

085

**Umsetzung der Kernarbeitsnormen in
Entwicklungsländern**

- Aktionen und Maßnahmen -

Herausgegeben vom

**Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat: „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“**

**Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn**

Tel.: 0228 / 535-3774/5
Fax: 0228 / 535-3500
e-mail: poststelle@bmz.bund.de
homepage: <http://www.bmz.de>

Endredaktion: Antje Göllner-Scholz
Redaktion: Helene Paust
verantwortlich: Evita Schmieg

Stand: September 2003

Inhaltsverzeichnis

1.	Grundlagen	5
	Definition und Ziele	5
2.	Maßnahmen	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Internationale Ebene	6
2.2.1	Internationale Arbeitsorganisation (ILO).....	6
2.2.2	Weltbank	6
2.2.3	Welthandelsorganisation (WTO)	7
2.2.4	Andere internationale Institutionen/Organisationen, Zusammenschlüsse, Geber	7
2.3	Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit.....	8
2.4	Wirtschaft	8
2.5	Nichtregierungsorganisationen.....	9
2.6	Informeller Sektor	10
3.	Schluss.....	10

Anmerkung:

Stand der Ratifikationen der die Kernarbeitsnormen betreffenden ILO-Übereinkommen im Internet unter:
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-ratif8conv.cfm?Lang=EH>

1. Grundlagen

Definition und Ziele

Die Internationale Arbeitskonferenz hat am 18. Juni 1998 in Genf die „*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*“ angenommen. In dieser Absichtserklärung sind die sogenannten Kernarbeitsnormen festgelegt worden:

- Vereinigungsfreiheit und Recht zur Kollektivverhandlung,
- Verbot der Zwangsarbeit,
- Unterbindung der schlimmsten Form der Kinderarbeit und
- Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz.

Die Deklaration hat den Druck auf die Mitgliedsstaaten verstärkt, die noch nicht alle zu den Kernarbeitsnormen gehörenden Konventionen ratifiziert haben, diese nunmehr zu ratifizieren und damit verbindlich zu machen (Stand der Ratifizierungen siehe Anlage). Die Ratifizierung und Umsetzung dieser Konventionen wurde auch im Rahmen der Nachfolgekonferenz zum Weltsozialgipfel „Kopenhagen + 5“ (Juni 2000) als Selbstverpflichtung der Staaten vereinbart.

Zu den Kernarbeitsnormen gehören folgende Konventionen:

- Nr. 29: Übereinkommen zur Zwangsarbeit (1930),
- Nr. 87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948),
- Nr. 98: Übereinkommen über die Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1949),
- Nr. 100: Übereinkommen über die gleiche Entlohnung (1951),
- Nr. 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957),
- Nr. 111: Übereinkommen über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (1958),

- Nr. 138: Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung (1973),
- Nr. 182: Übereinkommen über die Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (1999).

Die Umsetzung dieser grundlegenden Rechte, die größtenteils auch im VN-Sozialpakt verankert sind und somit als verbrieftes Menschenrecht gelten, gehört zu den entwicklungspolitischen Prioritäten der Bundesregierung.

Der häufig verwendete Begriff „Sozialstandards“ geht über den Inhalt der Kernarbeitsnormen weit hinaus, da er auch Forderungen wie Gesundheitsschutz, Arbeitssicherheit, Mindestlöhne usw. umfasst. Das vorliegende Papier befasst sich ausschließlich mit den Möglichkeiten zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen. Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik dazu beitragen, dass diese Kernarbeitsnormen weltweit geachtet und umgesetzt werden.¹

Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen für alle Menschen - Frauen und Männer - in den Partnerländern im Süden und Osten. Im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes nachhaltiger Entwicklung leiten sich daraus u. a. die Ziele der Minderung der Armut sowie der Förderung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien, friedlicher Konfliktbearbeitung sowie der Gleichstellung der Geschlechter ab. Die Förderung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen ist Bestandteil der Zielsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, menschenwürdige Lebensverhältnisse in den Entwicklungsländern herzustellen und die Menschenrechte zu fördern. Auch das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut² gebietet die Zusammenarbeit mit den Kooperationsländern zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen.

Im Kontext der Schwerpunktbildung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sind Fördermaßnahmen auf dem Gebiet der Kernarbeitsnor-

¹ Vgl. Position des BMZ zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländer vom Dezember 1999.

² Aktionsprogramm Armutsbekämpfung (www.bmz.de).

men dem Schwerpunktbereich „Wirtschaftsreform und Aufbau einer sozialen Marktwirtschaft“ zuzuordnen.

Im Rahmen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im Inland erstellt der Arbeitskreis Sozialstandards eine gemeinsame Broschüre (BMZ/ Durchführungsorganisationen) über Stand und Ziele der Umsetzung von Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern.

2. Maßnahmen

2.1 Einleitung

Wie in allen Bereichen der Armutsbekämpfung - so auch bei den Bemühungen zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen - hängen die Einwirkungsmöglichkeiten des BMZ davon ab, inwieweit es seine Partner im nationalen und internationalen Bereich beeinflussen kann und welche Einflussmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit dabei zukommen. Auf der internationalen Ebene hängen Entwicklungsfortschritte in diesem relativ neuen Arbeitsbereich von der Fähigkeit ab, zeitnah und flexibel auf die sich wandelnden internationalen Schwerpunktthemen zu reagieren. Ziel sollte es hierbei sein, die Bedeutung der Förderung und Umsetzung der Kernarbeitsnormen bei unseren internationalen Partnern zu stärken.

Der Schwerpunkt der Aktionen liegt im internationalen Bereich, wobei der Zusammenarbeit der für die Kernarbeitsnormen zuständigen Institution, der ILO, mit den anderen Institutionen auf internationaler Ebene eine hohe Bedeutung beizumessen ist und vom BMZ in jeder Hinsicht unterstützt werden sollte. Ein weiterer wichtiger Partner auf internationaler Ebene ist die Weltbankgruppe.

Im bilateralen Bereich werden Aktionen vorgeschlagen, die sich darauf konzentrieren, die Regierungen unserer Kooperationsländer bei der Einführung und Umsetzung der Kernarbeitsnormen zu unterstützen.

Das BMZ hat aktiv die Einberufung des Runden Tisches Verhaltenskodizes unterstützt und moderiert ihn. Er setzt sich aus Vertretern von Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und der Regierung zusammen. Die beteiligten Gruppen wollen ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können.

2.2 Internationale Ebene

2.2.1 Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Die ILO ist die federführende Organisation zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen. Dies kommt auch in dem vom BMZ erstellten Strategiepapier für die Zusammenarbeit mit der ILO zum Ausdruck. Hauptschwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Umsetzung von Kernarbeitsnormen sowie die Schaffung von Beschäftigung. Schwerpunktregion ist insbesondere Zentral- und Osteuropa.

Maßnahmen:

- Förderung einer engeren Zusammenarbeit der ILO mit anderen multilateralen Institutionen (UN, Weltbankgruppe, IWF, WTO).
- Fortsetzung und gegebenenfalls Ausbau bereits bestehender Bereiche der Technischen Zusammenarbeit mit der ILO (Bekämpfung der Kinderarbeit, Kernarbeitsnormen in Zentralasien, Süd-Osteuropa).
- Förderung einer engeren Kooperation der ILO mit Durchführungsorganisationen der deutschen EZ sowie Ausbau bereits bestehender Ansätze.

2.2.2 Weltbank

Die Weltbank hat die Aufgabe, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ihren Mitgliedsländern umfassend zu fördern. Aufgrund dieser Auf-

gabe und wegen der positiven Bedeutung, welche die Einhaltung der Kernarbeitsnormen für diese Entwicklung hat, bietet die Weltbank vielfältige Möglichkeiten, im Rahmen ihres ständigen Politikdialogs mit den Entwicklungsländern deren Verständnis für die Bedeutung der Kernarbeitsnormen zu fördern und zu verstärken. Sie spielt daher bei den Bemühungen zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen im internationalen Bereich für das BMZ weiterhin eine besondere Rolle.

Maßnahmen:

- Systematische Berücksichtigung von Fragen des Arbeitsmarktes, Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und der Kernarbeitsnormen, in den Armutsstrategien der Länder (PRSP) sowie in den Länderstrategien (CASs) der Weltbank.
- Aufnahme des Komplexes Arbeitsnormen in den Politikdialog der Weltbank mit ihren Partnerländern.
- Kooperationsprojekt mit der Weltbank (noch nicht entschieden).

2.2.3 Welthandelsorganisation (WTO)

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, einen Dialog auf multilateraler Ebene über den Zusammenhang von Globalisierung und sozialer Entwicklung (inkl. der Einhaltung von Kernarbeitsnormen) in Gang zu bringen. Dabei soll auch die Rolle der Handelspolitik geklärt werden. Die WTO muss deshalb an diesem Prozess beteiligt werden.

Die Bundesregierung hat Verständnis für die Bedenken vieler Entwicklungsländer, die befürchten, dass die Diskussion um „Handel und Sozialstandards“ von den Industrieländern für protektionistische Zwecke missbraucht wird. Die Industrieländer können diese Bedenken jedoch durch eine großzügige Marktöffnung für die Produkte der Entwicklungsländer entkräften und damit ihre Glaubwürdigkeit unter Beweis stellen.

Ein Ziel der Bemühungen der Bundesregierung ist die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen WTO und ILO, z. B. die Schaffung eines Arbeitsforums von ILO und WTO (mit Beteiligung anderer relevanter internationaler Organisa-

tionen). Die bereits bestehende ILO-Weltkommission zur sozialen Gestaltung der Globalisierung ist hier ein erster Ansatz, der vor allem dazu dient, den Entwicklungsländern ihre Angst vor protektionistischen Maßnahmen seitens der Industrieländer zu nehmen. Der Abschlußbericht der Kommission wird voraussichtlich im Dezember 2003 vorliegen.

Maßnahme:

- Nach Vorliegen des Abschlußberichtes der ILO-Weltkommission evtl. Erstellung einer gemeinsamen Studie von WTO, ILO und Weltbankgruppe zum Thema Kernarbeitsnormen und Welthandel.

2.2.4 Andere internationale Institutionen/Organisationen, Zusammenschlüsse, Geber

Auch die anderen internationalen Institutionen sollten beeinflusst werden, im Rahmen ihrer Mandate die Kernarbeitsnormen zu fördern bzw. umzusetzen. Ziel ist dabei, dass Förderung und Umsetzung der Kernarbeitsnormen als Teil der „normalen“ Arbeit jeder dieser Institutionen begriffen wird, wo immer dies möglich und zweckmäßig ist.

Einflussnahme bedeutet:

- Ermutigung von Institutionen, konkrete Politik, Zielerklärungen und Verfahren zu den Kernarbeitsnormen einzuführen sowie
- die nachdrückliche Förderung von Kernarbeitsnormen im breiteren Rahmen von internationalen Konventionen und Konferenzen.³

Maßnahmen:

- Europäische Union:
 - Intensivierung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kernarbeitsnormen zwischen der EU und den AKP-Staaten gemäß Art. 50 des (erst kürzlich in Kraft ge-

³ Hier ist auf die Bedeutung der Kernarbeitsnormen im Kontext des Kopenhagen-Ziels der Vollbeschäftigung oder der Operationalisierung der „social principles“ zu verweisen.

tretenen) AKP-EU-Partnerschaftsabkommens.

- Vertiefung und Vereinfachung der Präferenzregeln bei Einhaltung der KAN im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU.
- Mitgestaltung der Debatte zu *Corporate Social Responsibility* im Rahmen der EU (Grünbuch *follow up* und „*Multistakeholder-Forum*“).

- UN:

- Generelle Aufforderung an die Sonderorganisationen der UN, die Beachtung und Förderung der Kernarbeitsnormen in ihre Arbeitsprogramme zu integrieren.
- Die Bundesregierung setzt sich international dafür ein, dass noch offene Fragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens zum VN-Sozialpakt zügig geklärt werden.

- Andere Geber:

- Anregung einer DAC-Diskussion des Themas.

- Sonstige Maßnahmen:

- Durchführung unterstützender Analysen wie z. B. Auswertung bestehender regionaler Zusammenschlüsse (NAFTA etc.).

2.3 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Die Kernarbeitsnormen sind ein entwicklungspolitisches Kriterium im Indikatorenkatalog des Kriteriums „sozial verantwortliche Marktwirtschaft“ und damit zum Bestandteil der entwicklungspolitischen Vorgaben geworden. Die Strategie zur Erfüllung dieser Vorgaben im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sollte sich darauf konzentrieren, die Regierungen unserer Kooperationsländer bei der Einführung und/oder Umsetzung der Kernarbeitsnormen zu unterstützen.

Maßnahmen:

- Kontinuierlicher Politikdialog mit denjenigen unserer Kooperationsländer, in denen die

Kernarbeitsnormen in hohem Maße verletzt werden, über die Notwendigkeit der Einhaltung der Kernarbeitsnormen (Leitfrage: Welche Bemühungen unternimmt die Partnerregierung, um die Kernarbeitsnormen in ihrem Land durchzusetzen?).

- Bestandsaufnahme und Systematisierung existierender Länderdaten, die Aufschluss über eventuelle Verletzungen von Kernarbeitsnormen geben, beispielsweise als Grundlage für Länderstrategiepapiere.
- Förderung von Projekten zur Erarbeitung und Umsetzung einer effektiven Arbeitsgesetzgebung und Arbeitsinspektion im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit.
- Stärkere Gewichtung der WSK-Rechte in den Menschenrechtsberichten der Botschaften, insbesondere im Hinblick auf die Kernarbeitsnormen.

2.4 Wirtschaft

Im Rahmen der Globalisierung kommt der Wirtschaft die Aufgabe zu, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in ihrem Verantwortungsbereich die Verletzung von Menschenrechten wirksam zu verhindern und die Kernarbeitsnormen umzusetzen.

Der von VN-Generalsekretär Kofi Annan initiierte *Global Compact* enthält insgesamt neun Grundsätze zu den Bereichen Menschenrechte, Handel und Umwelt, wovon vier dieser Prinzipien explizit die Kernarbeitsnormen benennen. Die am *Global Compact* teilnehmenden Unternehmen verpflichten sich gegenüber den VN, diese Grundsätze anzuerkennen und benennen aktive Schritte zu deren Umsetzung in ihrem eigenen Unternehmen. Da in den neun *Compact*-Prinzipien universelle Werte in relativ allgemeiner Form formuliert werden, stößt der *Global Compact* auf Akzeptanz in Industrie- und Entwicklungsländern.

Bei der Zusammenarbeit von Staat und nicht-staatlichen Akteuren spielen die freiwilligen, marktkonformen Instrumente wie Gütesiegel, Verhaltenskodizes (*Codes of Conduct*) und der sogenannte Faire Handel die zentrale Rolle. Die staatlichen Akteure in internationalen Organisationen

setzen im internationalen Kontext die Normen (ILO-Normen, OECD-Richtlinien etc.). Sie können zudem zwischen unterschiedlichen nichtstaatlichen Gruppen vermitteln und so Lösungen im Interesse der Menschen der Entwicklungsländer erleichtern. Zudem werden die Akteure in Entwicklungsländern bei der Gestaltung und Umsetzung von sozialen Gütesiegeln und Verhaltenskodizes unterstützt. Hier geht es vor allem darum, partizipative Ansätze zu unterstützen. Die Akzeptanz von Verhaltenskodizes kann nur durch Transparenz der Gestaltungs- und Umsetzungsprozesse gewährleistet werden.

Maßnahmen:

- Nutzung des entwicklungspolitischen Instrumentariums der **Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP)** zur Integration der Kernarbeitsnormen bei den Partnerunternehmen. Aktuelle Beispiele aus diesem Bereich sind Sektoren- bzw. Branchenansätze, wie sie der Außenhandelsverband des deutschen Einzelhandels (AVE) oder auch der Deutsche Kaffeeverband (DKV) betreiben.
- Nutzung der Einrichtung des Runden Tisches „Verhaltenskodizes“, der das Ziel hat, die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern durch Verhaltenskodizes von Unternehmen (*Codes of Conduct*) zu verbessern.
- Umsetzung eines Programms „Förderung von sozialen und ökologischen Standards in Entwicklungsländern“ mit dem Ziel, Gütesiegel und Verhaltenskodizes durch Unterstützung der Akteure in Entwicklungsländern und Industrieländern wirksamer zu gestalten.
- Fortsetzung der Bemühungen, soziale Kriterien bei der Vergabe von Bürgschaften/Garantien für deutsche Exporte in Entwicklungsländer zu beachten.
- Bei der Vergabe von Bürgschaften/Garantien für deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Transformationsländern ist den Antragstellern nahe zu legen, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die die Kernarbeitsnormen beinhalten, zu beachten.
- Förderung eines entwicklungspolitisch orientierten Verbraucherhandels (Fairer Handel).
- Stärkere Nutzung des Beschaffungsvolumens der öffentlichen Hand für die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen.

2.5 Nichtregierungsorganisationen

Die Gewerkschaften spielen bei der Förderung der Kernarbeitsnormen eine maßgebende Rolle. Daher kommt der Entwicklung einer nachhaltigen Arbeitsbeziehung zu den Gewerkschaften zur Förderung des Verständnisses der Kernarbeitsnormen und ihrer Umsetzung eine besondere Rolle zu. Zur Realisierung einer wirksameren Zusammenarbeit muss sich das BMZ über die Arbeit der Gewerkschaften kontinuierlich unterrichten (Arbeitsweise gewerkschaftlicher Strukturen, effektivste Formen der Zusammenarbeit), aber auch die Gewerkschaften und deren Mitglieder müssen über Strukturen, Ziele und Arbeitsweisen des BMZ informiert werden. Hierzu zählt auch, dass die Kernarbeitsnormen als Weg zur Entwicklung wahrgenommen werden und die Bedeutung von Strategien erkannt wird, die sich an die Ärmsten richten - insbesondere an die im informellen Sektor tätigen nicht organisierten Menschen. Generell gilt es, alle diejenigen zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich für die Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern einsetzen, zu unterstützen.

Maßnahmen:

- Verstärkte Förderung von Projekten der Nichtregierungsorganisationen (inklusive Gewerkschaften), die zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen beitragen.
- Einladung der Gewerkschaften zu den BMZ-Ländergesprächen für Kooperationsländer, in denen die Beachtung der Kernarbeitsnormen problematisch ist.
- Initiierung von Fortbildungsmaßnahmen/Workshops mit Gewerkschaften in Entwicklungsländern zur Erörterung konkreter Kernarbeitsnormen und der Rolle der Gewerkschaften und politischen Stiftungen bei deren Förderung.

2.6 Informeller Sektor

Bei den Menschen, die im informellen Sektor in unseren Kooperationsländern tätig sind, handelt es sich um die ärmste und schwächste Gruppe, d. h. sie ist am wenigsten durch nationale Gesetze und gewerkschaftliche Vertretung geschützt. Es ist somit eine große Herausforderung, für diese Arbeiter/innen einen effektiven Schutz im Bereich der Kernarbeitsnormen zu erreichen. Die Förderung von Initiativen zur Verbesserung der Arbeitsnormen im informellen Sektor und für Heimarbeiter/-innen, vor allem für die Frauen hat dem gemäß hohe Bedeutung, denn gerade in diesen Bereichen kann die Umsetzung der Kernarbeitsnormen am deutlichsten zur Armutsbekämpfung beitragen. Dabei ist es notwendig, die im informellen Sektor Tätigen differenziert wahrzunehmen, d. h. auf die unterschiedlichen Bedürfnisse innerhalb dieser Gruppe einzugehen (z. B.

Frauen und Kinder, Heimarbeiter/-innen, Wanderarbeiter/-innen, in Schuldknechtschaft oder „unsichtbar“ in Haushaltssklaverei gehaltene Kinder).

Maßnahme:

- Identifizierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in unseren Kooperationsländern, die sich gezielt für Beschäftigte im informellen Sektor einschließlich Heimarbeiter/-innen einsetzen oder diesbezügliche Maßnahmen durchführen und Definition von Ansätzen zur Unterstützung für die Arbeit dieser Akteure (z. B. Kirchen).
- Gemeinsame Studie von FES/GTZ zur Untersuchung der Schnittstellen zwischen formellem und informellem Sektor.

3. Schluss

Eine weltweite Umsetzung der Kernarbeitsnormen wäre ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Situation im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte - und damit auch ein Beitrag zur Armutsminderung. Die Komplexität der gestellten Aufgabe zeigt sich unter ande-

rem an der Vielfalt der in diesem Papier genannten möglichen Aktionen und Maßnahmen, wobei der Integration bzw. Verflechtung von politischen Ansätzen/Initiativen in verschiedenen Bereichen eine besondere Bedeutung zukommt.