte Finanzmärkte sind eine Hauptursache für ineffizientes Wachstum. Finanzinstitute können immer noch mit riskanten Geschäften Geld verdienen und etwaige größere Verluste auf die Regierungen überwälzen. Wenn Regierungen mit nicht tragbaren Defiziten konfrontiert sind, führen sie Sparmaßnahmen ein – die sich auf die wirtschaftliche Erholung und die Beschäftigung auswirken –, während die Anlagen der Finanzinstitute weiterhin voll garantiert sind. Der Regelungsrahmen muss gestärkt werden, um sicherzustellen, dass die Banken ihre ursprüngliche Aufgabe erfüllen, nämlich Ersparnisse in Investitionen in der realen Wirtschaft zu schleusen<sup>48</sup>. Die internationalen Kapitalströme sind durch eine zu große Volatilität gekennzeichnet, wodurch die reale Wirtschaft der Schwellen- und Entwicklungsländer destabilisiert wird. Die Rating-Agenturen werden weiterhin von jenen Institutionen bezahlt, die sie bewerten sollen.

145. Es ist höchste Zeit, die in der G20 versprochenen und in meinem Bericht an die Konferenz im Jahr 2010 erwähnten Reformen einzuführen, insbesondere die Folgenden:

- Es für Finanzinstitute schwerer machen, aus riskanten Geschäften Gewinne zu erwirtschaften und etwaige Verluste aus solchen Geschäften auf den Steuerzahler zu überwälzen – und schließlich auf nachhaltige Unternehmen und die Erwerbstätigen in der realen Wirtschaft. Das Versäumnis, das „too big to fail“-Problem anzugehen, ist schlecht für ein effizientes Wachstum.
- Die Finanzinstitute an der Lösung der Staatsschuldenkrisen beteiligen. Dies lässt sich bewerkstelligen, indem für die Lösung der Schuldenprobleme ein längerer Zeitrahmen vorgesehen und Spielraum für die unmittelbar erforderlichen Maßnahmen geschaffen wird, um nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Ein politisch und sozial tragfähiger Prozess der fiskalischen Konsolidierung muss im Rahmen einer beständigen Erholung des globalen Wachstums stattfinden. Sozialer Dialog ist unerlässlich, um den Ausbruch von sozialen Unruhen zu vermeiden.
- Normale Kreditströme wiederherstellen – wo sie benötigt werden – und einem Finanzsystem im Dienst der realen Wirtschaft als Triebkraft eines starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstumsmusters volle Unterstützung und Anreize gewähren, Ersparnisse in die Kreditvergabe für Innovationen, Investitionen, Handel und Konsum schleusen, was von manchen als „langweilige Bankgeschäfte“ bezeichnet wird.

<sup>48</sup> Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (IAA, Genf, 2010). Siehe Kap. 5, „Reforming finance for more and better jobs“.

- Die Trennung zwischen Geschäfts- und Investmentbanken wiedereinführen und insbesondere die Möglichkeit regulieren, dass Banken auf Basis von Kundeneinlagen für eigene Rechnung spekulieren; sicherstellen, dass die Tätigkeiten sogenannter Nicht-Banken wie Hedgefonds oder Investmentbanken strenger reguliert werden, was auch dazu beitragen würde, die reale Wirtschaft zu stabilisieren.
- Maßnahmen treffen, die von „spekulativen“ Kapitalströmen abhalten, wie dies mit Erfolg in etlichen Schwellenwirtschaften wie Indien und in Lateinamerika geschehen ist<sup>49</sup>. Eine zusätzliche Maßnahme wäre die Einführung einer Finanzaktivitätssteuer, wie vom IWF angeregt, oder einer internationalen Steuer auf Finanztransaktionen, wie vom IGB vorgeschlagen.
- Die Aufsichts- und Überwachungskapazität von öffentlichen nationalen und multilateralen Stellen hinsichtlich der finanziellen Regulierung, einschließlich grenzüberschreitender Tätigkeiten, aber auch in Bezug auf staatliche Schulden und Defizite, erheblich verbessern und gleichzeitig einvernehmliche Formen der multilateralen Überwachung entwickeln.
- Das Rechenschaftssystem überprüfen und die Transparenz der Rating-Agenturen in Bezug auf ihre Aktionen und Entscheidungen und ihre potentiellen Interessenkonflikte überprüfen.

### Drittens, durch integrative und gerechte Arbeitsmärkte, einschließlich internationaler Arbeitsnormen

146. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit kann beim Erzielen eines effizienten Wachstums eine entscheidende Rolle spielen. Die herkömmliche Auffassung war, dass integrative Arbeitsmärkte, die für qualitativ gute Arbeitsplätze, sozialen Schutz und Arbeitnehmerrechte sorgen, schlechte Ergebnisse erbringen würden. In meinem Bericht an die Konferenz im Jahr 1999 und in der damit verbundenen Debatte warnte ich nachdrücklich vor dieser Auffassung und sprach mich für solide Arbeitsmarktinstitutionen aus, die die Arbeitnehmerrechte im Rahmen einer Offenmarktwirtschaft achten.

147. Seitdem haben die Erfahrungen die Richtigkeit unserer Auffassungen bestätigt. Die sogenannten „flexiblen Arbeitsmärkte“ sind ein entscheidendes Merkmal ineffizienten Wachstums. Sie gehen einher mit größerer Prekarität der Beschäftigung, der Entkopplung von Arbeitseinkommen und Produktivitätsentwicklungen und schwächeren Anreizen für Investitionen in die Qualifikationen der Arbeitnehmer, was schließlich größere Einkommensungleichheiten zur Folge hat, wie im vorausgegangenen Kapitel beschrieben. Ein solcher Ansatz ist in einigen Ländern auch mit relativ hohen Beschäftigungsständen in Zusammenhang gebracht worden. Interessant ist aber die Feststellung, dass die Beschäftigungsstände in Ländern mit starken, gut konzipierten Arbeitsmarktinstitutionen nicht niedriger sind<sup>50</sup>. Außerdem sind die Ungleichheiten in diesen Ländern geringer, und die Wettbewerbsfähigkeit leidet nicht<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Siehe IWF: Global Financial Stability Report, *Durable Financial Stability: Getting There from Here*, Apr. 2011, insbesondere Kap. 5. J. A. Ocampo, K. P. Gallagher und S. Griffith-Jones: *Damming Capital*, Project Syndicate, 2011.

<sup>50</sup> OECD: *Beschäftigungsausblick 2006 – Politikoptionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie*. Auch T. S. Aidt und Z. Tzannatos: „Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: A review“, in *Industrial Relations Journal* 39:4, 258-295, 2008.

<sup>51</sup> K. Schwab (Hrsg.): *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Weltwirtschaftsforum, Genf, Schweiz, 2010.

148. Vor allem hat eine systematische Deregulierung nicht zu mehr Investitionen in der realen Wirtschaft beigetragen – weder in fortgeschrittenen Volkswirtschaften noch in Entwicklungsländern, wo die Informalität tendenziell zugenommen hat.

149. Die nachstehenden Elemente der Agenda für menschenwürdige Arbeit sind besonders wichtig, um das Wachstum effizienter zu gestalten:

- Die Investitionsvorschriften und die arbeitsrechtlichen Regelungen erforderlichenfalls verbessern, um die Schaffung von guten Arbeitsplätzen durch die Unternehmen zu fördern und die Prekarität der Beschäftigung und die Informalität zu verringern. Die jüngsten Reformen in Brasilien – einem der wenigen Länder, in denen die informelle Beschäftigung erheblich eingedämmt worden ist im Kontext hohen Wachstums und hoher Arbeitsplatzschaffung – sind ein Beispiel dafür, was in den Schwellenländern getan werden kann. China hat vor kurzem seine arbeitsvertragrechtlichen Bestimmungen gestärkt, um gegen nicht angemeldete Arbeit vorzugehen und die Menschen zu schützen. Interessant ist die Feststellung, dass diejenigen Länder unter den fortgeschrittenen Volkswirtschaften, die unlängst die Arbeitsmarktinstitutionen gestärkt haben, wie Australien und Österreich, die globale Krise weitaus besser überstanden haben als andere <sup>52</sup>.
- In jedem Land in einen dreigliedrigen Dialog über Lohnfestsetzungsmechanismen eintreten, um für einen besseren Zusammenhang zwischen Arbeitseinkommen (einschließlich Löhnen und Einkommen von Selbständigen) und Produktivität zu sorgen. Wichtig ist auch, Mittel und Wege zu erkunden, um Hindernisse für die tatsächliche Erfassung durch Gesamtarbeitsverträge zu beseitigen. Die Erfassung wurde in Uruguay erhöht, wo der Arbeitsmarkt nach wie vor dynamisch ist.
- Starke Institutionen aufbauen, um die Gründung von neuen Unternehmen zu unterstützen, auch durch langfristige Partnerschaften zwischen Banken und Unternehmen. Deutschland und die Republik Korea können hier als Vorbilder dienen.

150. Die Verfügbarkeit eines gut konzipierten sozialen Schutzes sorgt für besser funktionierende Märkte und bewirkt auch eine Umverteilung einiger der Ungleichheiten, die sie produzieren. Der Nobelpreisträger Christopher Pissarides hat gezeigt, dass Arbeitslosenleistungen zur Unterstützung von effizienten Übergängen und guten Anpassungen zwischen Arbeitsplätzen und Qualifikationen von entscheidender Bedeutung sind <sup>53</sup>. Anlässlich seiner Auszeichnung mit dem Forschungspreis für menschenwürdige Arbeit unterstrich der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz mit großer Eloquenz die Rolle des sozialen Schutzes als automatischer Stabilisator angesichts der globalen Krise <sup>54</sup>.

151. Die herkömmliche Auffassung war, dass sozialer Schutz die Arbeitsanreize vermindern, die Kosten erhöhen und letztlich sich auf die Beschäftigung auswirken würde. Es gibt viele Beispiele aus jüngster Zeit, die die gegenteilige Ansicht stützen. In den letzten Jahren sind in diesem Bereich bedeutende Innovationen eingeführt worden, insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern <sup>55</sup>. Sie umfassen Geldleistungen, die an die Voraussetzung geknüpft sind, dass die Kinder die Schule besuchen und gesundheitliche Betreuung erhalten, Programme für öffentliche Arbeiten für Arbeitsuchende und Beschäftigungsgarantien in ländlichen Gebieten. In den fortgeschrittenen Wirtschaft-

<sup>52</sup> Siehe IAA: *Making Recovery Sustainable: Lessons from country innovations*, Genf, 2011.

<sup>53</sup> C. A. Pissarides: „Why Do Firms offer Employment Protection?“, Centre for Economic Performance, London School of Economics, *Economica*, 77 (Okt. 2010), 613-636.

<sup>54</sup> J. Stiglitz: „The global crisis, social protection and jobs“, in *International Labour Review*, 2009.

<sup>55</sup> Siehe IAA: *Studies on growth with equity*, Brasilien, Deutschland und Indonesien.

ten hat man viel gelernt hinsichtlich der Bereitstellung von angemessenen Leistungen in Verbindung mit Aktivierungsmaßnahmen, um Arbeitslosen bei der Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes zu helfen, und hinsichtlich der Anwendung von Maßnahmen des sozialen Schutzes zur Wiedereingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt, die sonst ausgeschlossen würden – beispielsweise Alleinerzieher oder junge Menschen, die weder in der Ausbildung stehen noch erwerbstätig sind.

152. In Anbetracht ihres potentiellen Beitrags zu einem effizienten Wachstum könnte einigen der Hauptpolitikinstrumente der IAO größere Beachtung geschenkt werden, insbesondere:

- Einen sozialen Basisschutz, der mit der IAO-Initiative in diesem Bereich in Einklang steht, für die verletzlichsten Menschen schaffen, da dies für ein stärkeres einkommensinduziertes Wachstum sorgen wird.
- Sicherstellen, dass alle Arbeitssuchenden in fortgeschrittenen Wirtschaften Zugang zu Einkommensunterstützung in Verbindung mit Wiedervermittlungsdiensten haben.
- In Schwellenwirtschaften mit fiskalischem Handlungsspielraum schrittweise die Erfassung durch gezielte Programme für Arbeitssuchende ausweiten, um innerhalb einer angemessenen Frist eine lückenlose Erfassung zu erreichen.
- Einen „durch Arbeit heraus aus der Armut“-Ansatz zur Beschleunigung der Fortschritte bei den Millenniums-Entwicklungszielen fördern<sup>56</sup>.

153. Ineffizientes Wachstum resultierte auch aus einer unzulänglichen Anwendung der Kernarbeitsnormen, wie sie in der Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und den IAO-Kernübereinkommen, die ihnen zugrunde liegen, enthalten sind. Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sind nicht nur Menschenrechte. Sie bieten auch den grundlegenden Rahmen für ein effizientes und faires Wirken der Marktkräfte. Ohne Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen lösen sich die Markteinkommen tendenziell von den Produktivitätstrends – was, wie bereits erwähnt, ein wesentliches Ungleichgewicht ist, das der globalen Krise vorausging<sup>57</sup>. Diskriminierung, Zwangsarbeit und die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verletzen die Menschenwürde und sind als solche unerträglich. Sie stellen auch eine Vergeudung von Humanressourcen und Produktivität dar. Diesbezüglich stelle ich mit Befriedigung fest, dass sich die Ratifizierung der Kernübereinkommen der IAO erheblich verbessert hat.

154. Das haben diejenigen Länder gut verstanden, die angefangen haben, die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in ihre regionalen Handelsvereinbarungen aufzunehmen. Mehr als 30 Prozent der zwischen 2005 und 2009 getroffenen regionalen Handelsvereinbarungen enthalten arbeitsrechtliche Vorschriften gegenüber weniger als 5 Prozent der vor dem Kopenhagener Sozialgipfel unterzeichneten Vereinbarungen, der

---

<sup>56</sup> Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries. Die Studie über Wachstum, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in den am wenigsten entwickelten Ländern ist für die Vierte UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Ländern (LDC/IV) ausgearbeitet worden, die vom 9.-13. Mai 2011 in Istanbul stattfindet.

<sup>57</sup> Aidt und Tzannatos, a.a.O.; IAA: *Vereinigungsfreiheit in der Praxis: Gesammelte Erfahrungen*. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008; OECD: *International Trade and Core Labour Standards*, 2000; *How do trade union rights affect trade competitiveness?*, Policy Integration Department Working Paper Nr. 39, Genf, 2004. J. Berg und D. Kucera (Hrsg.): *In defence of labour market institutions. Cultivating justice in the developing world*, Palgrave, 2008.

die globale Bedeutung der Kernarbeitsnormen herausstellte<sup>58</sup>. In 60 Prozent der Fälle nehmen die arbeitsrechtlichen Vorschriften auf IAO-Instrumente Bezug. Die Entwicklungsländer folgen diesem Beispiel mehr und mehr: Heutzutage enthalten neun Süd-Süd-Handelsvereinbarungen arbeitsrechtliche Vorschriften (gegenüber keiner vor nur zehn Jahren). Die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 spiegelt diesen Trend wider und stellt fest, dass „die Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonstwie genutzt werden darf“. Dies ist kein Rückfall in protektionistische Lösungen – was die Wachstumsaussichten, insbesondere für Entwicklungsländer, natürlich beeinträchtigen würde. Die Erklärung von 2008 unterstreicht mit Recht, dass „Arbeitsnormen nicht für protektionistische Handelsziele eingesetzt werden sollten“.

155. Um die internationalen Arbeitsnormen weiter zu stärken und damit eine Rückkehr zu einem effizienten Wachstum zu unterstützen und in Anlehnung an die Erklärung der G20 von Pittsburgh könnte Folgendes in Erwägung gezogen werden:

- Ich fordere alle Länder, die es noch nicht getan haben, auf, alle Kernübereinkommen der IAO innerhalb einer angemessenen Frist zu ratifizieren. Die G20-Länder könnten in dieser Hinsicht eine führende Rolle spielen.
- Im Rahmen eines offenen Handelssystems sollte die IAO auf Wunsch zur Verfügung stehen, um bei der Umsetzung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen in bilateralen und regionalen Handels- und Investitionsvereinbarungen zu helfen. Dies wird auch dazu beitragen, die Kohärenz mit globalen IAO-Instrumenten im Kontext offener Handelssysteme sicherzustellen.
- Im Rahmen des kommenden wiederkehrenden Berichts zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit untersuchen wir Mittel und Wege, um die Überwachungs- und Durchführungsmechanismen der IAO weiter zu stärken. Dies könnte die Einrichtung eines IAO-Gerichts umfassen, wie in der Verfassung der IAO vorgesehen.

#### Viertens, solide makroökonomische Politiken, einschließlich einer progressiven Fiskalpolitik

156. Wenn die Märkte nicht für die Menschen arbeiteten, so lag das daran, dass die Prioritäten falsch gesetzt waren. Makroökonomischen Politiken war gegenüber Sozial- und Umweltpolitiken zu viel Vorrang eingeräumt worden. Allzu oft stand im Mittelpunkt der Debatte in den Ländern die Kombination von Finanz-, Fiskal- und Währungspolitiken. Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitiken hatten geringere Priorität. Es war möglich, Gesamtpreisstabilität, ausgeglichene Haushalte und profitable Banken zu erreichen, bei der Schaffung von guten Arbeitsplätzen in nachhaltigen Unternehmen, dem Aufbau von gut konzipierten Arbeitsmarktinstitutionen und eines durchdachten sozialen Schutzes sowie bei der Stärkung der Arbeitnehmerrechte und eines effektiven sozialen Dialogs wurden dagegen relativ wenige Fortschritte erzielt. Es kann nicht überraschen, dass das Wirtschaftswachstum Hand in Hand ging mit zunehmenden Ungleichheiten, stagnierenden oder sinkenden Investitionsanteilen und einem volatilen wirtschaftlichem Wachstum.

157. Das vorherrschende Paradigma zäumt das Pferd am Schwanz auf. Es geht davon aus, dass eine gesunde Makroökonomie zustande kommt, wenn Druck auf arbeitende Frauen und Männer ausgeübt wird, um die Nachfrage anzuregen. Tatsächlich ist es aber

<sup>58</sup> Siehe IAA: „Rebalancing globalization: The role of labour provisions in existing international trade arrangements and development finance policies“, *World of Work Report 2009*.

die finanzielle, physische und moralische Gesundheit und die Sicherheit arbeitender Frauen und Männer – „Mittelklassebestrebungen“<sup>59</sup> –, die die Nachfrage, und davon ausgehend, eine gesunde Makroökonomie schafft.

158. Die Fiskalpolitik ist ein gutes Beispiel. Es bedarf unbedingt einer Finanzierungsgrundlage, um die Programme zu unterstützen, die benötigt werden, um die Bedürfnisse der Menschen zu erfüllen und ein effizientes Wachstum zu erzielen. Die herkömmliche Auffassung war jedoch, dass die Besteuerung beschränkt werden und nicht übermäßig progressiv sein sollte, um die Haushaltsgleichgewichte und die Investitionsaussichten nicht zu beeinträchtigen. Das Ergebnis waren größere Ungleichheiten beim Zugang zu sozialem Schutz, wobei die höheren Einkommensgruppen sich eine private Vorsorge leisten können, während andere nur Zugang zu einem begrenzten öffentlichen sozialen Schutz haben. Das Modell hat es auch nicht vermocht, das Investitionsniveau zu steigern.

159. Daher ist es unerlässlich, die Politikkohärenz in den Ländern in verschiedenen Bereichen zu verbessern:

- Die Vollbeschäftigung neben einem soliden fiskal- und währungspolitischen Management zu einem vorrangigen makroökonomischen Ziel machen.
- Die Vollbeschäftigung neben geringer Inflation und Finanzstabilität zu einem Ziel der Politik der Zentralbanken machen. Dies ist bereits der Fall in einigen Ländern wie den Vereinigten Staaten und in letzter Zeit Argentinien.
- Bei der Festlegung von Haushaltsprioritäten helfen, indem die Beschäftigungseffekte verschiedener staatlicher Ausgaben- und Steuerprogramme als Teil des normalen parlamentarischen Prozesses ermittelt werden. Dies geschieht bereits in der Republik Korea.
- Die Besteuerung im Rahmen von Fiskalstabilitätszielen progressiver gestalten, um Schlüsselprogramme wie Bildung, sozialer Schutz und beschäftigungsintensive Infrastruktur für Unternehmen zu finanzieren. Dies würde gleichzeitig Umverteilungsziele unterstützen.
- Die Sozialpartner an der Festlegung der grundsatzpolitischen Strategie beteiligen, wie dies einige Länder im Gefolge der globalen Krise getan haben und wie es durch die Einführung des Globalen Beschäftigungspakts im Jahr 2009 bestätigt wurde. Diese effektive Methode zur Sicherstellung von Politikkohärenz hat sich bewährt. Nutzen wir sie!

#### Und fünftens, wesentliche Schritte zur Förderung multilateraler Politikkohärenz

160. Eine verbesserte Kohärenz zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen in den Ländern muss ein wesentlicher Teil dieses institutionellen Wandels sein, muss aber auch in der Funktionsweise unserer multilateralen Institutionen zum Ausdruck kommen.

161. Die Spezialisierung der Tätigkeit internationaler Organisationen, die in ihren Mandaten verankert ist, spiegelt diejenige der Ministerien in den nationalen Regierungen wider und ist Ausdruck des Wertes von Fachwissen. Spezialisierung bringt jedoch das Risiko einer Abschottung und die Gefahr von Politikinkohärenz mit sich.

162. Die Prioritäten bei der Förderung von multilateraler Politikkohärenz sind:

---

<sup>59</sup> A. V. Banerjee und E. Duflo: „What is middle class about the middle classes around the World?“, in *Journal of Economic Perspectives*, 22(2): 3-28.

- Kohärenz über ein Spektrum von Politiken, insbesondere denjenigen, die das Streben der Menschen nach sozialer Gerechtigkeit mit der Steuerung einer globalen Marktwirtschaft verknüpfen;
- Eine effektive Koordinierung von Politiken und ihrer Umsetzung.

163. Ein wichtiger Schritt erfolgte auf dem Gipfel von Pittsburgh im September 2009, als die G20 Folgendes erklärte: „Wir begrüßen auch die vor kurzem angenommene Entschließung der IAO über Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt, und wir verpflichten unsere Länder dazu, Schlüsselemente seines allgemeinen Rahmens zur Förderung der sozialen Dimension der Globalisierung zu übernehmen“. Die IAO, als eine der internationalen Organisationen, die aufgefordert wurden, die G20 zu unterstützen, tut dies auf der Grundlage eines von allen ihren Mitgliedstaaten und den Welt-Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen gebilligten Politikansatzes. Im Zentrum eines neuen Politikrahmens für integratives und nachhaltiges Wachstum steht die überfällige Anerkennung, dass Beschäftigungs- und Sozialpolitiken Schlüsselkomponenten von Makropolitiken sind. Sie sollten im Mittelpunkt der Politikgestaltung stehen, nicht am Rand.

164. Dies war die Herausforderung, die den IWF und die IAO zu der gemeinsamen Konferenz über die Herausforderungen des Wachstums, der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts am 13. September 2010 in Oslo zusammenführte. Unser Ziel war es, die Integration von Beschäftigungs- und Sozialpolitiken in internationale und nationale makroökonomische Politikstrategien zu verbessern, um der dringenden Notwendigkeit gerecht zu werden, die Fähigkeit der Volkswirtschaften zu verbessern, genügend gute Arbeitsplätze – menschenwürdige Arbeit – zu schaffen, um die Bedürfnisse der Gesellschaften zu erfüllen<sup>60</sup>. Dies erfordert ein besseres Verständnis der in der globalen Wirtschaft wirkenden Kräfte und der Faktoren, die sowohl global als auch national hierzu beitragen, und dessen, wie ein umfassenderes Arsenal von Politikinstrumenten zu besseren Ergebnissen für Menschen, Gemeinschaften und die globale nachhaltige Entwicklung beitragen können.

165. Der IWF und die IAO vereinbarten auf der Konferenz eine Zusammenarbeit im Bereich der Politikentwicklung zur Erkundung des Konzepts eines sozialen Basisschutzes für in Armut und prekären Situationen lebende Menschen im Rahmen von mittel- bis langfristigen nachhaltigen makroökonomischen Politiken und Entwicklungsstrategien und im Bereich von Politiken zur Förderung eines Arbeitsplätze schaffenden Wachstums. Es bestand auch Einvernehmen über die zentrale Rolle, die ein effektiver sozialer Dialog bei der Schaffung des Konsenses spielen kann, der notwendig ist, um die durch die Krise geschaffenen schwierigen Anpassungsherausforderungen zu bewältigen, und um sicherzustellen, dass die sozialen Folgen der Krise und ihrer Nachwirkungen in vollem Umfang berücksichtigt werden. Die beiden Institutionen kamen ferner überein, ihre Zusammenarbeit zur Unterstützung der G20 und deren Mutual Assessment Process (gemeinsamer Bewertungsprozess), der darauf abzielt, ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes globales Wachstum sicherzustellen, fortzusetzen und zu vertiefen.

166. Die Konferenz von Oslo war besonders bemerkenswert wegen der von den beiden Institutionen vereinbarten Zusammenarbeit im Bereich neuer Politikansätze mit dem Schwerpunkt auf Beschäftigung, sozialem Schutz und menschenwürdiger Arbeit. Der IWF selbst beschäftigt sich derzeit aktiv mit einem Überdenken der makroökonomischen Politiken und stellt den bis zu der Krise vorherrschenden Konsens in Frage, dass die

<sup>60</sup> *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, gemeinsames IWF-IAO-Diskussionspapier, Sept. 2011.

Politik sich auf ein Ziel, die Inflation, und ein Instrument, die Zinspolitik, konzentrieren sollte. Dies sind zu begrüßende Entwicklungen, aufgrund deren die IAO gefordert ist sicherzustellen, dass im Rahmen dieses Umdenkens der Vollbeschäftigung, einer gerechteren Einkommensverteilung, besseren Löhnen und einem gestärkten sozialen Schutz Vorrang eingeräumt wird.

167. In vielerlei Hinsicht hat die Erklärung von Philadelphia (1944), die Bestandteil unserer Verfassung ist, dies vorweggenommen mit der Forderung: „... alle innerstaatlichen und internationalen Pläne und Maßnahmen, insbesondere solche wirtschaftlicher und finanzieller Art, sollten unter diesem Gesichtspunkt beurteilt und nur gutgeheißen werden, soweit sie geeignet erscheinen, die Erreichung dieses Hauptziels zu fördern und nicht zu hindern“, wobei dieses „Hauptziel“ das Recht aller Menschen ist, sowohl ihren materiellen Wohlstand als auch ihre geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben.

168. Allzu oft bürden die Politiken die Last der Anpassung arbeitenden Familien auf, wo doch die erdrückende staatliche und private Verschuldung ihren Ursprung in den katastrophalen Kreditvergabepraktiken bedeutender Finanzinstitute hatte. Es ist an der Zeit, Anpassungspolitiken wieder als Politiken zu begreifen, die sich an die Bedürfnisse und Bestrebungen der Menschen nach menschenwürdiger Arbeit und einem besseren Leben für sich und ihre Kinder anpassen. Ein weiterer wichtiger Schritt ist daher die Stärkung der Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die in der Erklärung der IAO von 1998 dargelegt sind. Sie sind das Fundament, auf dem die Fähigkeit von arbeitenden Frauen und Männern aufbaut sicherzustellen, dass ihre Bedürfnisse und Bestrebungen nach menschenwürdiger Arbeit artikuliert und beachtet werden. Ohne diese Rechte werden die Gesellschaft und die Wirtschaft nur zu leicht in unerträgliche Ungleichheit und ein unhaltbares Ungleichgewicht gestürzt.

## Die Werte der IAO sind wichtiger als je zuvor!

169. Die IAO muss jetzt gestärkt werden. Unsere Werte, Grundsätze und Normen stoßen auf umfassende Unterstützung und Wertschätzung. Die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit wird mehr und mehr zu einem Bezugspunkt in Politikdiskussionen in allen Regionen. Und die IAO kann in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen erheblich zum Erzielen eines effizienten Wachstums beitragen.

170. Mehr Länder, und unsere Mitgliedsgruppen in diesen Ländern, streben ausgewogenere Politiken an, die Wirtschaftswachstum und Produktivität mit menschenwürdiger Arbeit und sozialem Fortschritt verbinden. Sie wollen Ergebnisse erzielen; sie müssen Neuerungen einführen; sie müssen Lösungen in unterschiedlichen Situationen und in sich rasch wandelnden Umständen finden; sie wollen voneinander lernen. Bei der IAO sind sie an der richtigen Stelle. Unser Wissen und unsere Analysen sind überall gefragt, wenn es um gute Praktiken und Politiken geht, um dieses Ziel zu erreichen. Diese Fähigkeit ist für die anhaltende Relevanz der IAO unerlässlich und muss gefestigt und verbessert werden.

171. Spielraum für Anpassung und Flexibilität ist für rasche Reaktionen und wirksame Antworten auf sich abzeichnende Bedürfnisse und Krisen unerlässlich, aber auch, um Risiken und mögliche Umbrüche vorherzusehen und um Schaden in der Welt der Arbeit zu verhindern oder zu verringern. Wir müssen unsere Fähigkeit zu vorbeugendem Denken und Handeln verbessern. Wir haben alle gesehen, wie wichtig es gewesen ist, dass die IAO sich rechtzeitig und nachhaltig für eine soziale Dimension der Globalisierung eingesetzt hat; dass sie menschenwürdige Arbeit als Rahmen für ein ausgewogenes Bündel von Politiken verwendet hat, um der Finanz- und Wirtschaftskrise zu begegnen;

welche Schlüsselrolle unser Normenüberwachungsmechanismus spielt; und wie wichtig unsere Schnellreaktionsfähigkeit gewesen ist, um den Forderungen nach Veränderungen in der arabischen Welt gerecht zu werden.

172. Die IAO besitzt zwei charakteristische Merkmale, welche gewöhnlich als ihre einzigartigen „komparativen Vorteile“ bezeichnet werden, die sie nicht nur in die Lage versetzt haben, soziale Gerechtigkeit zu verteidigen, sondern sie auch in ihre eigene Arbeit einzubauen. Dies sind ihre dreigliedrige Zusammensetzung und ihre Funktion als normensetzende Organisation.

173. Trotz der Tatsache, dass die Gewerkschaften weltweit kämpfen müssen, um angesichts widriger wirtschaftlicher und politischer Umstände und einer Abkehr der Unternehmen von kollektiver Organisation ihre Stärke zu wahren, führt die IAO nach wie vor große auf Mitgliederschaft beruhende Organisationen zusammen, die in anderen Teilen der Gesellschaft nicht ihres gleichen haben. Sie sind ständige und bedeutende Akteure in der Gesellschaft, mit denen sich viele Menschen identifizieren und auf die sie schauen, selbst wenn sie nicht Mitglieder sind. Sie verankern die IAO fest in der realen Wirtschaft und sorgen durch ihre Anwaltschaft dafür, dass die Ergebnisse der Tätigkeit der IAO das Siegel der Legitimität tragen und durch das Streben nach sozialer Gerechtigkeit mittels ausgewogener Politiken geprägt sind.

174. Der Mehrwert eines dreigliedrigen Konsenses ist reell und nimmt mit dem Grad der Schwierigkeit der behandelten Angelegenheit zu. Dies wird durch die Früchte der langen Erfahrungen mit der Dreigliedrigkeit in vielen der Mitgliedstaaten der IAO und in allerletzter Zeit durch die Erfahrungen in Zusammenhang mit der globalen Krise bestätigt. Wo dreigliedriges Vertrauen und dreigliedrige Mechanismen bestehen, haben sie ihren Wert unter Beweis gestellt.

175. Dies spiegelt die grundlegende Tatsache wider, dass die Menschen, wenn schwierige Entscheidungen unvermeidbar sind, diese leichter akzeptieren, wenn sie in ihre Formulierung eingebunden gewesen sind. Man muss sich auch vor Augen halten, dass in guten Zeiten eine dreigliedrige Beteiligung ein ebenso wirksamer Garant der gerechten Verteilung von Vorteilen ist.

176. Diese Merkmale der Dreigliedrigkeit machen die internationalen Arbeitsnormen nicht nur zum Eckpfeiler der Tätigkeit der IAO, sondern sie sind auch der konkrete internationale Ausdruck gemeinsamer Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit in der Welt der Arbeit. Ihr Wert als solcher kann kaum überschätzt werden.

177. Hier sehe ich die alles überragende Notwendigkeit, hinsichtlich des Grundgedankens der Normensetzungsfunktion der IAO eine gemeinsame Basis zu finden und hinsichtlich dessen, wie diese gemeinsame Zielsetzung unsere Organisation stärken sollte. Zu einer Zeit, da das Interesse an der Rolle internationaler Arbeitsnormen in der globalisierten Wirtschaft sehr groß ist, haben alle drei Mitgliedsgruppen ein gemeinsames Interesse daran voranzukommen.

178. Ich bin der festen Überzeugung, dass die IAO in diesen unruhigen Zeiten über die Werte verfügt, um eine Abkehr von einem Politikparadigma zu unterstützen, das sowohl diskreditiert als auch ineffizient ist. Es ist dringend geboten, durch eine rasche und nachhaltige Vermehrung menschenwürdiger Arbeit ein neues Wachstumsmuster zu schaffen. Dies sollte die Vertreter der Welt der Arbeit, die auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz zusammenkommen, in vollem Umfang mobilisieren; es sollte auch die höchsten politischen Stellen in jedem Land, in regionalen Institutionen sowie in multilateralen Institutionen in vollem Umfang mobilisieren.

179. Dies ist eine Herausforderung, die unser Vermächtnis ehrt. Wenn wir aufgrund unserer Werte und Politiken selbstbewusst handeln, dann habe ich aber keinen Zweifel daran, dass unsere Vision den Weg für eine prosperierendere Welt für alle ebnen wird.