

Sechste Europäische Regionaltagung  
Genf Dezember 2000

# Menschenwürdige Arbeit in Europa und Zentralasien

Tätigkeit der IAO  
1995-2000

**B A N D I I**

Bericht des Generaldirektors

INTERNATIONALES ARBEITSAMT GENÈVE

ISBN 92-2-712257-5

---

*Erste Auflage 2000*

---

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 gewerbliche 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. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

---

# Inhaltsangabe

## Band I

<b>Einleitung .....</b>	<b>vii</b>
<b>Globalisierung in Europa: Menschenwürdige Arbeit in der Informationswirtschaft .....</b>	<b>1</b>
IKT und die Organisation von Arbeit und Produktion .....	2
<i>Auswirkungen auf die Beschäftigung .....</i>	2
<i>Zugang .....</i>	5
<i>Qualifikationen als kritischer Engpaß .....</i>	9
<i>Auswirkungen der IKT auf die Organisation von Arbeit und Produktion .....</i>	12
<i>Die Unabhängigkeit des Standorts .....</i>	14
<i>Unternehmen wachsen über ihre Grenzen hinaus .....</i>	15
<i>Eine vielfältige Welt der Arbeit .....</i>	15
<i>Die IAO, Technologie und menschenwürdige Arbeit .....</i>	16
Arbeitskräftewanderungen .....	17
<i>Die Nachfrage nach Software-Spezialisten .....</i>	17
<i>Wettbewerb um die hochqualifizierten Arbeitskräfte .....</i>	23
<i>Ost-West-Migration .....</i>	25
<i>Schutz für Wanderarbeitnehmer .....</i>	27
<i>Entwicklungsprobleme .....</i>	27
Die Organisierung und Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern .....	29
<i>Verbesserter Zugang durch Ausbildung .....</i>	31
<i>Beschäftigungsfähigkeit und lebenslanges Lernen .....</i>	33
<i>Vertretung .....</i>	35
<i>Flexibilität .....</i>	37
<i>Telearbeit .....</i>	38
<i>Arbeitsbedingungen: Kontrolle, Privatsphäre und Gesundheitsfragen .....</i>	40
<i>Das Potential der IKT für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände .....</i>	41

Sozialer Schutz .....	46
<i>Schaffung von Arbeitsplätzen, Arbeitsplatzverluste und Arbeitslosigkeit</i> .....	47
<i>Beschäftigungsstatus und sozialer Schutz</i> .....	47
<i>Zusätzlicher sozialer Schutz</i> .....	49
<i>IKT und die Anwendung der Gesetzgebung des sozialen Schutzes</i> .....	50
<i>IKT und Arbeitsschutz</i> .....	51
Fragen für die Diskussion .....	52

## Band II

<b>1. Entwicklungstendenzen in Europa und Zentralasien .....</b>	<b>1</b>
Einleitung .....	1
Westeuropäische Länder .....	2
<i>Das Beschäftigungskapitel des Vertrags von Amsterdam</i> .....	3
<i>Arbeitsmarkterfolge in vier kleineren Ländern</i> .....	3
<i>Anhaltend hohe Arbeitslosenquoten</i> .....	4
<i>Expansion des Dienstleistungsbereichs und „atypischer“ Beschäftigungsformen</i> .....	5
<i>Die Lage weiblicher Arbeitskräfte</i> .....	5
<i>Sozialer Dialog</i> .....	5
<i>Sozialschutz</i> .....	7
Die Transformationsländer .....	9
<i>Die Hinterlassenschaft der Vergangenheit</i> .....	9
<i>Der „Konsens von Washington“</i> .....	11
<i>Entwicklungstendenzen</i> .....	12
<i>Die Beschäftigungslage</i> .....	14
<i>Internationale Wanderungen zur Arbeitsaufnahme</i> .....	19
<i>Sozialer Dialog</i> .....	20
<i>Sozialschutz</i> .....	21
<b>2. Tätigkeit der IAO .....</b>	<b>27</b>
Struktur der IAO in Europa und Zentralasien .....	27
<i>Regionalamt</i> .....	29
<i>Multidisziplinäres Beratungsteam für Mittel- und Osteuropa</i> .....	29
<i>Multidisziplinäres Beratungsteam für Osteuropa und Zentralasien</i> .....	31
<i>Nationale Korrespondenten</i> .....	33
<i>Zweigämter</i> .....	34
Beziehungen zur Europäischen Union und zu anderen regionalen Institutionen .....	36
Internationales Ausbildungszentrum der IAO .....	38

Haupttendenzen in der technischen Zusammenarbeit .....	39
<i>Prioritäten der technischen Hilfe</i> .....	41
Beschäftigungsförderung .....	45
<i>Beschäftigungspolitik</i> .....	46
<i>Arbeitsstatistiken</i> .....	50
<i>Stärkung von Arbeitsmarktinstitutionen</i> .....	54
<i>Berufsbildung</i> .....	63
<i>Entwicklung von Unternehmen</i> .....	68
Sozialer Schutz .....	74
<i>Arbeitsschutz</i> .....	74
<i>Arbeitsaufsicht</i> .....	79
<i>Programme gegen Drogen- und Alkoholmißbrauch</i> .....	80
<i>Internationale Wanderungen zu Arbeitszwecken</i> .....	82
<i>Soziale Sicherheit</i> .....	84
Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit .....	89
<i>Institutionen des sozialen Dialogs</i> .....	90
<i>Lohn- und Einkommenspolitik</i> .....	92
<i>Arbeitgeberverbände</i> .....	95
<i>Arbeitnehmerverbände</i> .....	100
<i>Sozialer Dialog auf sektoraler Ebene</i> .....	104
Grundlegende Arbeitnehmerrechte .....	106
<i>IAO-Erklärung</i> .....	108
<i>Erklärung von Sofia</i> .....	108
<i>Fortschritte und ausstehende Fragen</i> .....	110
<i>Vereinigungsfreiheit</i> .....	111
<i>Diskriminierung</i> .....	111
<i>Zwangsarbeit</i> .....	112
<i>Gleichstellung der Geschlechter</i> .....	112
<i>Kinderarbeit</i> .....	114
<b>Statistischer Anhang</b> .....	<b>121</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>137</b>





## Akronyme

CEEP	Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECE	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
ICLS	Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker
IMO	Internationale Seeschiffahrtsorganisation
IÖD	Internationale der Öffentlichen Dienste
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IPEC	Internationales Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit
ISCO	Internationale Standardklassifikation der Berufe
ISEP	Internationales Programm für Kleinbetriebe
IWF	Internationaler Währungsfonds
JIU	Gemeinsame Inspektionsgruppe
MDT	Multidisziplinäres Team

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Phare	Hilfsprogramm der Gemeinschaft für mittel- und osteuropäische Länder
RBTC	Ordentlicher Haushalt für technische Zusammenarbeit
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SIYB	Start and Improve Your Business
STEP	Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut
Tacis	Technische Hilfe für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (EU)
TUAC	Gewerkschaftlicher Beratungsausschuß der OECD
UNDCP	Programm der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNICE	Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNMIK	Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo
UNOPS	Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation
WVA	Weltverband der Arbeitnehmer





# 1. Entwicklungstendenzen in Europa und Zentralasien

## Einleitung

Zu der von der IAO abgedeckten Region Europa und Zentralasien zählen 50 Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand. So reicht beispielsweise beim Pro-Kopf-BIP das Spektrum von 33.505 US-Dollar (Luxemburg) bis zu 1.041 US-Dollar (Tadschikistan) (siehe Tabelle 1). Zwar zeugen diese Unterschiede nicht unbedingt von einer Situation der Spaltung, sie haben jedoch zur Folge, daß im Hinblick auf die Sicherung einer menschenwürdigen Arbeit in der Region Antworten auf unterschiedliche Herausforderungen gefunden werden müssen.

Insbesondere was den Übergang der Länder Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens zur Demokratie und zu einer Marktwirtschaft und den sich beschleunigenden Integrationsprozeß in Westeuropa anbelangt, so ist in Europa eine neue Dynamik festzustellen. Im Berichtszeitraum haben einige westeuropäische Länder wie Dänemark, Irland und die Niederlande gute Fortschritte in Richtung Vollbeschäftigung erzielt, und derzeit sinken die Arbeitslosenquoten in ganz Westeuropa. Die Transformationsländer sahen sich vor die schwierige Aufgabe gestellt, die Probleme hoher Inflationsraten, eines drastischen Rückgangs des Bruttoinlandprodukts, aufkommender Arbeitslosigkeit und Armut und der erforderlichen Anpassung oder Errichtung von Institutionen, die mit einer Marktwirtschaft vereinbar sind, in Bereichen wie sozialer Dialog und Sozialschutz anzugehen. Insbesondere in Mitteleuropa sind einige Länder auf dem Weg zu diesem Ziel weit vorangekommen; indessen bleibt noch viel zu tun.

Die Herausforderung des Übergangs war für die Länder der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und Mittel- und Südosteuropas aufgrund der russischen Finanzkrise von 1998 mit noch größeren Schwierigkeiten verbunden. Die zentralasiatischen GUS-Länder weisen zum Teil den niedrigsten Entwicklungsstand der Region sowie

einige der schwerwiegendsten Probleme bei der Bewältigung des Übergangs und der Herausforderungen der Globalisierung auf.

Der Wiederaufbau stellte für einige Konfliktländer der Region eine weitere Herausforderung dar. Konflikte wiederum riefen größere Flüchtlingskrisen hervor; als Beispiel sei auf die Flucht von 700.000 Menschen aus dem Kosovo verwiesen. Es wird erwartet, daß der Stabilitätspakt für Südosteuropa, dessen Ziel die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und von wirtschaftlichem Wohlstand ist, den konfliktbetroffenen Ländern in dieser Region Nutzen bringen wird.

Im allgemeinen gibt es Anzeichen für Fortschritte bei der Beseitigung politischer und wirtschaftlicher Unterschiede, und vieles läßt darauf schließen, daß sich mehr und mehr Länder der Region die Sozialpolitiken und Einrichtungen der Länder der Europäischen Union (EU) zum Vorbild nehmen. Der Erweiterungsprozeß ist für die „Bewerberländer“ ein außerordentlich starker Ansporn zur raschen Abwicklung des Transformationsprozesses, zur Modernisierung ihrer Wirtschaften und zur zunehmenden Ausrichtung auf das EU-Modell.

### Westeuropäische Länder

Für die Industrieländer Westeuropas endete der Zeitraum 1995 bis Mitte 2000 besser, als er begonnen hatte; die Arbeitslosigkeit hielt sich zwar in einer Reihe von Ländern weiter hartnäckig auf einem hohen Niveau, ließ jedoch anderswo deutliche Anzeichen einer Abnahme erkennen. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote für die EU insgesamt fiel von 10,5 Prozent im Jahr 1997 auf 9,7 Prozent im Jahr 1998 und 8,9 Prozent im Jahr 1999. Es wird damit gerechnet, daß sie weiterhin zurückgehen wird, und zwar auf etwa 8,4 Prozent im Jahr 2000 und 8 Prozent im Jahr 2001 (IWF, 2000).

Unter dem Gesichtspunkt des Abbaus der Arbeitslosigkeit wurde der Notwendigkeit, ein angemessenes Wirtschaftswachstum zu erzielen, seitens der Entscheidungsträger in Westeuropa entsprechend dem Vertrag von Amsterdam und den Schlußfolgerungen der in Luxemburg veranstalteten Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen (Beschäftigungsgipfel) weiterhin hohe Priorität eingeräumt. Das BIP-Wachstum erreichte 1998 in der EU 2,7 Prozent und 1999 2,3 Prozent. Für das Jahr 2003 wird ein Wachstum von 3,2 Prozent prognostiziert (IWF, 2000). Nach Auffassung einiger Experten dürfte die Arbeitslosenquote bei unveränderter Wirtschaftswachstumsrate und unter Berücksichtigung demographischer Entwicklungen, die eine Verringerung der Erwerbsbevölkerung zur Folge haben werden, bis zum Jahr 2005 auf etwa 5 Prozent zurückgehen.

### **Das Beschäftigungskapitel des Vertrags von Amsterdam**

Inbesondere dank der Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den Vertrag von Amsterdam verfügen die Mitgliedstaaten der EU nun über bessere Voraussetzungen, um die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit anzugehen. Im November 1997, d.h. sogar noch vor der Ratifizierung des Vertrags, beschloß der Europäische Beschäftigungsgipfel, die Anwendung des Beschäftigungskapitels in Gang zu setzen. Kernstück der Strategie ist die jährliche Festlegung und Durchführung beschäftigungspolitischer Leitlinien, die von den Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Kommission angenommen werden. Zu den Maßnahmen zählt ein Länderüberwachungsverfahren, dem zufolge die Mitgliedstaaten jährlich ihren nationalen Aktionsplan mit einem Bericht über seine Durchführung zu übermitteln haben. Auf der Sondertagung des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 wurde der Beschluß gefaßt, als Ziel die Anhebung der Gesamterwerbsquote von derzeit 61 Prozent in der EU bis zum Jahr 2010 auf möglichst nahe an 70 Prozent vorzugeben.

### **Arbeitsmarkterfolge in vier kleineren Ländern**

Einige kleinere westeuropäische Länder waren bei der Anpassung an die globalisierte Wirtschaft und der gleichzeitigen Verbesserung ihrer Arbeitsmarktleistung recht erfolgreich. Es ist hervorzuheben, daß die kleineren Länder als erste Arbeitsmarkterfolge erzielten. Abgesehen von einigen Ausnahmen wie Finnland und Schweden ist in den meisten europäischen Ländern mit einer Bevölkerung von unter 10 Millionen die Arbeitslosenquote auf unter 5 Prozent gefallen, während sie in einigen größeren Ländern nach wie deutlich höher liegt. Von den kleineren Ländern haben Dänemark, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal sowie Norwegen und die Schweiz echte Fortschritte in bezug auf das Erreichen einer Vollbeschäftigung erzielt. Obgleich noch viel zu tun ist, haben sie den Beweis dafür erbracht, daß eine hohe Beschäftigungsquote im Kontext des europäischen Sozialmodells erreicht werden kann.

Die Arbeitsmarktsituation in vier dieser Länder (Dänemark, Irland, Niederlande und Österreich) ist vor kurzem in einer IAO-Studie (Auer, 2000) untersucht worden. In dieser Studie wird der Schluß gezogen, daß der Erfolg dieser Länder im wesentlichen auf drei politische Bereiche zurückzuführen ist: *sozialer Dialog*, *makroökonomische Politik* und *Arbeitsmarktpolitik*. Dieser Studie zufolge hat der *soziale Dialog* unter den wichtigsten sozialen Akteuren ein Vertrauensklima geschaffen; dies tritt mit besonderer Deutlichkeit in Ländern zutage, die vor ihrem derzeitigen Aufschwung eine einschneidende

Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise durchlaufen hatten. Erst nach dieser Krise erfolgte die Einführung bzw. Wiederaufnahme der sozialen Konzertierung, und es begann ein wirtschaftlicher Aufschwung, der letztlich die Erholung des Arbeitsmarkts zur Folge hatte.

Das neue Vertrauensklima ebnete den Boden für maßvolle Lohnabschlüsse und Reformen der Sozialschutzsysteme. Diese Zurückhaltung bei den Löhnen war mit einer stabilisierungsorientierten *makroökonomischen Politik* gekoppelt, die zu niedrigen Inflationsraten und niedrigen Zinssätzen führte. In der Studie wird ferner erklärt, daß dank der *Arbeitsmarktpolitik*, einschließlich des sozialen Schutzes im allgemeinen, die erforderliche Flexibilität für eine Anpassung des Arbeitsmarkts gegeben war. Zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zählen Ausbildung, Umschulung und Einkommenssicherungssysteme, die sowohl den Arbeitnehmern Sicherheit als auch den Arbeitgebern Anpassungsflexibilität bieten. In den Niederlanden war es der Politik der Förderung der Teilzeitarbeit zu verdanken, daß Frauen leichter Zugang zum Arbeitsmarkt fanden. In der Studie wird daher aufgezeigt, daß Arbeitsmarkterfolge weniger auf einzelne grundsatzpolitische Maßnahmen zurückzuführen sein dürften als vielmehr auf eine wirksame Kombination von Faktoren, die den Bedürfnissen sowohl der Arbeitnehmer als auch der Firmen in einem sich rasch wandelnden Umfeld gerecht werden.

### **Anhaltend hohe Arbeitslosenquoten**

Indessen stellt die Tatsache, daß die Arbeitslosigkeit in vielen westeuropäischen Ländern nach wie vor ein beträchtliches Ausmaß erreicht, ein grundlegendes wirtschaftliches und soziales Problem dar, das in großem Umfang Armut verursacht. Die Langzeitarbeitslosigkeit hält sich hartnäckig auf einem hohen Niveau, und eine erhebliche Anzahl von Personen ist faktisch vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Obgleich die unionsweite Langzeitarbeitslosenquote in den letzten Jahren geringfügig gesunken ist, lag die Zahl der sehr langfristig Langzeitarbeitslosen, worunter Personen zu verstehen sind, die seit mehr als zwei Jahren einen Arbeitsplatz suchen, 1998 höher als 1994 (EG, 1999b).

Auch Stand der Jugendarbeitslosigkeit ist im allgemeinen weiterhin hoch geblieben, insbesondere in Griechenland, Italien und Spanien. In diesen drei Ländern gab es 1998 mehr als 1,5 Millionen Langzeitarbeitslose in der Altersgruppe der 15-24jährigen, d.h. 62 Prozent aller arbeitslosen Jugendlichen in der EU entfielen auf diese Staaten. Einigen EU-Ländern (z.B. Dänemark, Deutschland, Irland und Österreich) gelang es jedoch, die Quote der Jugendarbeitslosigkeit auf weniger als das Zweifache der allgemeinen Arbeitslosenquote zu drücken.

### ***Expansion des Dienstleistungsbereichs und „atypischer“ Beschäftigungsformen***

Die Wirtschaften aller westeuropäischen Länder weisen eine immer stärkere Dienstleistungsorientierung auf, wobei ein Wandel in Richtung höher qualifizierter Berufe und flexiblerer Beschäftigungsformen festzustellen ist. In der Tat fällt die Nutzung der neuen Möglichkeiten in der modernen Dienstleistungswirtschaft sowohl in den etablierten Marktwirtschaften als auch in den Transformationsländern qualifizierten Arbeitskräften weitaus leichter als unqualifizierten Personen, insbesondere in Anbetracht der wachsenden Bedeutung der Informationstechnologie in allen Bereichen des Arbeitslebens, auf die ausführlicher in Band 1 eingegangen wird.

Gleichzeitig haben die „atypischen“ Beschäftigungsformen in Westeuropa deutlich zugenommen. Dazu gehören erheblich mehr Teilzeitarbeit, manchmal nur für einige Arbeitsstunden pro Woche, befristete Arbeitsverträge, Arbeit für Zeitarbeitsunternehmen und Arbeit auf Abruf. Ferner war eine Zunahme der Telearbeit und der selbständigen Erwerbstätigkeit außerhalb der Landwirtschaft festzustellen. Aufgrund der zunehmenden Differenzierung der Arbeitszeitregelungen ist es in der Welt der Arbeit zu einer neuen Heterogenität gekommen.

### ***Die Lage weiblicher Arbeitskräfte***

Nach wie vor bestehen auf den Arbeitsmärkten westeuropäischer Länder erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Beschäftigung von Männern und Frauen. Insbesondere ist festzustellen, daß Frauen sogar noch mehr als zuvor auf Teilzeitbasis beschäftigt sind. Achtzig Prozent aller Teilzeitarbeitsplätze in der EU sind mit Frauen besetzt, und durchschnittlich 32 Prozent aller weiblichen Arbeitskräfte arbeiten auf Teilzeitbasis. In einigen Ländern, insbesondere in den Niederlanden, ist die Teilzeitarbeit als sinnvoller Weg für Arbeitskräfte gefördert worden, die eine Erwerbstätigkeit mit Familienpflichten vereinbaren wollen. Im Durchschnitt sind Qualifikationen und Verdienste der Männer nach wie vor höher als die der Frauen. Frauen sind in den untersten 10 Prozent der niedrigsten Einkommensgruppe und Männer in den obersten 10 Prozent der höchsten Einkommensgruppe überproportional vertreten (EG, 1999b). Die Last der Betreuung von Kindern und sonstigen Familienmitgliedern wird überwiegend von Frauen getragen. Die Erwerbsquote von Frauen belief sich 1998 in der EU auf 51 Prozent, bei Männern hingegen auf 71 Prozent. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 wurde

der Beschluß gefaßt, als Ziel die Anhebung der Erwerbsbeteiligung von Frauen auf über 60 Prozent bis zum Jahr 2010 vorzugeben.

### *Sozialer Dialog*

Trotz der festen Etablierung der Dreigliedrigkeit in den meisten westeuropäischen Ländern kann man nicht von einer einheitlichen oder statischen Dreigliedrigkeit sprechen. Aus dem *World Labour Report 1997-98* (IAA, 1997) geht hervor, daß die Tendenz zur Dezentralisierung zunimmt: Kollektivverhandlungen auf nationaler und branchenweiter Ebene verlieren an Boden, während Verhandlungen auf Unternehmensebene entsprechend zunehmen. Im Vereinigten Königreich ist die Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen am weitesten vorangeschritten, und die Verhandlungen finden jetzt überwiegend auf Unternehmensebene statt. In der Mehrzahl der westeuropäischen Länder spielen jedoch Verhandlungen auf Branchenebene weiterhin eine große Rolle. Welche Bedeutung landesweiten Verhandlungen in mehreren Ländern zukommt, läßt sich beispielsweise am „Sozialpakt“-Prozeß in Irland ersehen.

Das soziale Kapitel des Vertrags von Amsterdam weist den Sozialpartnern in der EU größere Befugnisse und mehr Verantwortung zu. Dank der Möglichkeit, soziale Vereinbarungen zu konzipieren, macht es den Weg für entsprechende Verhandlungen frei. Die ersten drei europäischen Rahmenvereinbarungen sind von den europäischen Sozialpartnern<sup>1</sup> abgeschlossen worden. Diese beziehen sich auf den Elternurlaub, die Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge. Die Vereinbarung zum Elternurlaub wurde im Juni 1997, die Vereinbarung zur Teilzeitarbeit im Dezember 1997 und die Vereinbarung über befristete Arbeitsverträge im Juli 1999 als Richtlinie des Rates umgesetzt. Was die Heimarbeit anbelangt, so beschloß die Kommission, keinen Vorschlag für eine Richtlinie zu unterbreiten, sondern statt dessen die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 177) über Heimarbeit, 1996, zu empfehlen. Verhandlungen über eine mögliche Rahmenvereinbarung über Arbeit für Zeitarbeitsunternehmen sind Mitte 2000 angelaufen. Diese Vereinbarungen sind ein Zeichen für die wachsende Institutionalisierung der Rolle der europäischen Sozialpartner im Bereich der Arbeitsregelungen auf EU-Ebene.

---

<sup>1</sup> Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE), Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB).

## Sozialschutz

Länder aller Entwicklungsstufen haben die Wirksamkeit und langfristige Finanzierbarkeit ihrer Sozialschutzsysteme unter die Lupe genommen. In den Übergangsländern lag der Schwerpunkt auf der Anpassung bestehender Systeme an die Bedingungen einer Marktwirtschaft, während in Westeuropa die Überprüfung der Systeme der Sozialen Sicherheit eher aufgrund des Wandels des Arbeitsmarkts, neuer Familienstrukturen und demographischer Veränderungen, insbesondere des Alterns der Bevölkerung, erforderlich wurde.

Westeuropäische Länder haben ausgefeilte Systeme der Sozialen Sicherheit aufgebaut, die die überwiegende Mehrheit ihrer Bevölkerung erfassen. Obgleich sich diese Länder Problemen gegenübersehen, besteht ein qualitativer Unterschied zu den Problemen der meisten anderen Weltregionen, in denen große Teil der Bevölkerung keinerlei Sozialschutz genießen.

Die langfristige Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherheit und insbesondere der Altersrenten ist das Problem, dem in den letzten Jahren die größte Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Sehr niedrige Geburtsraten in Verbindung mit einem kontinuierlichen Anstieg der Lebenserwartung dürften bis Mitte des 21. Jahrhunderts eine enorme Verschlechterung der Relation Beitragszahler zu Rentnern zur Folge haben. Dieser Faktor war für viele Länder der Hauptgrund für eine Reform ihrer staatlichen Rentensysteme. In einer Reihe von Ländern ist das Rentenalter bei gleichzeitiger Verschärfung der Bestimmungen für eine Frühverrentung allmählich angehoben worden. In einigen Ländern sind durch Änderungen der Leistungsberechnungsformeln und durch Anpassungsmechanismen Abstriche bei den großzügig bemessenen Leistungen staatlicher Systeme gemacht worden. Die Menschen werden dazu angehalten, mehr Vorkehrungen für eine private Altersversorgung zu treffen.

Auch die steigenden Gesundheitsfürsorgekosten sind in einer Reihe von Ländern Grund zur Besorgnis. Anderen Ländern ist es dank in früheren Jahren eingeführter Kostendämpfungsmaßnahmen gelungen, die Kosten für die Gesundheitsvorsorge – ausgedrückt als Prozentsatz des BIP – auf demselben Niveau zu halten. In einigen Fällen sind die Ausgaben jedoch so sehr eingeschränkt worden, daß Patienten und Gesundheitspersonal schwerwiegende Bedenken bezüglich der Auswirkungen auf die Qualität der medizinischen Leistungen geäußert haben.

Die Ausgaben für den Sozialschutz machen 28,5 Prozent des BIP der Europäischen Gemeinschaft aus. Etwa 63 Prozent dieser Ausga-



ben entfallen auf Altersrenten und Gesundheitsfürsorge. Obgleich vielfach Bedenken hinsichtlich der hohen Beitragssätze zur Sozialen Sicherheit geäußert werden, kann kein Zweifel daran bestehen, daß Sozialleistungen bei der Umverteilung des Einkommens eine erhebliche Rolle spielen. Es wird davon ausgegangen, daß ohne Sozialtransfers etwa 40 Prozent der Haushalte in der EU in relativer Armut leben würden. Aufgrund der Sozialleistungen und der Steuersysteme trifft dies derzeit auf 17 Prozent zu<sup>2</sup>.

Die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich des Sozialschutzes ist weiterhin mit Problemen verbunden. Nicht die Abschaffung der wenigen noch vorhandenen Bestimmungen, die unmittelbar diskriminierend wirken (z.B. das niedrigere Rentenalter für Frauen), sondern die Beseitigung der indirekten Diskriminierung, die einen geringeren Schutz der Frauen im Vergleich zu Männern zur Folge hat, stellt das wirkliche Problem dar. Ein besonders auffälliges Beispiel ist die Tatsache, daß die Teilzeitarbeit in einigen Ländern keine soziale Sicherung bietet. Eine weitere – subtilere – Herausforderung besteht darin sicherzustellen, daß die formale Gleichstellung (insbesondere im Bereich der Leistungen an Hinterbliebene, wo die Leistungen für Witwen in der Regel auf den Stand der Leistungen für Witwer zurückgeschraubt werden), schrittweise bei entsprechender Berücksichtigung der legitimen Erwartungen jener Generationen von Frauen eingeführt wird, deren Leben von anderen Umständen und Wertvorstellungen als den heutigen geprägt war.

Obgleich die Arbeitslosigkeit in vielen westeuropäischen Ländern zurückgegangen ist, sind die Quoten der Langzeitarbeitslosen oft nach wie vor hoch. In einer Zeit, da Doppelverdienerhaushalte zur Norm werden, ruft die Langzeitarbeitslosigkeit auch das Phänomen arbeitsloser Haushalte hervor. Da in einigen Ländern die Zahlung von Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit von einer Bedürftigkeitsprüfung der Haushalte abhängt, was den Ehegatten unter Umständen von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhält, kann das System der Sozialen Sicherheit zum Auftauchen dieses Phänomens beitragen.

Der langsame Beschäftigungszuwachs in westeuropäischen Ländern sowie die Tatsache, daß es sich bei den neugeschaffenen Arbeitsplätzen vielfach um Teilzeitarbeitsplätze handelt, haben zur Folge, daß das Beitragsmehraufkommen viel geringer ausfällt als in früheren Konjunkturaufschwungphasen. In einigen Ländern war deutlich zu erkennen, daß Firmen dazu tendierten, die Arbeitnehmern,

---

<sup>2</sup> Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes, Europäische Kommission, COM(99), 374 Endfassung.



deren Verdienst oder Arbeitszeit unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts liegt, gewährten Befreiungen auszunutzen. Ferner war, oft in denselben Ländern, ein Trend zu einer größeren Inanspruchnahme von Verträgen festzustellen, die Firmen nicht zur Entrichtung von Beiträgen zur Sozialen Sicherheit verpflichten. Dies hat nicht nur finanzielle Auswirkungen auf die Systeme und die anderen Versichertenkategorien (deren Beiträgen eine Korrektur nach oben droht), sondern bedeutet auch, daß künftig ein größerer Teil der Erwerbstätigen unter Umständen keine angemessenen Leistungsansprüche hat.

Angesichts des tiefgreifenden Wandels auf den Arbeitsmärkten der Industrieländer, darunter der Anstieg der Teilzeitarbeit und der befristeten Beschäftigungsverhältnisse und die Zunahme anderer nicht-traditioneller Arbeitsformen wie Heimarbeit und Telearbeit, besteht die Herausforderung für die Systeme der Sozialen Sicherheit darin sicherzustellen, daß diese größere Flexibilität keinen Verlust des Sozialschutzes zur Folge hat. Aus den Beispielen Dänemarks und der Niederlande läßt sich schließen, daß ein hohes Sozialschutzniveau de facto die Einführung von mehr Flexibilität erleichtern kann. Aus bestimmten anderen Beispielen läßt sich jedoch ersehen, daß sich die Kluft zwischen den Arbeitskräften mit Dauerarbeitsverträgen und einem guten Sozialschutz und denjenigen mit einer minimalen Arbeitsplatzsicherheit und einem geringen bzw. keinem Sozialschutz immer mehr vertieft.

In vielen westeuropäischen Ländern wird die Rentenreform weiterhin Anlaß zu Debatten sein. In diesem Bereich geht es darum, Systeme beizubehalten, die stark auf nationale Solidarität setzen und vorhersehbare und sichere Leistungen bieten, dabei aber schrittweise die zur Sicherung der künftigen Finanzierbarkeit erforderlichen Veränderungen einzuführen. Vom technischen Standpunkt aus gesehen ist dies möglich. Die wahre Herausforderung ist jedoch darin zu sehen, im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit unter Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern einen Konsens über diese Reformen zu erzielen, um dem Vorschlag der Europäischen Kommission entsprechend durch Förderung des Wohlstands und der Solidarität unter den Generationen ein Europa für alle Altersgruppen zu schaffen.

## Die Transformationsländer

### *Die Hinterlassenschaft der Vergangenheit*

Die derzeitige Lage der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas sowie Zentralasiens läßt sich ohne entsprechende Bezugnahme auf ihre Vergangenheit nicht richtig verstehen. Aus den Erfah-

rungen der letzten zehn Jahre geht hervor, daß allzu leicht unterschätzt wird, wie tiefgreifend der Wandel ist, der von den ehemaligen planwirtschaftlichen Ländern erwartet wird. In der Praxis erwies sich der Transformationsprozeß als länger, weitaus schwieriger und umstrittener als erwartet. Die sozialen Kosten sind weitaus höher ausgefallen, als prognostiziert worden war.

Als erstes muß darauf hingewiesen werden, daß die Ausübung von Amtsgewalt und nicht der Dialog bestimmendes Merkmal der etablierten Strukturen war. Die Entscheidungsbefugnisse in den staatlichen Organen war in hohem Maß zentralisiert. Eine repräsentative Demokratie kann jedoch nicht ohne die Delegierung von Befugnissen funktionieren. Aus diesem Grund erfordert die Einführung demokratischer Methoden der Konsenserzielung eine Veränderung der Kultur.

Zweitens ist zu erwähnen, daß die Entscheidungsträger in Transformationsländern wenig bzw. keinerlei Erfahrung mit der Gestaltung moderner Wirtschaftspolitik hatten und daß es nur sehr wenige ausgebildete Wirtschaftswissenschaftler gab. Aus diesen Gründen waren die staatlichen Institutionen und die Gewerkschaften nicht gut auf eine effiziente Wahrnehmung ihrer neuen Rollen vorbereitet. Hinzu kam, daß unabhängige Arbeitgeberverbände erst noch gebildet werden mußten.

In dem ehemaligen System existierte quasi eine Vollbeschäftigung, die mit einer geringen Produktivität einherging, und die während der Schul- und Berufsbildung erworbenen Fertigkeiten kamen infolge geringer Anreize für eine effiziente Arbeitsweise nicht voll zum Tragen. Gesamtarbeitsverträge wurden als Überwachungsmethode eingesetzt, wobei die staatlichen Stellen den Arbeitnehmern Pflichten auferlegten. Die Bildung vieler Menschen war formalistisch geprägt. Aus diesem Grund fiel es ihnen schwer, Initiativen zu ergreifen oder ihre Fertigkeiten zur Ausübung ihrer Rechte einzusetzen.

In der Mehrzahl der Transformationsländer hat das marktwirtschaftliche System nur langsam seine Verheißungen erfüllt. Vertragliche Vereinbarungen werden nur in geringem Ausmaß eingehalten, insbesondere in den Ländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und den Ländern Südosteuropas, und angesichts der unzureichenden rechtlichen Möglichkeiten zu einer Vertragsdurchsetzung hängt die Vertragserfüllung in der Regel vom guten Willen der Partner ab. Diese Sachlage behindert die wirtschaftliche Entwicklung in erheblichem Ausmaß. Ganz allgemein ist ein institutioneller Wandel erforderlich, angefangen vom Bildungssystem bis zu den Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und staatlichen Institutionen. Schon aufgrund

dieser Tatsache kann der Prozeß nicht schnell verlaufen. Effizient können die Elemente eines neuen Systems erst dann sein, wenn die verschiedenen Akteure sie akzeptiert und sich zu eigen gemacht haben. Obgleich zum Teil neue Einrichtungen geschaffen worden sind, insbesondere in den Ländern, die im ehemaligen System keine unabhängigen Nationen waren, werden die Akteure noch eine Zeitlang von ihrer Vergangenheit beeinflusst werden.

### *Der „Konsens von Washington“*

Die von den internationalen Finanzinstitutionen ausgearbeiteten Reformprogramme für Transformationsländer orientierten sich im wesentlichen an dem Entwicklungsparadigma, das als „Konsens von Washington“ bekannt wurde. Dieses programmatische Konzept beruhte auf der Annahme, daß makroökonomische Stabilität am einfachsten und schnellsten durch eine rasche Liberalisierung in Verbindung mit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik erreicht werden könnte. Gleichzeitig sollten zwecks Unterstützung der Ziele der Geld- und Kreditpolitik die staatlichen Ausgaben soweit wie möglich reduziert werden, um eine Verdrängung des privaten Sektors durch den Staat zu vermeiden. Bei diesem Konzept wurde die Notwendigkeit eines Neuaufbaus der institutionellen Infrastruktur, einschließlich der Entwicklung starker und repräsentativer Sozialpartner als Teil einer funktionierenden Marktwirtschaft, außer acht gelassen. Als Nebeneffekt der Reduzierung der öffentlichen Ausgaben kam es zu einer Ausweitung alternativer Formen der Wirtschaftstätigkeit, überwiegend im informellen Sektor, da sich Arbeitnehmer mit niedrigem Entgelt – insbesondere staatliche Bedienstete – um alternative Einkommensquellen bemühten.

In bezug auf die Privatisierung und Umstrukturierung in den Transformationsländern ist ferner das Paradox zu beobachten, daß zwar im allgemeinen Eigentum vom Staat in private Hände überführt wird, der Sozialschutz jedoch von den Unternehmen auf den Staat zurückverlagert werden muß. Dies zeigt die Schwäche von Reformpolitiken auf, welche die Rolle des öffentlichen Sektors vernachlässigen (Tapiola, 1995). Der Entwicklung der institutionellen Kapazität des Staates und der Sozialpartner zur Erbringung von Leistungen und zur Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung von Gesetzen kommt daher eine große Bedeutung zu. Dies wiederum erfordert gut ausgebildetes und angemessen bezahltes Personal.

Es muß anerkannt werden, daß die soziale Dimension des Transformationsprozesses ein fester Bestandteil der Wirtschaftsreform und nicht lediglich eine zweitrangige Priorität ist. Der Förderung men-

schenwürdiger Arbeitsplätze muß in den wirtschafts- und finanzpolitischen Zielvorgaben größerer Vorrang eingeräumt werden.

### *Entwicklungstendenzen*

Vor dem Einsetzen des Transformationsprozesses bildeten die zentralen Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens einen fast geschlossenen Handelsblock. Was insbesondere die mitteleuropäischen Länder anbelangt, so kam es zu einem frühen Zeitpunkt des Transformationsprozesses im Zuge der Öffnung der Länder für die globalen Märkte und der Stärkung ihrer Handelsverbindungen mit den westeuropäischen Ländern zu einer raschen Änderung der geographischen Verteilung der Handelsströme. So gehen jetzt beispielsweise mehr als 70 Prozent der ungarischen Exporte in die EU. Was Polen, Rumänien, Slowenien und die Tschechische Republik anbelangt, so gehen fast zwei Drittel ihrer Exporte in die EU, während es im Fall der meisten anderen Transformationsländer Mittel- und Osteuropas etwa die Hälfte ist (ECE, 2000).

In den GUS-Ländern, die weiterhin in stärkerem Maß von Handelsverbindungen mit anderen Transformationsländern abhängen, ergibt sich ein anderes Bild. Dies ist weitgehend auf ihre Abhängigkeit vom russischen Markt und insbesondere vom Zugang zu russischen Energiequellen und nicht auf eine etwaige Intensivierung des interregionalen Handels zurückzuführen (EBRD, 1999, S. 91).

Trotz der Verlagerung der Handelsströme und des Anstiegs der ausländischen Direktinvestitionen war generell im Verlauf des Jahrzehnts in den Transformationsländern ein Rückgang der Produktion und eine unausgewogenere Verteilung der Ressourcen festzustellen. Während der ersten Stufen des Transformationsprozesses kam es in den meisten Ländern praktisch über Nacht zu einer sehr hohen Inflation, gefolgt von einer Stabilisierung der Inflationsrate auf mittlerem bis hohem Niveau. Dem Produktionseinbruch in allen Transformationsländern zu Beginn der neunziger Jahre folgten in einigen mitteleuropäischen Ländern – mit Ausnahme der meisten GUS-Länder – mehr oder weniger ausgeprägte Konjunkturaufschwünge. Nahezu ein Jahrzehnt später lag die gemessene Produktionsleistung in mehr als einem Drittel der 27 Transformationsländer der Region immer noch 40 Prozent oder mehr unter den Zahlen von 1989. Bis zum Jahr 1998 war es nur drei Ländern, nämlich Polen, der Slowakei und Slowenien, gelungen, ihren BIP-Stand von 1989 zu übertreffen. Trotzdem haben sich die kurzfristigen Aussichten für die Transformationswirtschaften zu Beginn des Jahres 2000 im Vergleich zu ihrer Lage vor noch einem Jahr erheblich verbessert.

Während des Transformationsprozesses hat sich die Einkommens- und Wohlstandsverteilung noch unausgewogener gestaltet. Diese Einkommensungleichheiten wirken sich nachteilig auf den sozialen Zusammenhalt aus. Ferner tragen sie zu einer Verschlechterung der Lage nationaler Minderheiten und einem Anstieg der ethnischen Diskriminierung, ethnischer Spannungen und Konflikte bei.

In den Transformationsländern taucht eine neue Art von Armut auf. Betroffen hiervon ist der jüngere Bevölkerungsteil im erwerbstätigen Alter, u.a. Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen, Arbeitslose und Arbeitnehmer, deren Löhne nicht gezahlt werden. In den meisten Ländern sind auch radikale Einschnitte in bezug auf Leistungen für Ältere vorgenommen worden. Jedoch haben die Sozialschutzsysteme zumindest in einigen Ländern in der Regel mehr zur Linderung der Armut unter den Älteren als zur Bekämpfung der Verarmung der Haushalte beigetragen, in denen Personen im erwerbsfähigen Alter leben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß Altersrentensysteme und Fürsorgeleistungen für die Älteren und Behinderten vor Beginn des Transformationsprozesses vorhanden waren und im wesentlichen aus zweckgebundenen Mitteln aus lohnabhängigen Beiträgen finanziert wurden, wohingegen Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und eine einkommensabhängige Sozialhilfe erst nach 1990 aufgebaut wurden und zudem aus den schrumpfenden Staatshaushalten finanziert werden mußten.

In bezug auf die Löhne in den Transformationsländern sind zwei schwerwiegende Probleme aufgetaucht. Das erste Problem ist der Mindestlohn, der in den meisten betroffenen Ländern unter das Existenzminimum gefallen ist. Als zweites Problem ist die weitverbreitete Nichtzahlung von Löhnen, insbesondere in den GUS-Ländern, sowie die steigende Zahl von Unternehmenskonkursen zu nennen. Auch wenn im allgemeinen nur wenige Arbeitnehmer den offiziellen Mindestlohnsatz erhalten, sieht die Lohnfestsetzungsmethode im öffentlichen Dienst die Festsetzung des Mindestlohns durch das zentralisierte Lohntarifsystem vor. Außerdem ist der Mindestlohn in einigen Ländern immer noch Grundlage für die Berechnung von Altersrenten und sonstigen Leistungen.

Allgemeiner gesehen machen die Löhne in den Transformationsländern einen geringeren Prozentsatz des BIP als in den meisten westeuropäischen Ländern aus. In den Transformationsländern beläuft sich der Anteil der Löhne am BIP im Durchschnitt auf 30 bis 40 Prozent, in Ländern wie Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich hingegen auf mehr als 50 Prozent; in diesem Kontext ist jedoch zu berücksichtigen, daß es bei den Rechnungslegungs-

verfahren zum Teil erhebliche Unterschiede gibt. Hinzu kommt, daß sich das Lohngefälle erheblich vergrößert hat. So war beispielsweise in Lettland 1998 das höchste Nettolohndeziel 3,7 mal höher als das mittlere Einkommen. In den Mitgliedstaaten der EU liegt diese Zahl zwischen 1,5 und 1,9 (EIRO, 1999).

Die neue Armut hat nach Angaben des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zu einer globalen Verschlechterung der Lage in bezug auf die menschliche Entwicklung geführt. Nach den neuesten Daten rangieren die Transformationsländer auf der Weltliste zwischen dem 29. (Slowenien) und dem 110. (Tadschikistan) Platz (siehe Tabelle 1). Betrachtet man lediglich das BIP, so nehmen die Transformationsländer der Region auf der Weltliste einen etwas niedrigeren Rang ein. In dieser Hinsicht läßt sich aus der wachsenden Zahl empirischer Nachweise der Zusammenhänge zwischen Armut und einem niedrigen BIP-Wachstum der Schluß ziehen, daß die Ausbreitung der Armut in Transformationsländern deren wirtschaftlichen Aufschwung behindern dürfte. Aus diesem Grund ist es um so wichtiger, eine menschenwürdige Arbeit als Hauptkomponente von Wirtschaftsentwicklungspolitiken zu fördern.

Der frappierendste Indikator einer generellen Verschlechterung des Lebensstandards ist zweifellos der Anstieg der Sterblichkeitsraten und der Rückgang der Lebenserwartung in einigen Transformationsländern. So lag beispielsweise sowohl in den GUS-Staaten als auch in den baltischen Staaten 1997 die Lebenserwartung im Durchschnitt niedriger als 1989 (Tabelle 9). Dieser Rückgang ist für Männer drastischer ausgefallen als für Frauen. In der Russischen Föderation sank die Lebenserwartung der Männer von 64,2 Jahren im Jahr 1989 auf 57,6 Jahre im Jahr 1994 und ist bis Ende 1997 lediglich wieder auf 60,9 Jahren angestiegen (EBRD, 1999, S. 7).

### *Die Beschäftigungslage*

Vor dem Transformationsprozeß waren die Arbeitsmärkte durch die sogenannte Vollbeschäftigung gekennzeichnet. Indessen wurde die „Vollbeschäftigung“ überwiegend durch eine personelle Überbesetzung und um den Preis niedriger Löhne erreicht, was eine geringe Motivation, erhebliche Arbeitszeitverluste und hohe Abwesenheitsquoten zur Folge hatte. Der Dienstleistungssektor war weitgehend unterentwickelt, wohingegen die Schwerindustrie und der Rüstungssektor für Produktion und Beschäftigung von überragender Bedeutung waren.

Der drastische Rückgang des Beschäftigungsstands in den Ländern Mitteleuropas war eine direkte Folge der Transformationskrise

dieser Industriezweige, die ihre traditionellen osteuropäischen Märkte teilweise oder vollständig verloren. Der scharfe Rückgang der Binnennachfrage hatte einen Produktionsrückgang und viele Freisetzungen zur Folge.

Trotz der oft dramatischen Produktionseinbrüche war bei den GUS-Ländern in den ersten Übergangsjahren eine recht geringe Beschäftigungsabnahme zu verzeichnen. Dies kann weitgehend darauf zurückgeführt werden, daß das System der Vollbeschäftigung der ganzen Erwerbsbevölkerung beibehalten wurde. Ferner zeugte dies davon, daß keine Unternehmensumstrukturierungen vorgenommen wurden und daß die herkömmliche Rolle der Unternehmen bei der Verteilung lebenswichtiger Güter wie Unterkunft, Gesundheitsfürsorge, Nahrungsmittel und Zugang zu Reisen und Freizeittätigkeiten unangetastet blieb. Die anhaltende Wirtschaftskrise setzte jedoch den diesbezüglichen Möglichkeiten der Unternehmen Grenzen, so daß sich der Nettobeschäftigungsrückgang beschleunigte. Abgesehen von wenigen Ausnahmen waren die stärksten Arbeitsplatzverluste im verarbeitenden Gewerbe zu verzeichnen.

Da die Sozialtransfers schnell ihren realen Wert verloren, sahen sich viele früher nicht erwerbstätige Personen dazu gezwungen, ein Einkommen im informellen Sektor zu suchen. Tätigkeiten im informellen Sektor gewannen auch für Arbeitskräfte, die bereits einen Arbeitsplatz innehatten, als zweite Einkommensquelle an Bedeutung, insbesondere bei Nichtzahlung oder verspäteter Zahlung von Löhnen. Obgleich bis heute keine zuverlässigen Zahlen über die Größe des informellen Sektors vorliegen, wird im allgemeinen davon ausgegangen, daß dieser in den GUS-Ländern und in den südosteuropäischen Ländern größer ist als in Mitteleuropa. Infolge der Zunahme der Selbstversorgungslandwirtschaft als einzige oder wichtigste Einkommensquelle für die betreffenden Arbeitskräfte ist die Landwirtschaft zu einem Puffer gegen die Arbeitslosigkeit geworden.

Der Dienstleistungssektor ist in vielen Ländern Mittel- und Südosteuropas und in den baltischen Staaten erheblich angewachsen. In diesen Ländern wurden die meisten neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen, insbesondere in den Sektoren Finanz- und Produktionsdienstleistungen, Handel, Fremdenverkehrsgewerbe und sonstige Verbraucherdienste. Im Gegensatz hierzu ist in den GUS-Ländern im allgemeinen keine erhebliche Ausweitung des Dienstleistungssektors (mit Ausnahme der Großstädte) zu verzeichnen gewesen. Hinzu kommt, daß – wie im Fall Westeuropas – Unternehmen immer mehr auf flexible Beschäftigungsformen wie befristete und Kurzarbeitsverträge oder Teilzeitarbeit zurückgegriffen haben. Bis



Ende 1997 war der Anteil der Teilzeitarbeit am Arbeitsmarkt von einem sehr niedrigen Stand aus auf 5,9 Prozent in der Tschechischen Republik, 5 Prozent in Ungarn und 12,2 Prozent in der Ukraine angestiegen (Nesporova, 1999). Teilzeitarbeit ist insbesondere unter weiblichen Arbeitskräften verbreitet. So kletterte beispielsweise die Teilzeitbeschäftigung bei Frauen von unter 2 Prozent vor der Transformation auf 9 Prozent bis Ende 1997 (UNICEF, 1999). Auch die selbständige Erwerbstätigkeit nahm in den ersten Jahren des Transformationsprozesses rasch zu.

Was die Arbeitslosigkeit anbelangt, so kristallisierte sich schnell ein deutlicher Unterschied zwischen zwei Gruppen von Transformationsländern heraus. Die GUS-Staaten, in letzter Zeit mit Ausnahme der Russischen Föderation, verzeichneten einen sehr langsamen Anstieg der gemeldeten Arbeitslosigkeit, was auf die Tatsache zurückzuführen ist, daß sich viele Arbeitsuchende nicht mit der Bitte um Unterstützung an die Arbeitsämter wenden. In diesen Ländern gibt es auch eine versteckte Arbeitslosigkeit im formellen Sektor, da Arbeitskräfte häufig in Form eines administrativen Urlaubs – in der Regel ohne Bezahlung – freigesetzt werden.

In Mittel- und Südosteuropa verdoppelten sich die Arbeitslosenquoten in den ersten drei Jahren des Transformationsprozesses. Sie sanken in der Folgezeit, und zwar mehr als Ergebnis von Einschnitten bei den Leistungen bei Arbeitslosigkeit als aufgrund einer etwaigen Belebung der Nachfrage nach Arbeitskräften. In den Ländern Mitteleuropas stabilisierten sich die Arbeitslosenquoten dann bei etwas mehr als 10 Prozent, sind aber in der letzten Zeit wieder angestiegen. Im Gegensatz hierzu ist die Arbeitsmarktlage in den Transformationsländern Südosteuropas wesentlich schlechter, was überwiegend auf die bewaffneten Konflikte in diesen Ländern zurückzuführen ist. Dort lag die Gesamtbeschäftigung 1998 um ein Viertel unter dem Stand von 1989. Dieser Einbruch ist erheblich größer als in Ländern wie Polen, Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn, in denen die Beschäftigung im selben Zeitraum um etwa ein Sechstel zurückging (ECE, 1999, S. 3).

In allen Transformationsländern gibt es erhebliche regionale Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten, die sich immer noch verschärfen. Der Unterschied zwischen der höchsten und der niedrigsten Quote der gemeldeten Arbeitslosigkeit beläuft sich oft auf über 20 Prozentpunkte. Kennzeichnend für die nationalen Arbeitsmärkte ist auch eine niedrige Fluktuation der Arbeitslosen, was tendenziell zu einer Verschlimmerung der Langzeitarbeitslosigkeit beiträgt. Bei den am meisten von Arbeitslosigkeit bedrohten sozialen Gruppen handelt es sich



um Jugendliche, insbesondere um Schulabgänger ohne Arbeitserfahrung und Schulaussteiger mit lediglich einer Grundbildung, sowie um behinderte und gesundheitlich angegriffene Personen. In den Ländern Mitteleuropas ist es insbesondere für Arbeitnehmer mit geringen oder veralteten Qualifikationen sowie für ältere Arbeitnehmer schwer, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Im Gegensatz hierzu sind in den GUS-Staaten Arbeitnehmer mit einem hohen Bildungsstand am meisten von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch bei Mitgliedern einiger ethnischer Minderheiten ist die Arbeitslosenquote unverhältnismäßig hoch, insbesondere bei den Roma in Mittel- und Südosteuropa.

Auch in bezug auf die Lage weiblicher Arbeitnehmer gibt es ähnliche, gegensätzliche Tendenzen. Aus vor kurzem durchgeführten Arbeitskräfteerhebungen geht hervor, daß die Arbeitslosenquoten von Frauen in Bulgarien, Kroatien, Polen und der Tschechischen Republik höher sind als bei Männern; in Estland, der Russischen Föderation, der Ukraine und Ungarn ist es jedoch genau umgekehrt. Im allgemeinen kann festgestellt werden, daß arbeitslose Frauen in Transformationsländern (insbesondere ältere Frauen) einem weitaus größeren Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit ausgesetzt sind.

Zu Beginn des Transformationsprozesses zählten die Erwerbsquoten von Frauen in den planwirtschaftlichen Ländern zu den höchsten der Welt. In den baltischen Staaten, Belarus, der Ukraine und der Russischen Föderation war die geschlechtsspezifische Diskrepanz bei der Erwerbsbeteiligung mit nur wenigen Prozentpunkten mit derjenigen Schwedens vergleichbar. Diese Kluft war in Aserbaidshan, Polen, Rumänien und Ungarn etwas tiefer, war aber im Vergleich zur Lage in westlichen Marktwirtschaftsländern immer noch geringer. Indessen waren die Arbeitsplätze der Frauen in der Regel auf bestimmte Sektoren begrenzt und stellten sich nach Beginn der Umstrukturierung vielfach als gefährdet heraus.

Gemeinsam war den Transformationsländern in der europäischen Region die Erfahrung, daß Beschäftigungsstand und Reallöhne selbst im Fall einer BIP-Erholung in der Regel hinterher hinkten. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einem Rückgang der Reallöhne und sonstiger Komponenten des Haushaltseinkommens hatte eine rasche Zunahme der Armut zur Folge. Obgleich die Armut im Durchschnitt in den Visegrad-Ländern<sup>3</sup> weniger verbreitet ist als in anderen Transformationsländern, tritt sie in Südostasien weit stärker auf und ist in den Ländern der früheren Sowjetunion am höchsten.

---

<sup>3</sup> Ungarn, Polen, Slowakei und Tschechische Republik.

**Kasten Nr. 1.1. Untergruppen der Transformationsländer**

Die Entwicklung der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens schreitet in immer unterschiedlicherem Tempo voran. Dies ist aus verschiedenen Indikatoren ersichtlich, u.a. dem Index der menschlichen Entwicklung, der Lebenserwartung, den direkten Auslandsinvestitionen, dem BIP und den Arbeitslosenquoten.

Die erste Gruppe besteht aus den zehn Ländern, die der EU Beitrittsgesuche unterbreitet und mit der EU Assoziierungsabkommen abgeschlossen haben<sup>1</sup>. Eines der Hauptmerkmale dieser Länder ist der allgemeine Konsens über eine Reform und der Wunsch, sich der EU anzuschließen. Für diese Länder wird die Mitgliedschaft in der EU den Abschluß des Transformationsprozesses anzeigen. Mehrere Länder, nämlich Estland, Lettland, Polen, Slowenien, Ungarn und die Tschechische Republik, werden jetzt von der Europäischen Kommission als „funktionierende Marktwirtschaften, die dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften der Union mittelfristig standhalten dürften“ eingestuft (EG, 2000).

Diese Länder müssen die Beitrittsvoraussetzungen erfüllen. In dieser Hinsicht wird in der Heranführungsstrategie der EU (entsprechend den Kopenhagener Kriterien von 1993) das Erfordernis gestellt, daß die Beitrittskandidaten stabile pluralistische Demokratien sein müssen, die die Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten garantieren und eine funktionierende Marktwirtschaft aufweisen. In vielen Ländern dürften stärkere Arbeitsmarktorganisationen und -einrichtungen zur Erfüllung dieser Bedingungen beitragen.

Die zweite Gruppe besteht aus den Mitgliedstaaten der GUS. Im neuesten Index der menschlichen Entwicklung sind diese Länder ausnahmslos im mittleren Bereich angesiedelt. Das Entwicklungsgefälle zwischen ihnen und den Bewerberländern hat sich seit 1995 noch vergrößert. Diese Länder waren während einer weitaus längeren Zeitspanne dem planwirtschaftlichen System unterworfen und haben keine vorherigen Erfahrungen mit den Verhältnissen und Anforderungen einer Marktwirtschaft.

Die dritte Gruppe setzt sich im wesentlichen aus den Ländern der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, mit Ausnahme Sloweniens, zusammen. Diese Länder haben unter den Folgen des jahrelangen Konflikts gelitten. Viele ihrer traditionellen Handelsbeziehungen sind zusammengebrochen, und die wieder errichteten Barrieren halten von ausländischen Direktinvestitionen größeren Umfangs ab.

Diese Gruppe von Ländern sind zusammen mit Albanien, Bulgarien und Rumänien die Transformationsländer Südosteuropas. Die Kluft zwischen ihrem Pro-Kopf-Einkommen und dem entsprechenden Einkommen sowohl in der EU als auch in den mitteleuropäischen Transformationsländern hat sich in den letzten Jahren erheblich vertieft. Selbst nach den optimistischsten Szenarien dürfte es im Fall der ärmsten europäischen Länder Jahrzehnte dauern, bis lediglich der derzeitige Stand des Pro-Kopf-Einkommens der fortschrittlicheren Transformationswirtschaften Mitteleuropas erreicht wird, es sei denn, es tritt eine radikale Änderung der derzeitigen Trends der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ein (ECE, 1999, S. 4).

<sup>1</sup>Polen und Ungarn 1991, Bulgarien, Rumänien, Slowakei und Tschechische Republik 1993, Estland, Lettland und Litauen 1995 und Slowenien 1996.

### *Internationale Wanderungen zur Arbeitsaufnahme*

Ein besonderer Aspekt des Transformationsprozesses in der ganzen Region sind die internationalen Wanderungen zur Arbeitsaufnahme. Es war erwartet worden, daß die weitreichenden politischen und sozialen Veränderungen, die seit 1989 in Mittel- und Osteuropa sowie Zentralasien stattgefunden haben, neben den durch politische Spannungen und Konflikte, insbesondere in der Subregion Balkan, ausgelösten Wanderungen u.a. auch zu der Vertreibung einer großen Zahl von Menschen und zur Entwicklung umfangreicher Wanderungsbewegungen führen würden. Im Gegensatz zu bestimmten dramatisierenden Prognosen hatte die Öffnung nationaler Grenzen jedoch keine massiven Bevölkerungsbewegungen in Richtung Westeuropa zur Folge.

Nach einem Jahrzehnt des Übergangs zu Marktwirtschaften lassen die Migrationsströme in den Ländern Mittel- und Osteuropas die folgenden Haupttendenzen erkennen:

- eine Umkehrung der Nettowanderungsbilanz von Ländern wie Ungarn und der Tschechischen Republik, die jetzt positive Wanderungsströme verzeichnen, d.h. die Anzahl der Immigranten überschreitet das Emigrationsvolumen;
- ein Anstieg der intraregionalen Wanderungen, d.h. die Rückkehr einer erheblichen Anzahl ethnischer Minderheiten nach Deutschland und in die Russische Föderation;
- ein allmählicher Anstieg der Transitmigranten in Richtung westeuropäische Länder, die zum Teil letztlich den Beschluß fassen, im Transitland zu bleiben; und
- eine nennenswerte Zunahme und Abnahme der Wanderungsbewegungen, nicht nur von Osten nach Westen, sondern auch zwischen den einzelnen Ländern der Region.

Die Länder der Region lernen derzeit nach und nach, wie sie diese Bevölkerungsbewegungen bewältigen können. Jedoch sehen sich viele Länder Mittel- und Osteuropas immer noch Schwierigkeiten in bezug auf die Überwachung und Koordinierung der zunehmenden interregionalen Mobilität der Arbeitskräfte und insbesondere der irregulären Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer gegenüber. Weitere Themen von erheblichem Interesse sind die Wirksamkeit bilateraler Vereinbarungen mit der EU und Wege zur Verbesserung der Rechte von Wanderarbeitnehmern. Für die Bewerberländer stellt sich insbesondere das Problem der Anpassung ihrer Wanderungspolitiken, -gesetze und -vorschriften an die Bedingungen der EU. Die Aufnahmeländer hingegen haben sicherzustellen, daß Wanderarbeitneh-

mern trotz der in unterschiedlichem Grad vorhandenen Feindseligkeit der Öffentlichkeit gegenüber ausländischen Arbeitskräften in der Praxis mehr Gleichbehandlung gewährt wird.

### *Sozialer Dialog*

Für die Transformationsländer ist der soziale Dialog ein grundlegender Faktor bei der Herstellung eines sozialen Konsenses, der wiederum für ihre weitere Entwicklung in einem Klima des Friedens und der Stabilität von entscheidender Bedeutung ist. Ferner ist der soziale Konsens ein wichtiges Kriterium für den Beitritt zur Europäischen Union. Die Sozialpartner müssen eine größere Rolle im Beitrittsprozeß spielen. Gleichzeitig müssen sie gestärkt werden, um einen effizienten Beitrag zur Suche nach langfristigen Lösungen leisten zu können.

Da die Dreigliedrigkeit noch nicht tief in den Transformationsländern verwurzelt ist, waren der Aufbau und die Stärkung neuer Institutionen für den sozialen Dialog erforderlich, u.a. sowohl zwei- als auch dreigliedriger Gremien und Mechanismen. Seit 1990 wurden erhebliche Anstrengungen zum Aufbau von Institutionen und zur Entwicklung von Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen unternommen, die mit Systemen der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in einem freien Markt vereinbar sind.

Mit Unterstützung der IAO haben die meisten Länder Mittel- und Osteuropas den sozialen Dialog zwischen Vertretern des Staates und den Sozialpartnern durch dreigliedrige Strukturen auf nationaler Ebene gefördert. Beeinflusst wurde der Aufbau dieser Gremien durch die Erfahrungen einer Reihe westeuropäischer Länder, in denen dreigliedrige Beratungs- und Verhandlungsmechanismen oft zu einer Förderung der Kooperation zwischen den Sozialpartnern insbesondere in Zeiten einer schwierigen wirtschaftlichen Anpassung beigetragen haben (Casale, 1999b, S. 4).

Diese dreigliedrigen Strukturen sind jedoch zum Teil nur formeller Art. Zu häufig bleibt die Dreigliedrigkeit ein allgemeines Konzept, das bei spezifischen Fragen wie Lohn-, Beschäftigungs- und Sozialfürsorgepolitik nicht ausreichend Anwendung findet. Im Anfangsstadium wurde die Wirksamkeit dreigliedriger Gremien zudem durch die Schwäche der Arbeitgeberverbände beeinträchtigt. Darüber hinaus wurden ganze Arbeitnehmerkategorien nicht von Kollektivverhandlungen erfaßt. Hierzu zählen u.a. die Beamten und die Bediensteten in staatlichen Betrieben und die Arbeitnehmer des informellen Sektors. Darüber hinaus gibt es im Gegensatz zur Lage in westeuropäischen Ländern nur sehr wenige Gesamtarbeitsverträge auf regio-

naler und sektoraler Ebene. Aus einer vor kurzem vom finnischen Arbeitsministerium in Auftrag gegebenen Studie über die drei baltischen Staaten geht hervor, daß Löhne und Arbeitsbedingungen oft durch Einzel- statt durch Gesamtarbeitsverträge geregelt werden (EIRO, 1999).

Die Entwicklung einer Marktwirtschaft in den Transformationsländern bedingte auch die Modernisierung der Arbeitsgesetzgebung in einer Reihe von Bereichen, u.a. die Einführung von Informations- und Konsultationsrechten der Arbeitnehmer und von Mindestansprüchen der wachsenden Zahl von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsformen, die Ausweitung der Gesamtarbeitsverträge auf sektoraler Ebene, die Stärkung der dreigliedrigen Mechanismen für die unmittelbare Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an Entscheidungen über wirtschafts- und sozialpolitische Fragen und der Aufbau von Mechanismen für die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten (Casale, 1999b).

Die Transformationsländer sehen sich der schwierigen Aufgabe gegenüber, Fragen von nationaler Bedeutung mehr im Wege des sozialen Dialogs und der Verhandlungen zu regeln. Insbesondere die Bewerberländer müssen sich auf eine Beteiligung in den verschiedenen Strukturen des sozialen Dialogs in der EU vorbereiten. Der soziale Dialog stellt eine grundlegende Komponente des *Acquis communautaire* dar. Die EG-Richtlinie über die Gründung europäischer Betriebsräte wird zweifellos eine erhebliche Auswirkung auf die Arbeitsbeziehungen auf nationaler Ebene haben. Die Bewerbung um die Mitgliedschaft in der EU hat den sozialen Dialog und die Probleme der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ins Rampenlicht gerückt.

Der Beteiligung einer sehr großen Bevölkerungskategorie, nämlich der Frauen, am Entscheidungsfindungsprozeß sind Grenzen gesetzt, und dies trotz der Tatsache, daß eine Diskriminierung gesetzlich untersagt ist. In der Vergangenheit war die Präsenz von Frauen im öffentlichen Leben oft durch ein Quotensystem garantiert, auch wenn sie vielfach nur wenig Einfluß hatten. Im Zuge des Transformationsprozesses ist ihr Einfluß noch weiter zurückgegangen. Ihre Präsenz in staatlichen Gremien und Parlamenten ist weitaus geringer als zuvor, und sie kämpfen gegen eine Marginalisierung in Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften an. Als Folge hiervon werden ihre Interessen nicht in gleicher Weise im Rahmen des sozialen Dialogs vertreten, und nur wenige Gesamtarbeitsverträge enthalten Klauseln über frauenspezifische Themen wie sexuelle Belästigung, Mutterschutz und soziale Dienste. Aus diesem Grund müssen in bezug auf die Förderung der

Gleichstellung in der Praxis noch viel Fortschritte in den Transformationsländern erzielt werden, u.a. die volle Beteiligung von Frauen an der Entscheidungsfindung im staatlichen und privaten Sektor.

### **Sozialschutz**

Die Sozialschutzsysteme in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern weisen immer noch Merkmale auf, die aus den Systemen der früheren Planwirtschaften stammen. Unter anderem sind sie dadurch gekennzeichnet, daß neben einem sichtbaren institutionalisierten System der Sozialen Sicherheit stillschweigend eine Komponente einer zusätzlichen Sicherheit vorhanden ist, wozu eine garantierte Beschäftigung, die Bereitstellung kostengünstiger Wohnungen und subventionierte Grundgüter und -dienstleistungen gehören. Ferner gab es ein System von Leistungen, die Staatsbetriebe ihren Arbeitnehmern, deren Familien und ihren Rentnern boten. Zu diesen Leistungen zählten oft Geldzuwendungen, subventionierte Freizeiteinrichtungen und Ferien sowie kurz- und langfristige Darlehen. Im Zuge der Privatisierung und „Kommerzialisierung“ der ehemaligen staatlichen Betriebe werden diese Leistungen jedoch nach und nach gestrichen.

In den meisten ehemaligen zentralen Planwirtschaften wurden die Leistungen der Sozialen Sicherheit vom Staat finanziert. Die soziale Unterstützung sowie Sozialleistungen und Leistungen bei Arbeitslosigkeit spielten im ehemaligen System nur eine geringe Rolle. Der schwierige Prozeß der strukturellen und wirtschaftlichen Transformation in der ersten Hälfte der neunziger Jahre erforderte jedoch die Anpassung des Systems an die aufkommende Arbeitslosigkeit und die sich rasch ausbreitende Armut. Seit 1990 sind Arbeitslosenunterstützungssysteme eingeführt oder angepaßt sowie Sozialhilfesysteme für die zunehmende Zahl von Menschen entwickelt worden, die unter die Armutsgrenze abgerutscht sind.

Indessen reichen die durch vorhandene und neugeschaffene Sozialschutzsysteme gebotenen Leistungen bei weitem nicht zur Bewältigung der derzeitigen sozialen Probleme aus. Verschärft wird das Problem durch die in einigen Ländern entstandenen Rückstände bei der Zahlung von Leistungen.

Obgleich alle mittel- und osteuropäischen Länder Anstrengungen zur Anpassung ihrer Sozialschutzsysteme an das neue wirtschaftliche, soziale und politische Umfeld unternahmen, hat der Reformprozeß in den einzelnen Ländern ganz unterschiedliche Stadien erreicht. In den meisten Fällen verliefen die Reformen zweigleisig: zum einen gab es kurzfristige Ad-hoc-Reformen und zum anderen langfristige strukturelle Reformen.

Bei den frühesten Reformen handelte es sich um Notfallreaktionen auf entstehende Probleme. In der Regel bestanden sie aus Erlassen, die Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeleistungen festsetzten bzw. die Leistungshöhe wiederholt an die hohen Inflationsraten anpaßten, wobei derartige Anpassungen in der Regel mehr von Fall zu Fall als systematisch erfolgten. Diese Maßnahmen waren oft Teil umfassenderer Reformen, konnten jedoch nicht so schnell eingeführt werden, daß die dringenden Bedürfnisse erfüllt wurden. Ende der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war in bezug auf die Notfallreaktionen auf die neuen Probleme der Armut und der offenen oder versteckten Arbeitslosigkeit eine Phase der Konsolidierung erreicht.

Bei der zweiten Reformschiene ging es darum, die langfristigen Probleme der Planung und Finanzierung von Sozialschutzsystemen in Angriff zu nehmen. Dieser Prozeß begann in vielen Ländern damit, daß die Sozialversicherungsfonds und -einrichtungen der staatlichen Verwaltung entzogen wurden. In vielen Ländern sind spezielle Systeme für die Finanzierung der Krankenversicherung als Ersatz für die aus dem Steueraufkommen finanzierten nationalen Gesundheitssysteme aufgebaut worden. Gleichzeitig wurde ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, um die Grundrentensysteme durch eine freiwillige Altersvorsorge zu ergänzen.

In allen Ländern haben Debatten über umfassendere Reformen der grundlegenden staatlichen Altersversorgungssysteme stattgefunden. In den meisten Ländern sind tiefgreifende Reformen bereits gesetzlich verfügt worden und werden derzeit durchgeführt. Diese Reformen beinhalten u.a. eine engere Verknüpfung zwischen Beitragszahlungen und künftigen Leistungen, eine Anhebung des Rentenalters und längere Versicherungszeiten. Die meisten Reformen sehen eine allmähliche Abschaffung der Vorzugsbehandlung bestimmter Arbeitnehmerkategorien bzw. getrennte Finanzierungssysteme für diese Art von Altersrenten vor. Einige wenige Länder haben kraft Gesetzes eine Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentensysteme eingeleitet, indem sie zusätzlich zu dem umlagefinanzierten staatlichen System eine nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierte und privat verwaltete Pflichtversicherung eingeführt haben. Eine derartige Teilprivatisierung wird jedoch derzeit in beinahe allen Transformationsländern erörtert.

In den GUS-Ländern und den Ländern Südosteuropas ist der Arbeitnehmerschutz in allen seinen Aspekten, einschließlich der Sozialen Sicherheit, der Arbeitsbedingungen, des Arbeitsschutzes und des Zugangs zu Sozialdiensten, einer der Bereiche, in denen sich die Lage am schnellsten verschlechtert hat. Dies ist zumindest teilweise



darauf zurückzuführen, daß sich der informelle Sektor der Wirtschaft immer stärker ausbreitet, vorhandene Mechanismen zusammenbrechen und Finanzmittel rarer werden. Die zunehmende Arbeitslosigkeit und der drastische Verdienstrückgang sowie die Abschaffung vieler der von Unternehmen gebotenen Sozialdienste haben die Familien schwer getroffen. Die wachsenden Schwierigkeiten vieler Familien haben neben anderen Problemen auch das Phänomen der arbeitenden Kinder und der Straßenkinder entstehen lassen.

Alle GUS-Länder müssen zwecks Anpassung an den fundamentalen wirtschaftlichen und sozialen Wandel, der seit Anfang der neunziger Jahre eingetreten ist, drastische Änderungen ihrer gesamten Sozialschutzsysteme vornehmen. Diese Änderungen müssen im Kontext eines konkreten, kohärenten und auf Konsens beruhenden politischen Rahmens erfolgen. In der Praxis haben jedoch in der Regel kurzfristige wirtschaftliche und politische Interessen Vorrang gehabt vor der Festlegung eindeutig definierter Ziele zur Reform der Sozialschutzsysteme, insbesondere was deren langfristige Finanzierbarkeit, eine angemessene Erfassung der sozialen Risiken und der verschiedenen Bevölkerungskategorien, die jeweiligen Verantwortlichkeiten des Staates und anderer Interessengruppen, die Linderung der Armut, ein wirksames Management und die sich ergänzenden Rollen staatlicher und privater Initiativen im Rahmen eines reformierten modernen Sozialschutzsystems anbelangt.

Angesichts knapper Haushaltsmittel und der zunehmenden Belastung der Sozialschutzsysteme versuchen die Regierungen, alternative Finanzierungsquellen für die Soziale Sicherheit ausfindig zu machen. Sie streben einen Übergang von der staatlichen Finanzierung der persönlichen Sozialen Sicherheit zu Sozialversicherungsmechanismen an durch die Einführung einkommensabhängiger individueller Renten und privater Krankenkassen und setzen daher ihre Schwerpunkte im Bereich der staatlichen Finanzierung armutslindernder Leistungen (Sozialhilfesysteme und Sozialversicherungsbeiträge für die Armen) und der Transfers für Familien mit Kindern.

Die Herausnahme der Leistungen der Sozialen Sicherheit aus dem Staatshaushalt kann auch den Versicherten insofern Vorteile bringen, als die Höhe künftiger Leistungen in geringerem Ausmaß von den negativen Auswirkungen schrumpfender Staatshaushalte abhängen dürfte. Die Verlagerung der Verantwortung für Teile des Leistungserbringungssystems auf quasiautonome Sozialversicherungssysteme dürfte auch Auswirkungen auf die Verwaltung des Sozialschutzes haben, und zumindest in einigen Ländern dürften Arbeitgeber und Gewerkschaften eine stärkere Kontrolle über die Sozialschutzsysteme ausüben.



Der Reformprozeß ist komplex und zwangsläufig problembeladen, wobei am offenkundigsten der Mangel an einer soliden Verwaltungsführung in Verbindung mit einer unzureichenden analytischen Unterstützung zutage tritt. Außerdem wird der Reformprozeß in vielen Transformationsländern, in denen der Entscheidungsfindungsprozeß und die Leitungssysteme noch nicht auf die Bewältigung weitreichender Reformen im Kontext demokratischer und pluralistischer Gesellschaften ausgerichtet sind, gebremst. Aus diesem Grund ist es dringend erforderlich, daß die wichtigsten Entwicklungspartner und die internationalen Finanzinstitutionen der Unterstützung im Bereich des sozialen Schutzes im Hinblick auf den Aufbau existenzfähiger und gut verwaltete Systeme, die einen realen Beitrag zur Linderung der Armut und zu einem höheren Sicherheitsniveau der Bevölkerung insgesamt leisten können, größere Priorität einräumen.



## 2. Tätigkeit der IAO

### Struktur der IAO in Europa und Zentralasien

Im Zeitraum 1995-2000 lag der Schwerpunkt der Außendiensttätigkeiten der IAO weiterhin auf Bemühungen mit dem Ziel, die Organisation ihren dreigliedrigen Mitgliedsgruppen näher zu bringen und die Kohärenz und Qualität der für sie erbrachten fachlichen Dienste zu verbessern.

Aus diesem Grund wurden weltweit multidisziplinäre Beratungsteams (MDTs) eingerichtet; das erste in Budapest im Januar 1993. 1998 wurde in Moskau ein zweites europäisches MDT eingerichtet. Aufgabe der Außendienststruktur der IAO ist es, eine aktive Partnerschaft mit den Mitgliedsgruppen zu entwickeln und im Rahmen ausführlicher dreigliedriger Konsultationen IAO-Programme und -Projekte zu konzipieren.

Im November 1998 konstatierte die Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats für die Evaluierung der Politik der aktiven Partnerschaft positive Entwicklungen bei den Diensten, die die IAO für ihre Mitgliedsgruppen erbringt<sup>1</sup>. So stellte sie fest, daß:

- die technischen Hilfsleistungen und Dienste stärker nachfrageorientiert und für die Mitgliedsgruppen relevanter geworden sind;
- die Sozialpartner sich an der Konzipierung und Durchführung von Programmen der technischen Hilfe beteiligt haben;
- es den MDTs gelungen ist, das Fachwissen der IAO den Mitgliedsgruppen physisch näher zu bringen.

Die Arbeitsgruppe stellte ferner fest, daß es Fälle gegeben hat, in denen der Prozeß zur Ausarbeitung der Länderziele und -programme über sein eigentliches Ziel hinausgegangen ist und sogar „dazu beigetragen hat, dreigliedrige Ausschüsse nicht nur für die Ausarbeitung und Umsetzung der Länderziele einzurichten, sondern auch um stän-

---

<sup>1</sup> GB.273/TC/2, Abs. 20, 27 und 35-37.

dige Konsultationen zwischen der IAO und ihren Mitgliedsgruppen zu erleichtern“.

Die Arbeitsgruppe wies jedoch auch auf Bereiche hin, in denen Verbesserungen möglich sind. So sollen Lücken im Erfassungsbereich der MDTs geschlossen werden, es sollte gewährleistet sein, daß freie Stellen in den Teams rasch besetzt werden und ihre Zusammensetzung den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen Rechnung trägt, d.h. daß jedes Team über Sachverständige für internationale Arbeitsnormen und Fachleute für Fragen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer verfügt.

Die Gemeinsame Inspektionsstelle der Vereinten Nationen, die das MDT in Moskau im Rahmen ihrer Überprüfung des Managements und der Verwaltung der IAO im Jahr 1998 besuchte, kam zu ähnlichen Ergebnissen. Besonders positiv äußerte sie sich über die Verfahren zur Ausarbeitung der Länderziele, die Beziehungen, die das Team zu den Gebern aufgebaut hat, und die Tatsache, daß die Tätigkeiten der Sachverständigen der IAO von den Mitgliedsgruppen sehr geschätzt werden. Andererseits verwies sie jedoch auch auf Schwierigkeiten in Anbetracht des sehr großen geographischen Zuständigkeitsbereichs des Teams, der kleinen Anzahl der Sachverständigen, der Verteilung der Mittel des ordentlichen Haushalts für die technische Zusammenarbeit und der unzureichenden Delegation von Verwaltungsaufgaben an Außendienststellen<sup>2</sup>.

Die Bestandteile der Struktur der IAO in Europa und Zentralasien sind wie folgt:

Das Regionalamt mit Sitz in der Zentrale der IAO in Genf, das die Tätigkeit der drei Subregionen koordiniert:

- Gebiet I unter der direkten Verantwortung des Regionalamtes: westeuropäische Länder, Malta, Zypern, die Türkei und Israel. Die IAO verfügt über ein Verbindungsbüro für die Europäische Union (EU) in Brüssel, das auch für die Benelux-Länder zuständig ist, und ein Netzwerk von Zweigämtern in Ankara, Bonn, London (auch zuständig für Irland), Madrid, Paris und Rom (auch zuständig für San Marino und den Heiligen Stuhl).
- Gebiet II unter der Verantwortung des Amtes der IAO in Budapest: mittel- und osteuropäische Länder einschließlich der Ukraine und der Republik Moldau (siehe MDT für Mittel- und Osteuropa).
- Gebiet III unter der Verantwortung des IAO-Amtes in Moskau: GUS-Länder mit Ausnahme der Ukraine und der Republik Moldau (siehe MDT für Osteuropa und Zentralasien).

---

<sup>2</sup> GB.277/PFA/7/1, Anhang Abs. 104-120.

In den Gebieten II und III verfügt die IAO in Belarus, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kasachstan, Polen, Rumänien und der Ukraine über nationale Vollzeitkorrespondenten und in Estland und der Slowakei über Teilzeitkorrespondenten.

Das für Europa und Zentralasien zuständige reguläre Personal der IAO wird derzeit durch vier beigeordnete Sachverständige (von denen drei von Deutschland und einer von Finnland finanziert werden) und zwei von der deutschen Regierung beigeordnete Bedienstete verstärkt.

### **Regionalamt**

Das Regionalamt trägt die Gesamtverantwortung für die Präsenz und die Tätigkeiten der IAO in der Region, und es vertritt die IAO gegenüber den regionalen Mitgliedsgruppen und Gebern. Es übernimmt bei der Festlegung der Programmprioritäten und -tätigkeiten eine Führungsrolle, überwacht die Programmdurchführung und die der Regionalstruktur für die Programmausarbeitung, die Mobilisierung von Ressourcen und Verwaltungsfragen gewährten Hilfsdienste. Außerdem stellt es sicher, daß die IAO insgesamt stets gut über regionale Tendenzen und Fragen informiert ist. Das Regionalamt setzt sich aus einem Team von drei Bediensteten der höheren Laufbahngruppe zusammen, einschließlich des Regionaldirektors.

### **Multidisziplinäres Beratungsteam für Mittel- und Osteuropa**

Das Multidisziplinäre Beratungsteam für Mittel- und Osteuropa (CEET) in Budapest war das erste MDT, das weltweit eingerichtet wurde. Seit Einrichtung des zweiten europäischen MDT in Moskau im Jahr 1998 hat das Amt in Budapest die folgenden 17 Länder betreut: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Estland, Jugoslawien<sup>3</sup>, Kroatien, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, die Ukraine und Ungarn. Belarus und die Russische Föderation wurden bis Dezember 1997 vom Team in Budapest betreut.

1998 wurde das CEET in ein gemeinsames Bereichs- und MDT-Amt umgewandelt, und das Moskauer Amt wurde ebenfalls zu einem Bereichs- und MDT-Amt.

---

<sup>3</sup> Es handelt sich um die ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien. Gemäß den vom Verwaltungsrat des IAA auf der Grundlage der einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen gefaßten Beschlüssen ist kein Staat als Nachfolgestaat dieses Mitglieds anerkannt worden.

Bis Juni 2000 waren Dokumente für Länderziele oder Vereinbarungen zur Zusammenarbeit für Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, die Republik Moldau, Polen, Rumänien, die Slowakei, die Tschechische Republik und die Ukraine ausgearbeitet worden. Obwohl es in einigen Ländern keine förmlich vereinbarten Programme gab, war das Team in der Lage, für die nationalen dreigliedrigen Mitgliedsgruppen Beratungsdienste und Ausbildungsmaßnahmen in größerem Umfang durchzuführen.

Das Team in Budapest setzt sich aus Spezialisten für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen, Tätigkeiten für Arbeitnehmer, Tätigkeiten für Arbeitgeber, Soziale Sicherheit, Arbeitsmarktpolitik und Löhne zusammen<sup>4</sup>. Der kürzlich ernannte Direktor des Teams ist Sachverständiger für internationale Arbeitsnormen. Gleichstellungsfragen bilden den Schwerpunkt verschiedener Tätigkeiten des Teams und werden von einem beigeordneten Sachverständigen koordiniert. Bei seiner Tätigkeit wird das Team darüber hinaus von IAO-Spezialisten in der Zentrale, verschiedenen beigeordneten Sachverständigen, von Ministerien abgeordneten Bediensteten und einer Reihe internationaler Sachverständiger unterstützt, deren Hilfe zur Förderung von Tätigkeiten der IAO in Anspruch genommen werden kann.

Die vom Team für die Mitgliedsgruppen erbrachte Unterstützung umfaßt im wesentlichen fachliche Beratungsdienste zu grundsatzpolitischen und praktischen Fragen und die Organisation von Seminaren und Lehrgängen auf nationaler und subregionaler Ebene. Darüber hinaus hat das Team eine Führungsrolle bei der Durchführung verschiedener wichtiger Projekte der technischen Zusammenarbeit übernommen, die einen Beitrag zur Förderung der strategischen Ziele der IAO geleistet haben. Dabei handelte es sich u.a. um:

- von den Niederlanden finanzierte Projekte zur Stärkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der Rechte von Frauen in Ungarn;
- ein vom UNDP finanziertes Projekt über Lohnpolitik in Albanien;
- ein von Italien finanziertes Projekt zur Förderung des sozialen Dialogs in Bosnien-Herzegowina;
- ein von Luxemburg finanziertes Projekt über den sozialen Dialog in der Ukraine und der Russischen Föderation;

---

<sup>4</sup> Im Juli 2000 wurde der Spezialist für Entlohnungsfragen durch einen Sachverständigen für Arbeitsschutz ersetzt.

- ein von der IAO, der Weltbank und dem UNDP finanziertes Projekt zur Entwicklung eines nationalen Haushaltsmodells für Sozialausgaben in der Ukraine;
- die vom UNDP finanzierten Projekte für Linderung von Armut in Estland, Lettland und Litauen und die Ausarbeitung nationaler Berichte über die menschliche Entwicklung in der Republik Moldau, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn.

In Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, die finanzielle Unterstützung leistete, wurden Subregionalkonferenzen veranstaltet, die sich mit Lohnpolitik (1995) und Arbeitsbeziehungen und Produktivität (1998) befaßten. Auf Zypern wurden weiterhin jährliche Subregionalseminare in Zusammenarbeit mit der Regierung Zyperns veranstaltet. Außerdem wurden auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der IAO und dem Italienischen Nationalen Rat für Wirtschafts- und Arbeitsangelegenheiten (CNEL) zusätzliche Mittel bereitgestellt, um Studien über die aktuelle Situation der Dreigliedrigkeit und der Arbeitsbeziehungen in den 17 vom Team betreuten Ländern auszuarbeiten.

In Anbetracht der Vielzahl von Sprachen in den vom Team betreuten Ländern wurden TZH-Mittel verwandt, um die Übersetzung von Dokumenten der IAO in die Landessprachen zu finanzieren. Das Team hat weiterhin ein Nachrichtenblatt herausgegeben und eine Website aufgebaut. Außerdem hat es eine Reihe von Studien über aktuelle Fragen ausgearbeitet, etwa Arbeitsbeziehungen, Beschäftigungsförderung, sozialer Schutz und Gleichstellungsfragen (siehe Bibliographie).

### ***Multidisziplinäres Beratungsteam für Osteuropa und Zentralasien***

Das Multidisziplinäre Beratungsteam für Osteuropa und Zentralasien (EECAT) wurde im Januar 1998 in Moskau eingerichtet. Es übernahm vom Team in Budapest die Verantwortung für Belarus und die Russische Föderation. Es betreut die folgenden zehn Länder: Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Für acht dieser Länder wurden Länderziele ausgearbeitet, während für Tadschikistan und Turkmenistan Programmierungstätigkeiten in geringerem Umfang vereinbart wurden.

Neben dem Direktor, der Sachverständiger für Soziale Sicherheit ist, setzt sich das Team aus Spezialisten für Arbeitgeber- und Arbeitnehmertätigkeiten und internationale Arbeitsnormen zusammen. Das

Team ist daher darauf angewiesen, daß es von der Zentrale sowie von beigeordneten Sachverständigen, nationalen Programmbeauftragten und den Koordinierungsstellen für Arbeitsschutz, sozialen Dialog, Linderung von Armut, Statistik, genossenschaftliche Entwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützt wird. Unter Aufsicht eines beigeordneten Sachverständigen wurde darüber hinaus eine interne Arbeitsgruppe für Gleichstellungsfragen eingerichtet.

Bei den wichtigsten Tätigkeiten in den vom Team betreuten Mitgliedstaaten handelte es sich um grundsatzpolitische Beratungsdienste und andere Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit. Außerdem wurden einige relativ bedeutende Projekte der technischen Zusammenarbeit durchgeführt, z.B.:

- Projekte im Bereich der Berufsbildung in Belarus, finanziert von der deutschen Regierung, in der Russischen Föderation, finanziert von der Flämischen Gemeinschaft und der deutschen Regierung;
- Projekte in den Bereichen Entwicklung von Kleinbetrieben, Sozialfonds und Linderung von Armut in Kasachstan, finanziert von der Regierung Luxemburgs, in Belarus und der Russischen Föderation, finanziert vom UNDP, und in Usbekistan, finanziert vom UNDP und von der Weltbank;
- von Luxemburg finanzierte Projekte im Bereich des sozialen Dialogs in Belarus, der Russischen Föderation und der Ukraine<sup>5</sup>;
- von DANIDA finanzierte Projekte im Bereich des Arbeitsschutzes in der Russischen Föderation und angrenzenden Ländern;
- vom UNDP finanzierte Projekte in den Bereichen Linderung von Armut und Wiederaufbau in Aserbaidshan, Kasachstan und Tadschikistan;
- ein vom UNDP finanziertes Projekt zur Pensionsreform in Belarus;
- ein mit finanzieller Hilfe Finnlands durchgeführtes Projekt zur Kinderarbeit in der Russischen Föderation;
- norwegische Hilfsprojekte im Bereich der Arbeiterbildung;
- von DANIDA finanzierte Projekte zur Stärkung von Arbeitgeberverbänden.

Länderspezifische Tätigkeiten wurden ergänzt durch Maßnahmen auf subregionaler Ebene, da sämtliche vom Team betreuten Länder

---

<sup>5</sup> Die Republik Moldau und die Ukraine, die vom Amt in Budapest betreut werden, sind Teil der GUS.



Teil einer bestehenden zwischenstaatlichen Struktur sind, namentlich der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)<sup>6</sup>, die auf der Ebene von Parlamenten und Arbeitsministerien sowie in bestimmten Bereichen, wie Pensionen, Arbeitsschutz, Migration, Arbeitsforschung und Arbeitsvermittlungsdienste, über eigene Verbindungsstrukturen verfügt.

Das Team in Moskau hat rasch Beziehungen zu den Gebern aufgebaut. Insbesondere im Hinblick auf Tätigkeiten in der Russischen Föderation pflegt es ein enges partnerschaftliches Verhältnis mit dem UNDP sowie mit einer Reihe multi-bilateraler Geber. Zur Zeit wird von der Weltbank, dem Russischen Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung und der IAO ein gemeinsamer Aktionsplan geprüft, der sich mit der Reform der Sozialen Sicherheit und Arbeitsmarktfragen befassen soll. Gemeinsam mit dem EU-Programm Technische Hilfe für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (TACIS) wurden gemeinsame Tätigkeiten in den Bereichen sozialer Schutz und Linderung von Armut ausgearbeitet.

Das Team in Moskau konnte für eine Reihe wichtiger Initiativen und insbesondere für sein Krisenreaktionsprogramm in der Russischen Föderation auf TZH-Mittel zurückgreifen. TZH-Mittel wurden auch eingesetzt, um die russische Übersetzung einer neuen Ausgabe der Normen der IAO und der IAA-Arbeitsschutzzyklopädie zu finanzieren. Das Team gibt eine eigene Reihe russischer Publikationen und ein zweisprachiges Mitteilungsblatt heraus. Außerdem verfügt es über eine zweisprachige Website, und es hat die Einrichtung russischsprachiger subregionaler Websites über Gewerkschaften, Arbeitsschutz und Berufsbildung gefördert.

### *Nationale Korrespondenten*

Das System der nationalen Korrespondenten für die europäische Region stellt innerhalb der IAO einen Sonderfall dar, der in einigen Fällen auf einer langen Tradition beruht. Die mit diesem System gemachten Erfahrungen waren positiv, da es die IAO in die Lage versetzt, auf kostengünstige Weise eine Präsenz in Ländern zu unterhalten, in denen dies sonst sehr schwierig wäre. Zwar sind sie nicht mit allen Kompetenzen ausgestattete Vertreter der IAO, sie sind jedoch ausgezeichnete Antennen und gewährleisten, daß das Amt immer über die nationalen Entwicklungen im Bilde ist. In bestimmten Fällen übernehmen sie bei der Durchführung von Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit auf nationaler Ebene eine sehr aktive Rolle.

---

<sup>6</sup> GB.273/WP/SDL/1.

## Zweigämter

Die Zweigämter der IAO in Ankara, Bonn, London, Madrid, Paris und Rom und ihr Verbindungsbüro in Brüssel repräsentieren die IAO in den Ländern, die von ihnen betreut werden, sowie gegenüber einer Reihe internationaler und regionaler Organisationen, z.B. dem Europarat, der EU, der OECD, der EBRD und anderen Organisationen der Vereinten Nationen, etwa der FAO, UNESCO und IMO, sowie internationalen und regionalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, deren Sitz sich in den entsprechenden Ländern befindet. Trotz einer Kürzung der für diese Ämter zur Verfügung stehenden Mittel wurde ein Modernisierungsprozeß durchgeführt, und ihr Aufgabenbereich wurde weiterentwickelt. Dazu gehörte auch die Verfolgung eines kohärenteren und systematischeren Ansatzes bei den Beziehungen der IAO zu führenden wirtschaftlichen, geisteswissenschaftlichen und medienpolitischen Institutionen und Unternehmen, um ihre Führungsposition im Bereich des grundsatzpolitischen Denkens und ihren Einfluß auf die internationale Meinung zu stärken.

Die Tatsache, daß die vorherrschende Wirtschaftsdoktrin der achtziger und frühen neunziger Jahre mit ihrer engen Fokussierung auf Inflation, Privatisierung und Deregulierung abgelöst worden ist von einem neuen Denken, das es darauf anlegt, die richtigen Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu schaffen und in die neue globale Wirtschaft eine soziale Dimension aufzunehmen, eröffnete für die IAO eine einzigartige Gelegenheit. Daher wurde das Potential westeuropäischer Länder in größerem Umfang genutzt, um die IAO zu profilieren, damit sie in dem neuen globalen System eine wichtigere Rolle übernehmen kann. Für die Tätigkeit dieser Ämter bedeutete dies zusätzlich zu ihren üblichen Verbindungsaufgaben gegenüber den Mitgliedsgruppen eine stärkere Ausrichtung auf *Repräsentation und Öffentlichkeitsarbeit, Förderungstätigkeiten, Informations- und Analyseaufgaben sowie technische Zusammenarbeit*.

Bei den Aufgaben im Zusammenhang mit *Repräsentation und Öffentlichkeitsarbeit* handelt es sich um die Stärkung der Verbindungen zur politischen Gemeinschaft im weitesten Sinne, etwa zu Parlamenten, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen, mit dem Ziel, das grundsatzpolitische Denken zu beeinflussen. Es wurden weitere Fortschritte dabei erzielt, wichtige Entscheidungsträger und einflußreiche Personen systematischer über die Tätigkeiten der IAO zu informieren, etwa durch Informationssitzungen, Mitteilungsblätter und parlamentarische Gruppen. Beispiele hierfür sind die Informationssitzungen, die von den IAO-Ämtern in London und Madrid veranstaltet wurden, um internationale Koalitionsgrup-

pen nichtstaatlicher Organisationen über grundlegende Arbeitsnormen und Kinderarbeit zu informieren. 1996 unterstützte das Amt in Rom die italienische Präsidentschaft der Europäischen Union bei der Einberufung einer dreigliedrigen europäischen Tagung auf hoher Ebene im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Singapur, und das Amt in London unterhielt Verbindungen mit der irischen Präsidentschaft im Zusammenhang mit dem Entwurf einer EU-Charta grundlegender Rechte. Die IAO-Ämter in London, Paris und Rom stellten aktiv sicher, daß der Stabilitätspakt für Südosteuropa die entsprechenden Verweise auf die Normen der IAO enthielt. Das Amt in London koordinierte darüber hinaus die Unterstützung für die Aufnahme eines Aufrufs zur Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, in das Abschlußkommuniqué der 1999 veranstalteten Tagung der Commonwealth-Regierungschefs. Das Amt in Rom organisierte 1999 eine dreigliedrige Konferenz über das Übereinkommen Nr. 182.

Die *Förderungstätigkeiten* der Zweigämter bestehen in der Verfolgung einer proaktiven Kommunikationsstrategie, wobei insbesondere enge Kontakte zu den nationalen und internationalen Medien geknüpft werden. Neben der allgemeinen Förderung von Veröffentlichungen des IAA führen die Ämter regelmäßig Veranstaltungen durch, um die führenden Veröffentlichungen des IAA, etwa den *World Employment Report* und den *World Labour Report*, bekannt zu machen. Ein Beispiel hierfür war die vom Amt der IAO in Bonn organisierte gemeinsame Konferenz über den *World Labour Report, 1998-99*, die im deutschen Fernsehen übertragen wurde. Dank der Tätigkeit des Amtes in London berichteten CNN, BBC World Television and Radio, Reuters Television, World Television News, Sky Television und die internationale Presse über neueste Entwicklungen und die von der IAO behandelten Themen. Beispiele für weitere Aufklärungstätigkeiten waren die im Vereinigten Königreich durchgeführte Gedenkkonferenz anlässlich des 50. Jahrestags der Annahme des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und die Veranstaltung einer Internationalen Arbeitskonferenz für Jugendliche. Im November 1997 hielt das Amt in Madrid anlässlich des 20. Jahrestags der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 87 und des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, und der Rückkehr des Landes zur Demokratie eine Feier ab.

Abgesehen davon, daß sie die Zentrale mit Informationen über wichtige neue Entwicklungen in den von ihnen betreuten Ländern versorgen, bestehen die *Informations- und Analyseaufgaben* der

Zweigämter darin, sich über die Tätigkeit von politischen Planungsstäben, Forschungseinrichtungen und den Frage kommenden Universitätsfakultäten in bezug auf Fragen der örtlichen und internationalen Entwicklung zu informieren. Außerdem wurden die Verbindungen zu führenden wissenschaftlichen Institutionen gestärkt. Dies umfaßte die Veranstaltung von Konferenzen mit der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Freien Universität Berlin, dem Institut für Entwicklungsstudien, dem Internationalen Zentrum für gewerkschaftliche Rechte und dem Institut für Beschäftigungsforschung sowie ein Seminar auf hoher Ebene in Paris über Indikatoren der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Im Bereich der *technischen Zusammenarbeit* haben die Zweigämter einen Beitrag geleistet, indem sie für Projekte der technischen Zusammenarbeit der IAO in Entwicklungs- und Übergangsländern Mittel mobilisiert und unter staatlichen Behörden und Stellen, die sich mit der ausländischen Entwicklung befassen, sowie unter gemeinnützigen Stiftungen, Banken, Unternehmen und anderen Entwicklungsorganisationen Unterstützung für die Tätigkeiten der IAO gefördert haben. Die von den Zweigämtern geleistete Unterstützung der technischen Zusammenarbeit umfaßte auch die Durchführung von Studienreisen und Tagungen und die Mitarbeit an Projekten in westeuropäischen Ländern. Wie nachfolgend eingehender beschrieben, umfaßte dies im Zeitraum 1995-2000 Tätigkeiten in den Bereichen Mikrofinanzierung für selbständige Erwerbstätigkeit, Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern, Soziale Sicherheit und Überprüfungen der Beschäftigungspolitik.

### Beziehungen zur Europäischen Union und zu anderen regionalen Institutionen

Die Beziehungen zur EU wurden im Berichtszeitraum weiter gestärkt. Die ursprüngliche Grundvereinbarung aus dem Jahr 1958 über die Zusammenarbeit zwischen der IAO und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde mehrfach ergänzt, so daß ein breiterer Rahmen für Konsultationen, eine stärkere Unterstützung der Programme der technischen Zusammenarbeit in der IAO durch die Europäische Union und eine stärkere Beteiligung der europäischen Institutionen an den Normensetzungstätigkeiten der IAO geschaffen wurde.

Die von der IAO und der Europäischen Union im Bereich der Entwicklungsarbeit gesammelten Erfahrungen und die Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den letzten zehn Jahren führten zu Gesprächen mit dem Ziel, die Vereinbarung weiterzuentwickeln und an die neuen Bedingungen anzupassen.

Im Kontext einer raschen wirtschaftlichen Globalisierung und Handelsliberalisierung wurde die Zusammenarbeit zwischen der IAO und der EU an bestimmten Eckpfeilern ausgerichtet. Dazu gehört, daß die soziale Dimension der globalen Wirtschaft durch die Förderung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte berücksichtigt und in neuen Bereichen wie sozialer Dialog, Beschäftigungspolitik, Chancengleichheit und Gleichbehandlung und Reform der Systeme des sozialen Schutzes zusammengearbeitet wird.

Die Normensetzungstätigkeiten der IAO waren für die EU von besonderem Interesse. So wurde beispielsweise in verschiedenen Resolutionen des Europäischen Parlaments Unterstützung für die IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen zum Ausdruck gebracht, und die Erklärung wurde unter den grundlegenden Dokumenten aufgeführt, die bei der Ausarbeitung des Entwurfs einer Charta grundlegender Rechte berücksichtigt werden sollen. Die europäischen Gremien haben das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, erörtert, um eine Ratifizierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt durch die Mitgliedstaaten der EU zu fördern.

Die IAO und die EU haben sich weiterhin gegenseitig über ihre Normensetzungstätigkeiten informiert. Ein Beispiel hierfür waren die Gespräche über die vorgeschlagene Urkunden zur Vertragsarbeit. Die Europäische Kommission war auch besonders interessiert an der Tätigkeit der IAO im Hinblick auf freiwillige Verhaltenskodizes, Soziallabel und andere Initiativen des privaten Sektors zu Arbeitsfragen, die in dem Papier aufgeführt werden, das dem Verwaltungsrat im November 1998 vorgelegt wurde<sup>7</sup>. Im Rahmen des Informationsaustauschs zwischen der EU und den Vereinigten Staaten wurde dieses Thema im Dezember 1998 und Oktober 1999 auf zwei Seminaren behandelt.

Im Januar 2000 sprach der Generaldirektor des IAA, Juan Somavia, vor dem Ausschuß für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments über die vorrangigen Ziele der Tätigkeit der IAO. Es ist auch vorgesehen, daß er auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments und im Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Ansprache halten wird.

Eine Reihe wichtiger Projekte der technischen Zusammenarbeit wurden mit Hilfe von Mitteln der EU gefördert; in den letzten drei Jahren belief sich diese Unterstützung auf annähernd 10 Millionen US-Dollar. Unterstützt wurden beispielsweise die IAO-IPEC-Programme in Pakistan, der Aufbau von Arbeitnehmerverbänden in Zentral-

---

<sup>7</sup> GB.273/WP/SDL/1.

amerika, die Beschäftigungsförderung in Kambodscha, die Rehabilitation von behinderten Arbeitnehmern in Angola und beschäftigungsintensive Programme in Guinea. Ein Betrag in ähnlicher Höhe wurde außerdem in den letzten drei Jahren vorwiegend über das Internationale Ausbildungszentrum der IAO in Turin (Turiner Zentrum) im Rahmen der Phare- und Tacis-Programme zur Verfügung gestellt.

In verschiedenen Fällen kam es bei der Billigung oder Verlängerung von Projekten in Anbetracht der unterschiedlichen Finanz- und Verwaltungsvorschriften der IAO und anderer Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zu Schwierigkeiten. Dennoch wurde im Juli 1999 eine Rahmenvereinbarung zwischen der EU und den Vereinten Nationen abgeschlossen, die die Zusammenarbeit mit der IAO stärken sollte.

Seit Abschluß einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit im Jahr 1951 hat die IAO sehr enge Beziehungen zum Europarat unterhalten, insbesondere in den Bereichen internationale Arbeitsnormen und Soziale Sicherheit. Die Zusammenarbeit wurde u.a. bei der Durchführung der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit, der Europäischen Sozialcharta und der Europäischen Konvention der Menschenrechte fortgesetzt. Die IAO verfolgt und unterstützt weiterhin die Tätigkeit der Parlamentarischen Versammlung und ihrer Ausschüsse.

Nach Aufnahme zahlreicher neuer mittel- und osteuropäischer Mitgliedstaaten im Europarat wurde der Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf die Förderung grundlegender Arbeitnehmerrechte gelegt. Ein diesbezügliches Beispiel aus letzter Zeit ist die Teilnahme der IAO an einem vom Europarat und UNICEF in Tirana im Dezember 1999 organisierten Seminar über Kinderarbeit in Albanien und den Balkanländern.

### Internationales Ausbildungszentrum der IAO

Im Zeitraum 1995-2000 gingen beim Internationalen Ausbildungszentrum der IAO in Turin (Turiner Zentrum) in zunehmender Zahl Ersuchen von Mitgliedsgruppen aus mittel- und osteuropäischen Ländern um Unterstützung und Ausbildungsmaßnahmen ein. Es wurden große Bemühungen unternommen, um zur Erfüllung dieser Bedürfnisse finanzielle Mittel und Fachkenntnisse zu mobilisieren. Das Turiner Zentrum arbeitet mit einem Netz von Institutionen in europäischen Ländern zusammen, darunter Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Arbeitsforschungsinstitute, Unternehmen, Beratungsfirmen und staatliche Stellen, die mit Ausbildungsfragen befaßt sind.

Unter den Ländern der Region profitierten die Länder Mitteleuropas besonders von den Tätigkeiten des Zentrums. Für Mitgliedsgrup-

pen in Albanien, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Ungarn wurden regelmäßig individuell zugeschnittene Ausbildungstätigkeiten durchgeführt. Der Erfassungsbereich der GUS-Länder wurde durch Programme für die Russische Föderation erweitert, während auch die Anzahl der Teilnehmer aus zentralasiatischen Ländern an den regionalen und subregionalen Programmen des Zentrums zunahm. Das Zentrum hat eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, um die Umstrukturierung der beruflichen Aus- und Fortbildung in Bosnien-Herzegowina zu unterstützen, und es hat sich aktiv um die Mobilisierung von Ressourcen für den Kosovo bemüht. Erheblich an Bedeutung gewonnen haben auch die im Rahmen der Programme des Europäischen Strukturfonds durchgeführten Aktivitäten für westeuropäische Länder. Dazu gehörten Programme über das Mandat der IAO, die betriebliche Entwicklung, Berufsbildung, Management und Humanressourcenentwicklung, insbesondere für italienische Staatsbedienstete.

Sämtliche Tätigkeiten des Turiner Zentrums werden mit Unterstützung der Fachabteilungen der Zentrale und der Außendienststruktur der IAO durchgeführt. Sie orientieren sich daher eng an den strategischen Prioritäten der IAO und den wichtigsten Eckpunkten der Regionalprogramme. Das Zentrum leistet zahlreichen von der IAO in der Region durchgeführten Tätigkeiten maßgebliche Unterstützung, und es übernimmt bei der Durchführung einer immer größeren Zahl extern finanzierter Projekte und Programme eine Führungsrolle (siehe Kasten 2.1).

Die wichtigsten Sponsoren der vom Zentrum für europäische Länder durchgeführten Tätigkeiten waren neben der italienischen Regierung die Europäische Union und die Weltbank. In den letzten Jahren ist es dem Zentrum außerdem gelungen, seine traditionellen Finanzierungsquellen, d.h. Deutschland, Frankreich, die Schweiz und die flämisch- und französischsprachigen Gemeinschaften Belgiens, um AGFUND, Spanien und regionale und örtliche Institutionen Italiens zu erweitern.

### Haupttendenzen in der technischen Zusammenarbeit

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Ausgaben der technischen Zusammenarbeit in Europa nach Finanzierungsquelle zwischen 1989 und 1999. Zwar fielen die Ausgaben der technischen Zusammenarbeit geringer aus als 1995, man sollte diese Entwicklung jedoch vor dem Hintergrund des starken Anstiegs in den Jahren 1990-95 sehen, der auf den tiefgreifenden Wandel in Mittel- und Osteuropa und die sich daraus ergebende Ausweitung der Unterstützung der IAO für die



### Kasten Nr. 2.1. Vom Turiner Zentrum geleitete Projekte der technischen Zusammenarbeit

Nachfolgend werden einige Beispiele für Projekte der technischen Zusammenarbeit für Übergangsländer beschrieben, die vom Turiner Zentrum geleitet werden:

- Ein bedeutendes von der Schweiz finanziertes Ausbildungsprogramm im Zeitraum 1994-96 zur Förderung der Gründung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) in drei Gebieten der Russischen Föderation. Zu Teilnehmern des Programms gehörten Firmenchefs und Leiter von Hilfseinrichtungen für KMUs, örtliche Staatsbedienstete und Verwaltungskräfte von nichtstaatlichen Organisationen, wobei das Ziel darin bestand, die Kapazität örtlicher Stellen zur Unterstützung des KMU-Sektors zu stärken.
- Ein 1995 auf den Weg gebrachtes Projekt zur Einrichtung modularer Ausbildungsprogramme für das Berufsbildungssystem in den Regionen St. Petersburg und Leningrad, das zu folgenden Ergebnissen führte: Übergang von der traditionellen Ausbildung zu flexibleren Methoden, die den Qualifizierungserfordernissen der Unternehmen Rechnung tragen, Aufbau von örtlichen und regionalen Netzen von Ausbildungseinrichtungen und Einrichtung von 43 Pilot-Ausbildungsprogrammen. Die letzte Phase des Projekts begann im Jahr 2000.
- Ein vom Arabischen Golf-Programm für Entwicklungsorganisationen der Vereinten Nationen (AGFUND) unterstütztes und insbesondere auf arme Familien ausgerichtetes Zweijahresprojekt in Albanien zur Linderung von Armut durch die Förderung von Mikro- und Kleinbetrieben, die von Frauen geführt werden. 1998 und 1999 erhielten etwa 20 nichtstaatliche Organisationen eine Ausbildung in der Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit und der Gewährung von Ausbildungs- und Hilfsdiensten mit dem Ziel, Frauen aus armen Bevölkerungsschichten dabei zu unterstützen, Mikro- und Kleinbetriebe zu gründen.
- Ein 1998 und 1999 von der Flämischen Gemeinschaft Belgiens finanziertes Projekt zur Stärkung der Arbeitgeberverbände in den baltischen Staaten mit dem Ziel, die Interessen der Geschäftswelt bei gesetzgeberischen und grundsatzpolitischen Entscheidungen zu vertreten, die Geschäftswelt durch sachverständige Beratung zu unterstützen und die fachliche Kapazität zu entwickeln, damit den Mitgliedern von Arbeitgeberverbänden Unterstützungsdienste angeboten werden können.
- Eine ebenfalls von der Flämischen Gemeinschaft Belgiens finanzierte Projektkomponente zur Stärkung der KMU-Hilfseinrichtungen in Ungarn, beruhend auf einer Überprüfung des derzeitigen Zustands dieser Einrichtungen und der Ausbildung von Leitern und Beratern. Das Projekt führte zu einer Stärkung der bestehenden KMU-Hilfseinrichtungen und zur Entstehung eines informellen Netzwerks für Fachkenntnisse im Bereich der KMU-Entwicklung.

Subregion zurückzuführen war. Die Unterstützung erreichte 1995 einen Höhepunkt und blieb seither relativ konstant.

Die westeuropäischen Länder gewährten dem Programm der globalen technischen Zusammenarbeit der IAO weiterhin ein sehr hohes Maß an Unterstützung. Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, die



Niederlande, Norwegen, Schweden, die Schweiz und Spanien gehören regelmäßig zu den zehn größten Beitragszahlern des multilateralen Programms der IAO, für das sie gemeinsam etwa 80 Prozent der notwendigen finanziellen Mittel aufbringen (siehe Tabellen 7 und 8). Durch seinen jährlichen Beitrag zum Turiner Zentrum (siehe Tabelle 7) gehört Italien zu den wichtigsten Beitragszahlern der IAO-Programme. Weitere bedeutende multilaterale Geber sind Finnland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Portugal, das Vereinigte Königreich und die Europäische Union.

Eine wichtige Entwicklung der jüngsten Zeit war in diesem Zusammenhang der Abschluß von Rahmenvereinbarungen zwischen der IAO und Frankreich (im Mai 1999) und den Niederlanden (März 2000) und der von Italien finanzierte Treuhandfonds (Juni 2000). Diese Vereinbarungen legen den Grundstein für eine umfassende Partnerschaft mit der IAO im Bereich der technischen Zusammenarbeit, wobei sich jedes Land verpflichtet, eine Reihe der neuen InFocus-Programme der IAO zu unterstützen.

In Tabelle 6 sind die Ausgaben für die Programme der technischen Zusammenarbeit der IAO in Europa nach Art der Unterstützung aufgeschlüsselt. Die Tatsache, daß der größte Anteil der Ausgaben der technischen Zusammenarbeit auf Sachverständige und andere Personalkosten entfällt, ist darauf zurückzuführen, daß bei den von der IAO auf nationaler und regionaler Ebene durchgeführten Tätigkeiten eine hohe Nachfrage nach Beratungsdiensten besteht.

### *Prioritäten der technischen Hilfe*

Die von der IAO bei den Tätigkeiten der technischen Hilfe in Übergangs- und Entwicklungsländern in der Region verfolgten Prioritäten orientierten sich weiterhin an ihren strategischen Zielen, die im Berichtszeitraum wie folgt neu formuliert wurden:

- Förderung und Realisierung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit;
- Schaffung von besseren Chancen für Männer und Frauen auf eine menschenwürdige Beschäftigung und ein angemessenes Einkommen;
- Verbesserung des Erfassungsbereichs und der Wirksamkeit des sozialen Schutzes für alle;
- Stärkung der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs.

Die in jedem dieser Bereiche durchgeführten Tätigkeiten werden nachstehend beschrieben.

Wie in den entsprechenden Abschnitten ausführlicher dargestellt, wurde wie bei der Verfolgung dieser strategischen Ziele auf den Fortschritten aufgebaut, die in der ersten Hälfte des Jahrzehnts bei der Reform der Arbeitsgesetzgebung und der weiteren Stärkung der am sozialen Dialog beteiligten Institutionen und Parteien, d.h. insbesondere der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, sowie bei der Einrichtung von Systemen der Sozialen Sicherheit erzielt worden waren. Dies umfaßt auch eine weitere Stärkung der für Arbeitsfragen zuständigen Institutionen, etwa der Ämter für Arbeitsstatistik, der Arbeitsaufsichtsämter und der Arbeitsvermittlungsdienste. Der Reform von Ausbildungssystemen und der Einführung flexibler modularer Ausbildungskonzepte, die an örtliche Bedürfnisse angepaßt werden können, wurde größere Aufmerksamkeit geschenkt.

Ein besonderer Schwerpunkt war die Unterstützung der örtlichen Wirtschaftsentwicklung durch unterschiedliche Instrumente, darunter die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, der selbständigen Erwerbstätigkeit und sozialverträglicher Umstrukturierungsmaßnahmen, stets vor dem Hintergrund eines Dialogs und der Einbeziehung der Sozialpartner und anderer örtlicher Akteure. Maßnahmen gegen Kinderarbeit, die sich in früheren Jahren fast nur auf die Türkei beschränkten, wurden auch in anderen Ländern der Region in Angriff genommen.

Im Zeitraum 1995-2000 mußten bei den Maßnahmen der technischen Hilfe der IAO zwei neue Umstände berücksichtigt werden:

- die dringenden Bedürfnisse krisenbetroffener Länder und Völker, einschließlich der Konfliktfolgezeit und der russischen Finanzkrise;
- die besonderen Bedürfnisse der sich auf den Beitritt zur Europäischen Union vorbereitenden Länder.

### Krisenreaktion

Nach Abschluß der Friedensvereinbarungen von Dayton stellte das Regionalamt für Europa im Frühjahr 1996 ein Bündel von Vorschlägen zusammen, um den Wiederaufbau von Bosnien-Herzegowina und die Einrichtung von Institutionen für demokratische Entwicklung zu unterstützen. Nach Erhalt finanzieller Mittel wurden im April 1996 die ersten operativen Tätigkeiten aufgenommen mit den Schwerpunkten Wiederaufbau und Modernisierung der Berufsbildung im Land und örtliche Wirtschaftsentwicklung durch die Förderung von Kleinbetrieben. Bis Juni 2000 waren Projekte im Umfang von insgesamt 7 Millionen US-Dollar für Bosnien-Herzegowina gebilligt

worden. Die von der IAO in Kroatien durchgeführten Tätigkeiten befaßten sich ebenfalls mit der örtlichen Wirtschaftsentwicklung, und die IAO übernahm im Rahmen des Wiederaufbauprogramms des Büros der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) die Rolle eines Partners. Auf der Grundlage von Vorschlägen, die von einer multidisziplinären Mission ausgearbeitet worden waren, wurden in Albanien zwei wichtige Projekte von Italien finanziert. Diese Tätigkeiten werden nachfolgend eingehender beschrieben.

Im Sommer 1999, unmittelbar nach Einstellung der Feindseligkeiten, legte die IAO auch ein Bündel von Vorschlägen für den sozio-ökonomischen Wiederaufbau des Kosovo vor. Nach Zuweisung der notwendigen finanziellen Mittel wurden einige dieser Tätigkeiten bereits Ende 1999 in Angriff genommen, während der größte Teil im Frühjahr 2000 anlief (siehe Kasten 2.2). Die IAO unterstützte außerdem die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) bei der Rekrutierung von Mitarbeitern mit Erfahrung in Arbeitsfragen.

#### **Kasten Nr. 2.2. Wiederaufbau und Entwicklung im Kosovo**

Von der Balkan-Arbeitsgruppe der IAO und der Projektermittlungsstelle in Pristina wurden verschiedene Projektvorschläge identifiziert, die Gebern zur Finanzierung vorgelegt wurden. Sie bezogen sich auf arbeitsintensive Arbeiten, Aufbau von Klein- und Mittelbetrieben, Berufsbildung und Sozialhilfe. Dies führte dazu, daß Mitte des Jahres 2000 folgende Projekte im Gang waren:

- ein Projekt zur Einrichtung eines Netzwerks von Berufsbildungszentren im Kosovo, für das die italienischen Regierung 2 Millionen Dollar bereitstellte;
- ein erstes von Belgien finanziertes Start-and-Improve-your-Business-Projekt (SIYB) sowie weitere von Frankreich finanzierte Projekte zur Gründung von Klein- und Mittelbetrieben;
- ein weiteres von Frankreich finanziertes Projekt zur Einrichtung eines Programms der Sozialhilfe für benachteiligte Bevölkerungsgruppen mit dem Ziel, UNMIK ein klares Bild der verschiedenen Optionen zu vermitteln, die für die zukünftige Entwicklung des sozialen Schutzes im Kosovo zur Verfügung stehen.

#### **Finanzkrise in der Russischen Föderation**

Im Sommer 1998, kurz nach der asiatischen Finanzkrise, erlitt die Russische Föderation eine schwere wirtschaftliche Rezession. Zwar erholte sich die Wirtschaft rascher als zunächst angenommen, die Krise verursachte jedoch Probleme im Sozial- und Arbeitsbereich. Die IAO entsprach daher den von der Regierung, den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften geäußerten Ersu-

chen um Beratung und Unterstützung, indem sie eine Reihe von Tätigkeiten durchführte, deren Höhepunkt die Internationale Konferenz über Sozial- und Arbeitsfragen: Überwindung der nachteiligen Auswirkungen der Übergangszeit in der Russischen Föderation war, die im Oktober 1999 in Moskau veranstaltet wurde (siehe Kasten 2.3).

### **Kasten Nr. 2.3. Internationale Konferenz über Sozial- und Arbeitsfragen: Überwindung der nachteiligen Auswirkungen der Übergangszeit in der Russischen Föderation**

In der Zeit nach der Finanzkrise in der Russischen Föderation im Sommer 1998 entsprach die IAO den Hilfsersuchen ihrer Mitgliedsgruppen auf unterschiedliche Weise, so auch durch die Veranstaltung einer internationalen Konferenz. Dabei ging es nicht nur um die Umstrukturierung und Konsolidierung der russischen Wirtschaft, sondern auch um die Wiederherstellung einer soliden Staatsführung und sozialer Effizienz, um so einen erfolgreichen Übergang zu einer Marktwirtschaft zu ermöglichen.

Die Diskussionen der Konferenz befaßten sich mit der Linderung von Armut, Einkommens- und Lohnpolitik, sozialem Schutz, Beschäftigungsförderung und sozialem Dialog. Die Teilnehmer vertraten die Auffassung, ihre Schlußfolgerungen sollten einen wesentlichen Beitrag zu dem Programm der Zusammenarbeit zwischen der IAO und der Russischen Föderation leisten — eine entsprechende Vereinbarung wurde im März 2000 unterzeichnet — und die Zusammenarbeit im Arbeits- und Sozialbereich mit anderen im Land aktiven internationalen Organisationen nachhaltig beeinflussen.

Die Schlußfolgerungen beziehen sich auf ein breites Spektrum zusammenhängender Sozial- und Arbeitsfragen. In ihnen wird betont, daß

- Rechtstaatlichkeit und soziale Demokratie Voraussetzungen für erfolgreiche Reformen sind;
- Armut ein sektorübergreifendes Anliegen ist und sich Politiken zur Lin-

derung von Armut stets auf irgendeine Form der Einkommensumverteilung in Verbindung mit proaktiven Maßnahmen zur Förderung einer dauerhaften Erwerbstätigkeit stützen müssen;

- die Einkommens- und Lohnpolitik für den Lebensstandard der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung ist und als Teil des allgemeinen Systems zur Vermögensumverteilung in der Wirtschaft angesehen werden muß, wobei der Frage der Mindestlöhne und der Überwindung von Problemen aufgrund der Nichtzahlung oder verspäteten Zahlung von Löhnen Vorrang einzuräumen ist;
- Systeme des sozialen Schutzes als Hauptwerkzeuge zur Linderung der sozialen Auswirkungen von Krisen und strukturellen Anpassungen auf Errungenschaften und bestehenden Mechanismen aufbauen und sich auf Grundsätze einer demokratischen Leitung stützen sollten;
- es notwendig ist, eine wachstumsorientierte makroökonomische Strategie zu verfolgen, um eine ausreichend Anzahl von Arbeitsplätzen von guter Qualität zu schaffen;
- ein Konsens über Reformpläne nur mit aktiver Beteiligung der Menschen und auf der Grundlage erweiterter Institutionen des sozialen Dialogs und starker Sozialpartner entwickelt werden kann.

## Unterstützung der den Beitritt zur Europäischen Union vorbereitenden Länder

Da die Möglichkeit eines Beitritts zur Europäischen Union für die 13 Beitrittskandidaten und insbesondere für die im Übergang befindlichen Länder näher rückt, steht bei der Hilfe und Unterstützung dieser Länder zunehmend die Notwendigkeit im Vordergrund, daß sie ihre Gesetzgebung und Praxis an den Besitzstand der Gemeinschaft und insbesondere an das von den Mitgliedstaaten der EU praktizierte Modell einer sozialen Marktwirtschaft anpassen. Diese Tatsache wurde auch bei den für diese Länder jeweils ausgearbeiteten Programmen der Zusammenarbeit besonders berücksichtigt.

Unterstützung wurde auch geleistet, indem für Mitgliedsgruppen in den beitrittswilligen Ländern Tagungen und Seminare organisiert wurden. Dazu gehörte auch das Dreigliedrige Seminar über Beschäftigung und Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zusammenhang mit dem Beitrittsprozeß zur Europäischen Union, das im Oktober 1999 mit Unterstützung der Regierung Zyperns in Nicosia veranstaltet wurde. In Genf wurden im Juni 1999 und 2000 während der Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz besondere Treffen für die Arbeitsminister der beitrittswilligen Länder organisiert.

## Beschäftigungsförderung

Die IAO nutzte weiterhin unterschiedliche Instrumente, um den Mitgliedsgruppen Rat und Hilfe hinsichtlich der Frage zu gewähren, wie menschenwürdige Arbeit für Männer und Frauen erhalten und gefördert werden kann. Bei diesen Instrumenten handelte es sich um Forschungsarbeiten, Orientierungshilfen und eine Diskussion der Frage, wie Beschäftigungsaspekte und andere soziale Erwägungen bei der Gestaltung makropolitischer Maßnahmen besser berücksichtigt werden können. Unterstützt wurde auch die Ausarbeitung verlässlicherer Arbeitsmarktinformationen, da sie als grundlegendes Werkzeug der Politikgestaltung angesehen werden.

Ein Schwerpunkt war weiterhin die Stärkung der Kapazität von Mitgliedstaaten für Interventionen auf dem Arbeitsmarkt zur Realisierung von Beschäftigungszielen. Die in diesem Zusammenhang gewährte Unterstützung umfaßte Kapazitätsaufbau bei Arbeitsvermittlungsdiensten und Berufsbildungseinrichtungen in Verbindung mit der Demonstration unterschiedlicher Maßnahmen in Bereichen wie flexible Ausbildungstechniken, Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen, berufliche Rehabilitation von Behinderten, örtliche Arbeitsmarktumstrukturierung, Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) und Mechanismen der Mikrofinanzierung.

### Beschäftigungspolitik

Seit dem in Kopenhagen 1995 veranstalteten Weltgipfel für soziale Entwicklung (Sozialgipfel) bildet die Verpflichtung Nr. 3 aus der Erklärung und dem Aktionsprogramm den Rahmen für die Tätigkeiten der IAO im Bereich der Beschäftigungspolitik. Die IAO wurde ausgewählt als die Organisation der Vereinten Nationen, die für die Überwachung der Fortschritte verantwortlich ist, die Länder bei der Realisierung der Verpflichtung erzielt haben. In der Erklärung wird erneut bekräftigt, wie wichtig eine volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung als Grundvoraussetzung für sozialen Fortschritt ist. In diesem Sinne entspricht die Verpflichtung weitgehend dem IAO-Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, in dem die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, „als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern“. Außerdem sind die Vertreter der Sozialpartner zur Beschäftigungspolitik anzuhören.

### Überprüfungen der Beschäftigungspolitik

Im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Sozialgipfel hat die ACC-Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für Vollbeschäftigung und dauerhafte Lebensgrundlagen, in der die IAO die Rolle des Koordinators übernommen hat, sieben Länderstudien durchgeführt, in denen die Beschäftigungs- und Sozialpolitik überprüft wird. Einer dieser Berichte, der von der IAO im Jahr 1996 ausgearbeitet wurde, befaßt sich mit Ungarn.

Bei der Ausarbeitung des Berichts konsultierte das MDT in Budapest regelmäßig eine für diesen Zweck vom Ungarischen Rat für den Ausgleich von Interessen eingerichtete dreigliedrige Kontaktgruppe. Der Bericht über die ungarische Beschäftigungs- und Sozialpolitik wurde im Januar 1997 in Budapest auf einem nationalen dreigliedrigen Seminar auf hoher Ebene vorgestellt und erörtert. Während Ungarn bei der Stabilisierung seiner wirtschaftlichen Situation und insbesondere bei der Überwindung der Zahlungsbilanz- und Fiskalkrise der Jahre 1993-94 relativ erfolgreich war, wurden in der Überprüfung Vorschläge zur Stärkung von wirtschaftlichem Wachstum und zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen vorgelegt. Die Vorschläge stützten sich u.a. auf eine aktivere Industriepolitik, eine wohl-durchdachte betriebliche Umstrukturierung und stärkere Bemühungen um eine Verbesserung der Produktivität durch Humanressourcenentwicklung und Verbesserungen bei Löhnen, Einkommen und dem sozialen Schutz. Der Prozeß der Ausarbeitung des Berichts bot eine

gute Möglichkeit, um von der Regierung bereits erwogene Politiken auf dreigliedriger Ebene zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Nach der ersten Runde von Länderstudien unternahm die IAO eine Reihe von Überprüfungen der nationalen Beschäftigungspolitik. Eines der ausgewählten Länder war die Ukraine, wo im Oktober 1997 eine nationale Konferenz veranstaltet wurde, um die wichtigsten Probleme zu ermitteln, mit denen sich die Überprüfung befassen sollte. Die Ergebnisse der Überprüfung wurden im Oktober 1998 in Kiew auf einer dreigliedrigen Konferenz vorgestellt (siehe Kasten 2.4).

#### **Kasten Nr. 2.4. Überprüfung der nationalen Beschäftigungspolitik in der Ukraine**

Neben der Analyse von Arbeitsmarkterfordernissen, der Beurteilung der Beschäftigungspolitik und den Empfehlungen zur Verbesserung dieser Politik befaßte sich die in der Ukraine 1997-98 durchgeführte Überprüfung der nationalen Beschäftigungspolitik mit folgenden Fragen:

- Kapazitätsaufbau in Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich der Stärkung der Arbeitsvermittlungsdienste;
- Beendigung der Nichtzahlung von Löhnen und Verbesserungen des Arbeitnehmerschutzes;
- Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Förderung von Kleinbetrieben;
- Förderung der Beschäftigung durch die Umstrukturierung der lokalen Arbeitsmärkte.

Die im Rahmen der Überprüfung vorgelegten und auf der 1998 veranstalteten nationalen dreigliedrigen Konferenz erörterten Empfehlungen leisteten einen Beitrag zur Revision der Arbeitsgesetzgebung. Das Ministerium für Arbeit und Sozialschutz hat verschiedene andere Empfehlungen akzeptiert, so etwa den

Vorschlag zur Reform des Systems der Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Empfehlung spricht sich dafür aus, Unterbeschäftigten Einkommenshilfen im Rahmen des Systems für Arbeitslosigkeit zu gewähren und die Pflicht der Betriebe zur Zahlung von hohen Abfindungen zu reduzieren. Bisher hatten es Betriebe oft vorgezogen, anstelle der Zahlung einer Abfindung in Höhe von drei Monatslöhnen Arbeitnehmern unbezahlten Urlaub zu gewähren.

Zu den mit der IAO vereinbarten Anschlußmaßnahmen gehörte technische Unterstützung bei der Stärkung der Kapazität der Arbeitsvermittlungsdienste in Bereichen wie Arbeitsmarktinformation und Bereitstellung flexibler modularer Ausbildung für Arbeitssuchende. Die Hilfsmaßnahmen umfaßten auch Unterstützung bei der Durchführung von Berufsbildungsmaßnahmen und der Ausarbeitung einer örtlichen Wirtschaftsentwicklungsstrategie in der Region Slavutich, um Arbeitsplätze für Arbeitnehmer zu schaffen, die ihre Beschäftigung im Kernkraftwerk in Chernobyl verloren hatten.

### **Grundsatzpolitische Antworten auf die Globalisierung**

Um ein besseres Verständnis für die wichtigsten Anliegen der Mitgliedsgruppen in bezug auf die wirtschaftliche Globalisierung zu gewinnen, wurden eine Reihe von Fallstudien über die Auswirkung

der Globalisierung auf einzelne Länder durchgeführt. Zwei dieser Fallstudien befaßten sich mit Polen und der Schweiz (siehe Kasten 2.5).

#### **Kasten Nr. 2.5. Die sozialen Auswirkungen der Globalisierung in der Schweiz**

Aus der Fallstudie über die Schweiz geht hervor, daß das Land in vieler Hinsicht zu den Hauptgewinnern der Globalisierung zählt. Trotz seiner geringen Größe haben viele der bedeutendsten multinationalen Unternehmen ihren Sitz in der Schweiz. Die Studie verweist auf drei zusammenhängende Aspekte des Schweizer Exportmodells: seine Spezialisierung auf Nischenmärkte; seine hochqualifizierte Erwerbsbevölkerung und das gut entwickelte Berufsbildungssystem; sozialer Friede dank eines Arbeitsbeziehungssystems, das auf Konsens basiert. Dennoch war die Beschäftigungs- und Exportbilanz des Landes in den neunziger Jahren, gemessen am üblichen Schweizer Standard, relativ schlecht. Das Land litt unter einer relativ straffen Geldpolitik; erschwerend kam ein relativ schwacher Wettbewerb auf den Inlandsmärkten hinzu. Dies führte zu:

- sehr hohen Preisen und hohen Arbeitskosten, wobei letztere jedoch zum Teil durch hohe Produktivitätsgewinne kompensiert wurden;

- einer relativ geringen Kaufkraft der Löhne;
- schlechteren Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen, da der schwache inländische Wettbewerb unternehmerischen Initiativen im Weg stand, wovon hauptsächlich Gruppen mit hohem Einkommen profitierten;
- einer wachsenden Zahl von Arbeitnehmern, die sich mit schlecht bezahlten Arbeitsplätzen zufriedengeben mußten, und einer Zunahme der Praxis der Arbeit „auf Abruf“ in bestimmten Industriezweigen.

Die Studie kommt zu dem Schluß, daß ein stärkerer Wettbewerb auf dem Binnenmarkt die Einkommensverteilung verbessern und die Schaffung von Arbeitsplätzen stimulieren würde. Schließlich wird festgestellt, daß die Erfahrungen in der Schweiz deutlich machen, daß die Globalisierung unnatürliche Auswirkungen binnenpolitischer Verzerrungen verstärkt, etwa den im Land seit langer Zeit zu beobachtenden schwachen Wettbewerb auf dem Gütermarkt.

Die Studie über die Situation in Polen zeigt, welche Fortschritte das Land seit 1993 nach vielen wirtschaftlich sehr schwierigen Jahren erzielt hat. Nach Abbau zahlreicher nichttarifärer Hemmnisse und einer deutlichen Verringerung der Einfuhrzölle hat sich das Volumen des Außenhandels mehr als verdreifacht, insbesondere mit den Ländern der Europäischen Union. Polen ist zu einem wichtigen Standort für Niederlassungen multinationaler Unternehmen geworden. In der Regel sind die Löhne in Unternehmen in ausländischem Besitz wesentlich höher als im nationalen Durchschnitt, und die Liberalisierung des Handels und der Investitionen haben dazu beigetragen, daß das Produktionssystem verbessert und modernisiert wurde.



Das Wirtschaftswachstum war jedoch unausgewogen und konzentriert sich vor allem auf Warschau und andere große Städte. Außerhalb dieser Städte leidet die Infrastruktur des Landes unter gravierenden Unzulänglichkeiten, und das Berufsbildungssystem hat sich nur relativ langsam an die radikalen Veränderungen angepaßt, die sich vollzogen haben. In der Studie werden daher die Infrastruktur und das Humankapital als Bereiche bezeichnet, die für Polen dringende grundsatzpolitische Prioritäten darstellen.

### Dreigliedrige Konsultationen über die Folgemaßnahmen zum Weltgipfel für soziale Entwicklung

Ein wichtiges Ereignis bei den Folgemaßnahmen der IAO zum Sozialgipfel in Übergangsländern war die im Januar 1999 in Budapest veranstaltete Dreigliedrige Konsultation über die Folgemaßnahmen zum Weltgipfel für soziale Entwicklung. Auf dieser Tagung kamen hochrangige Mitarbeiter von Arbeitsministerien und Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden aus zehn Ländern zusammen, um über die Schwierigkeiten zu sprechen, die der Schaffung von Arbeitsplätzen in Übergangsländern im Weg stehen, und um die Beschäftigungspolitik und institutionellen Reformen in diesen Ländern zu evaluieren.

Die bei der Dreigliedrigen Konsultation geführten Diskussionen zeigten deutlich, daß die auf dem Sozialgipfel eingegangenen wirtschaftlichen und sozialen Verpflichtungen in den Übergangsländern zwar nichts an Bedeutung eingebüßt haben, es gab jedoch ernste Zweifel hinsichtlich der Art und Weise, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Zwar haben die meisten Übergangsländer einen institutionellen Rahmen für Arbeitsmarktpolitiken geschaffen, bei der Konzeption und Durchführung wirksamer Politiken zur Förderung der Beschäftigung haben sie jedoch noch immer enorme Schwierigkeiten. Die Teilnehmer ermittelten eine Reihe von grundlegenden Prioritäten, z.B.:

- Stärkung der Kapazität bestehender Arbeitsmarktinstitutionen;
- Abstimmung der verschiedenen grundsatzpolitischen Bereiche, einschließlich der Geld-, Steuer-, Industrie-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, vor dem Hintergrund gemeinsamer Sozial- und Beschäftigungsziele;
- Ausarbeitung einer umfassenden Strategie zur Förderung der Beschäftigung, bei der die Verantwortung für die Beschäftigungsförderung zwischen den verschiedenen Bereichen des Staates und der Gesellschaft aufgeteilt wird;

- Schaffung eines förderlichen Umfelds für unternehmerisches Handeln und Investitionen, einschließlich der Unterstützung von Kleinbetrieben und der Umstrukturierung nicht wettbewerbsfähiger Sektoren und Betriebe, in Verbindung mit einer starken sozialen Dimension auf der Grundlage einer angemessenen Entlohnung und Sozialer Sicherheit, um so einen menschenwürdigen Lebensstandard zu ermöglichen;
- ständige Verbesserungen der Qualität und Wettbewerbsfähigkeit der Humanressourcen durch Bildung und Ausbildung.

### Arbeitsstatistiken

Im Zeitraum 1995-2000 wurden die Arbeiten der IAO zur Zusammenstellung und Verbreitung international vergleichbarer Daten über die verschiedenen Aspekte des Arbeitsmarkts und zur Weiterentwicklung statistischer Verfahren von den Mitgliedsgruppen in der Region weiterhin nachdrücklich unterstützt. Die Partnerschaften mit verschiedenen regionalen statistischen Gremien, etwa dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) und den Konferenzen Europäischer Statistiker der Wirtschaftskommission für Europa (ECE), wurden weiter gestärkt. Außerdem übernahm die IAO weiterhin eine aktive Rolle bei den verschiedenen von der OECD organisierten Statistikkonferenzen und den nationalen und internationalen Arbeitstagen und Seminaren der Länder in der Region.

Das wichtigste Werkzeug der IAO zur Weiterentwicklung statistischer Verfahren ist die Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS), auf der neue nationale Normen angenommen und vorhandene Normen überarbeitet werden, um die Qualität und internationale Vergleichbarkeit von Arbeitsstatistiken zu verbessern. Die auf der in Genf 1998 veranstalteten 16. ICLS angenommenen Entschlüsse sind ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Verfahren zur Messung von Unterbeschäftigung und unzureichender Beschäftigung und zur Erstellung von Statistiken über beschäftigungsbezogene Einkommen und über arbeitsbedingte Schädigungen.

### Arbeitsstatistiken in Übergangsländern

Zwar haben viele der Übergangsländer in der Region beim Aufbau von Arbeitsstatistiksystemen, die an die Merkmale und Erfordernisse einer Marktwirtschaft angepaßt sind, große Fortschritte erzielt, es bleibt jedoch noch viel zu tun. Die statistischen Einrichtungen der Übergangsländer stehen vor der Herausforderung, daß sie bisher auf der Datenerhebung durch staatliche Betriebe und Ausbildungseinrichtungen beruhende Systeme umwandeln müssen in

Systeme, die eine Erhebungsmethode verwenden, mit denen u.a. die öffentlichen und privaten Sektoren, Groß- und Kleinbetriebe, Arbeitslose, Unterbeschäftigte und selbständig Erwerbstätige erfaßt werden.

In Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnern in der Region hat die IAO europäischen und zentralasiatischen Übergangsländern sowie anderen europäischen Ländern, darunter Polen und die Türkei, ein hohes Maß an Unterstützung im Bereich der Arbeitsstatistik gewährt. Es wurden etwa 40 Beratungsmissionen durchgeführt, und Arbeitsstatistiker aus zehn Ländern besuchten die Zentrale der IAO für Informations- oder Ausbildungszwecke. Projekte der technischen Zusammenarbeit im Bereich Arbeitsstatistik wurden in Armenien, Georgien (siehe Kasten 2.6), der Türkei und der Ukraine durchgeführt, und ein Projekt für Kasachstan wird gegenwärtig ausgearbeitet. Ein spezielles die Arbeitsstatistik betreffendes Hilfsprogramm wurde auch für den Kosovo ausgearbeitet.

#### Kasten Nr. 2.6. Entwicklung von Arbeitsstatistiken in Georgien

Im Rahmen eines vom UNDP finanzierten Projekts, das 1996 anlief, hat die IAO den Aufbau nationaler Kapazität zur Erstellung von Arbeitsstatistiken in Georgien unterstützt. Insbesondere leistete sie einen Beitrag in folgenden Bereichen:

- Durchführung einer vierteljährlichen Arbeitsmarkterhebung zur Zusammenstellung von Statistiken über Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung;
- Erstellung von Statistiken über die Tätigkeiten des informellen Sektors im Land;
- Konzeption einer Erhebung der betrieblichen Arbeitsflexibilität in Georgien, bei der es um die Art und Wei-

se geht, wie sich in Betrieben im Kontext des Privatisierungsprogramms die Anpassung vollzieht;

- Einführung einer auf den Arbeitsmarkterhebungen beruhenden modularen Kinderarbeiterhebung im Jahr 1999.

Neben anderen Merkmalen des Arbeitsmarkts zielten diese Tätigkeiten insbesondere darauf ab, ein besseres Verständnis für die Situation weiblicher Arbeitnehmer in Georgien und die regionalen Unterschiede der Beschäftigung zu gewinnen. Es wird damit gerechnet, daß die regelmäßigen Arbeitsmarkterhebungen nach Abschluß des Projekts weitergeführt werden.

Darüber hinaus wurde im Turiner Zentrum im Jahr 2000 ein vierwöchiger Lehrgang über Arbeitsstatistiken für die Länder der Region veranstaltet. Insgesamt beteiligten sich 60 Spezialisten aus 26 Übergangsländern an Ausbildungsmaßnahmen über Arbeitsstatistiken. Außerdem wurden verschiedene Publikationen über die Situation der Übergangsländer veröffentlicht und ins Russische und andere Sprachen übersetzt (siehe Bibliographie).

## Arbeitsmarkterhebungen

Ein großer Teil der den Übergangsländern gewährten Unterstützung konzentrierte sich auf die Entwicklung und Durchführung von Arbeitsmarkterhebungen, die in Marktwirtschaften das wichtigste Instrument für die Sammlung von Daten in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und selbständige Erwerbstätigkeit sind. Lehrgänge über Arbeitsmarkterhebungen wurden 1996 für die Länder Mitteleuropas in der Slowakei und 1998 für die GUS-Länder und die baltischen Staaten in der Ukraine veranstaltet. Dank der gebotenen Unterstützung konnten insgesamt 17 der 27 Übergangsländer der Region Arbeitsmarkterhebungen in ihre regelmäßigen Statistikprogramme integrieren. In den meisten Fällen haben sie ihre nationalen Konzepte, Definitionen und Klassifikationen der Erwerbsbevölkerung an die einschlägigen Normen der IAO angepasst.

Ein besonderes Problem, dem viele Übergangsländer bei der Erstellung von Arbeitsstatistiken gegenüberstehen, ist die Frage, wie die große Anzahl von Arbeitnehmern zu behandeln ist, die sich in einer der unterschiedlichen Formen von Urlaub befinden, etwa vom Arbeitgeber veranlaßter unbezahlter Urlaub, Mutterschafts- oder Elternurlaub und Bildungsurlaub. Ende 1995 wurde in Prag gemeinsam mit dem tschechischen Statistikamt eine Tagung zu dieser Frage veranstaltet. Sie legte Orientierungshilfen in Form von Empfehlungen vor, die anschließend im Oktober 1998 von der 16. ICLS gebilligt wurden.

## Klassifikation der Berufe

Unterstützt wurden die Übergangsländer auch bei der Klassifikation der Berufe, die eine der grundlegenden Komponenten bei der Erstellung international vergleichbarer Statistiken ist. Die entsprechende Grundlage für statistische Arbeiten ist die von der IAO ausgearbeitete ISCO-88: International Standard Classification of Occupations, die 1998 in Russisch veröffentlicht wurde.

Ein wichtiges Ereignis war in diesem Zusammenhang das im November 1995 veranstaltete gemeinsame Arbeitsseminar des GUS-Zwischenstaatlichen Statistikausschusses und der IAO über die Berufsklassifikationen. Das Arbeitsseminar verabschiedete eine Entschliebung über die Erstellung einer Version von ISCO-88, die mit den nationalen Klassifikationen der Berufe in den GUS-Mitgliedstaaten kompatibel ist. Mit fachlicher Unterstützung der IAO wurden auf der Grundlage von ISCO-88 in Kroatien, Estland, Lettland, Litauen, der Russischen Föderation, Slowenien und der Ukraine neue nationale Klassifikationen der Berufe ausgearbeitet.

## Statistiken über den informellen Sektor

Nationale Statistikämter werden immer häufiger ersucht, umfassende Daten über den Umfang, die Merkmale und die Tendenzen der Tätigkeiten des informellen Sektors vorzulegen. Diese Daten sind äußerst wichtig für die Konzeption von Politiken für die wachsende Anzahl von Menschen, die im informellen Sektor tätig sind. In diesem Bereich ist die IAO bemüht, auf der Grundlage der 1993 von der 15. ICLS angenommenen EntschlieÙung die Zusammenstellung einer größeren Zahl international besser vergleichbarer Statistiken über den informellen Sektor zu fördern. Die IAO ist zur Zeit die einzige internationale Organisation, die eine Datenbank mit statistischen Daten und zusammenhängenden methodologischen Informationen über den informellen Sektor unterhält. Die Datenbank erfaßt Länder in allen Regionen, wo Tätigkeiten des informellen Sektors unter dem Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensschaffung als bedeutend angesehen werden, darunter die Übergangsländer Mitteleuropas und die GUS-Länder.

Die statistischen Dienste in Armenien (siehe Kasten 2.7), Georgien, der Türkei und der Ukraine wurden bei der Entwicklung von Statistiken des informellen Sektors durch technische Beratungsmissionen und Projekte der technischen Zusammenarbeit unterstützt. Außerdem wurde das statistische Ausbildungsprogramm der IAO um ein Modul für Statistiken des informellen Sektors erweitert. Die bei

### Kasten Nr. 2.7. Statistiken des informellen Sektors in Armenien

Angesichts der dramatischen Zunahme der Arbeitslosigkeit und der abnehmenden Löhne und Sozialleistungen haben viele Arbeitnehmer in Armenien als Überlebensstrategie eine Tätigkeit im informellen Sektor aufgenommen. Im Rahmen eines 1996 initiierten und vom UNDP finanzierten Projekts wurde dem Ministerium für Statistiken, staatliche Verzeichnis und Analysen (MSSRA) Unterstützung bei der Erstellung eines statistischen Systems gewährt, das die privaten und informellen Sektoren erfaßt.

Es wurden vier ergänzende statistische Erhebungen durchgeführt, um Informationen über den Umfang und die Merkmale der privaten und informellen Sektoren und ihr Potential zur Schaffung

von Arbeitsplätzen und Einkommen zu erhalten. Dabei handelte es sich um:

- eine Mikro- und Kleinbetriebe betreffende Stichprobenerhebung eingetragener Unternehmen mit weniger als elf Beschäftigten;
- eine Haushalts-Arbeitskräfteerhebung;
- eine Erhebung des Tabakverbrauchs, um die Nachfrage nach einem der wichtigsten Handelsprodukte der informellen Wirtschaft zu beurteilen;
- eine Stichprobenerhebung selbständig erwerbstätiger Personen und Arbeitgeber.

Die Haushalts-Arbeitskräfteerhebung war die größte Erhebung dieser Art. Sie wird seither regelmäßig zweimal im Jahr vom MSSRA durchgeführt.

diesen und anderen Tätigkeiten gesammelten Erfahrungen werden genutzt, um einen fachlichen Leitfaden über Konzepte und Methoden der Zusammenstellung von Daten über den informellen Sektor auszuarbeiten.

### **Stärkung von Arbeitsmarktinstitutionen**

Eine wichtige Komponente der den Arbeitsministerien gewährten Unterstützung bestand darin, die Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich der staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste, zu stärken. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Demonstration und Ausarbeitung einer Reihe von Instrumenten, die von Arbeitsvermittlungsdiensten und anderen Arbeitsmarkteinrichtungen für aktive Arbeitsmarktinterventionen genutzt werden können, um die Situation benachteiligter Bevölkerungsgruppen, etwa von Frauen, zu verbessern, oder die auf bestimmte Bereiche ausgerichtet werden können, die vom Transformations- und Anpassungsprozeß besonders betroffen sind.

Die als Komponenten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik vorgeschlagenen Instrumente umfassen örtliche und gemeinwesengestützte Entwicklungsinitiativen, örtliche Arbeitsmarktumstrukturierungsmaßnahmen, die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit, die Ausarbeitung von Programmen der Beschäftigungsförderung für Frauen und die Durchführung beschäftigungsintensiver Infrastrukturprogramme. Das gemeinsame Merkmal all dieser Programme ist die Entwicklung von Partnerschaften mit den Sozialpartnern und anderen örtlichen Akteuren mit dem Ziel, die Programme in örtliches Eigentum zu überführen und eine Dynamik zu schaffen, die es erlaubt, gemeinsame Probleme zu lösen.

### **Arbeitsvermittlungsdienste**

Die meisten Übergangsländer verfügen zwar über ein recht gut entwickeltes Netzwerk von Arbeitsvermittlungsdiensten, sie stehen jedoch noch immer vor einer Reihe von Problemen, die einer effektiven Arbeit im Weg stehen. Beispiele hierfür sind die unzureichende Personalausstattung im Verhältnis zur wachsenden Zahl der Arbeitslosen und die dringende Notwendigkeit, Partnerschaften mit örtlichen Institutionen und wirtschaftlichen Akteuren einzugehen, um benachteiligte soziale Gruppen bei der Suche nach einer Beschäftigung unterstützen zu können.

Die den Arbeitsvermittlungsdiensten gewährte Unterstützung umfaßte auch ein 1995 abgeschlossenes Projekt der technischen Zusammenarbeit zur Einrichtung von drei Pilot-Arbeitsvermittlungsdiensten in Rumänien. Für eine Delegation der kroatischen Arbeitsver-

mittlungsdienste wurde eine Studienreise organisiert, um sich einen direkten Überblick über die in Ungarn mit öffentlichen und sozial sinnvollen Arbeitsprogrammen gemachten Erfahrungen zu verschaffen. Das MDT in Budapest beabsichtigt, als Mittel zur weiteren Förderung des Informationsaustauschs zwischen den Ländern in der Region ein Netzwerk für vorbildliche Praktiken in der Beschäftigungspolitik einzurichten.

Ein weiteres von der Schweiz finanziertes Projekt diente dem Ziel, in Polen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit Kapazität in den Arbeitsvermittlungsdiensten aufzubauen. Schwerpunkte des Projekts waren:

- die Ausarbeitung von Informationsmaterial für Arbeitslose und Arbeitssuchende;
- die Erstellung von Berichten und Leitfäden über die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit für Arbeitsvermittlungsdienste und Partnerinstitutionen;
- die Ausbildung der Mitarbeiter von Arbeitsvermittlungsdiensten und die Entwicklung von fachlichen Kenntnissen unter selbständig Erwerbstätigen über die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit;
- die Einrichtung von örtlichen Modell-Arbeitsämtern in sechs Gemeinden, in denen eine tiefgreifende Umstrukturierung stattfand, etwa in Zentren des Kohlebergbaus.

Ein im Dezember 1996 veranstaltetes dreigliedriges Evaluierungseminar kam zu dem Schluß, die Modell-Arbeitsämter hätten sich in verschiedener Hinsicht bei der Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit bewährt, beispielsweise durch die Einrichtung eines Informations- und Beratungssystems für Arbeitslose, die Erstellung von Ausbildungsprogrammen für Mitarbeiter der Arbeitsvermittlungsdienste und örtliche Partner und durch die Weitergabe positiver Erfahrungen an andere Arbeitsvermittlungsdienste. Man habe jedoch nur geringe Fortschritte bei der Mobilisierung finanzieller Fördermittel für die selbständige Erwerbstätigkeit bei Banken und anderen Finanzinstitutionen erzielt.

Ein innovativer Ansatz, der ebenfalls Partnerschaften der Arbeitsvermittlungsdienste und anderer örtlicher Akteure und die Einführung einer Methodik örtlicher Erhebungen über wirtschaftliche Chancen vorsah, wurde in Belarus verfolgt. Die Erhebungen bildeten die Grundlage für die Durchführung örtlicher Programme gemeinwesen-gestützter Ausbildungsmaßnahmen und anderer Initiativen (siehe Kasten 2.8).

### Kasten Nr. 2.8. Linderung von Armut durch die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit in Belarus

In Belarus hat die IAO eine Reihe von Tätigkeiten durchgeführt, um insbesondere mit Hilfe flexibler modularer Ausbildungsprogramme die Qualifikationen von Arbeitnehmern zu verbessern und Arme und Arbeitslose bei der Gründung von Kleinbetrieben oder der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Im Rahmen eines vom UNDP finanzierten und gemeinsam mit dem Beschäftigungsausschuß des Arbeitsministeriums durchgeführten Projekts wurden in zwei Distrikten Pilotprogramme zur Unterstützung der selbständigen Erwerbstätigkeit auf den Weg gebracht. Mit Hilfe dieser Programme:

- wurden örtliche Institutionen, darunter Arbeitsvermittlungsdienste, in die Lage versetzt, eine Markterhebungsmethodik zur Ermittlung von Marktnischen und sich so ergebenden Chancen für eine selbständige Erwerbstätigkeit anzuwenden;
- wurden betriebliche Hilfszentren eingerichtet, die Ausbildungs- und Hilfsdienste anbieten, beispielsweise Zugang zu Krediten für potentiell selbständig Erwerbstätige und Unternehmensgründer;
- wurde mit Finanzierung der IAO ein Überwachungsmechanismus für Arbeitsschutz in Kleinbetrieben einge-

richtet, unterstützt durch die Schaffung eines nationalen Informationszentrums für Arbeitsschutz in Kleinbetrieben.

Die lokalen und nationalen Medien berichteten ausführlich über das Projekt, das auf allen Ebenen große institutionelle Unterstützung fand. Es hat gezeigt, wie eine Koordination zwischen öffentlichen Institutionen, etwa Arbeitsvermittlungsdiensten, und privaten Stellen, z.B. betrieblichen Hilfszentren, gefördert werden kann. Der Beschäftigungsausschuß bemüht sich gegenwärtig um eine Replizierung der Projektmethodik in zwölf weiteren Distrikten, und die Mitarbeiter der Arbeitsvermittlungsdienste in diesen Distrikten haben die ursprünglichen Pilotprogramme besucht, um sich zu informieren und weiterzubilden.

Am staatlichen Beschäftigungsprogramm für das Jahr 2000 wurden Änderungen vorgenommen, indem auf der Grundlage der im Rahmen des Projekts erarbeiteten Methodik mehr Gewicht auf die Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit gelegt wurde. Außerdem wurde in den staatlichen Fonds zur Förderung der Beschäftigung eine separate Komponente zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit aufgenommen.

### Umstrukturierung örtlicher Arbeitsmärkte

Eine Reihe von Projekten wurden durchgeführt, um die Umstrukturierung örtlicher Arbeitsmärkte in Gebieten zu unterstützen, in denen große Probleme im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und die Freisetzung von Arbeitskräften bestehen. Ziel der Projekte war es, die wichtigsten wirtschaftliche Akteure zu mobilisieren, damit sie gemeinsam eine örtliche Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung erarbeiten konnten, um so neue produktive Arbeitsplätze zu schaffen und die Beschäftigungssituation zu verbessern. Die betroffenen Gebiete waren:



- Ostrava in der Tschechischen Republik, wo die örtliche Wirtschaft stark vom Kohlebergbau und von der Stahlproduktion abhängig ist (siehe Kasten 2.9);
- Spisska Nova Ves in der Slowakei, wo die Wirtschaft auf verschiedenen zusammenbrechenden Industriezweigen beruhte, darunter der Eisenerzbergbau und die Rüstungsindustrie;
- Ivanovo in der Russischen Föderation, ein Gebiet, in dem traditionell Textilien hergestellt werden;
- Anenii Noi, eine ländliche Region in der Republik Moldau.

### **Kasten Nr. 2.9. Umstrukturierung des örtlichen Arbeitsmarkts in Ostrava (Tschechische Republik)**

Die Ostrava-Region in der Tschechischen Republik ist seit langer Zeit stark vom Bergbau, von der Stahlerzeugung und vom Maschinenbau abhängig. Zu Beginn der Transformationsphase in den frühen neunziger Jahren bestand daher die Befürchtung, in Ostrava würde es aufgrund der radikalen Umstrukturierung in diesen Industriezweigen zu großen wirtschaftlichen Problemen und hoher Arbeitslosigkeit kommen. Die IAO gewährte den Mitgliedsgruppen in der Region im Zeitraum 1993-96 technische Unterstützung in den Bereichen industrielle Umstrukturierung und Verbesserung der Arbeitsbeziehungen.

Die erste Phase der regionalen wirtschaftlichen Umstrukturierung vor 1997 verlief im Gebiet von Ostrava erfolgreich, denn die Arbeitslosigkeit blieb tief, und durch das Wachstum von Klein- und Mittelbetrieben entstanden zahlreiche neue Arbeitsplätze. Zurückzuführen war dieser Erfolg — zumindest teilweise — darauf, daß dreigliedrigen Konsultationen und Bemühungen um einen Konsens beim Strukturangepasungsprozeß besonderes Gewicht eingeräumt wurde. Dieser Ansatz wurde auch verfolgt, als Ende 1994 die Union für die Entwicklung von Nordmähren und Schlesien als dreigliedriges Fachgremium zur Überwachung und Koor-

dinierung des Umstrukturierungsprozesses gegründet wurde. Neben der Überwachung und fachlichen Beratung umfaßte die von der IAO gewährte technische Unterstützung:

- die Veranstaltung eines Seminars im November 1995 für alle beteiligten Parteien, um die Rolle der Lohnpolitik bei der betrieblichen Umstrukturierung und der regionalen Umstrukturierung in Ostrava zu erörtern und erzielte Fortschritte und potentielle Probleme beim Umstrukturierungsprozeß aufzuzeigen;
- die Veranstaltung eines weiteren Seminars im Jahr 1996 über die Rolle der Arbeitgeber bei der Förderung der Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmern, an dem sich neben den Sozialpartnern auch Vertreter verschiedener in Frage kommender Ministerien und Sozialversicherungseinrichtungen und der Behindertenverbände beteiligten. Dabei wurde eine Strategie aktiver Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von behinderten Arbeitnehmern ausgearbeitet, die Subventionen und Rehabilitations- und Umschulungsmaßnahmen vorsah und zu politischen Veränderungen und einer Revision der Arbeitsgesetzgebung führte.

## Mikrofinanzierung

Auf dem Gebiet der Mikrofinanzierung stellte die IAA-Abteilung für Sozialfinanzierung Dienste für die Mitgliedsgruppen in drei Bereichen bereit: Finanzierungsmanagement und Erwerb von Unternehmensanteilen durch Arbeitnehmer; Vermögensbildung nach einer Krise oder einem bewaffneten Konflikt; Mikrofinanzierung für selbständige Erwerbstätigkeit. Im Anschluß an die Regionalkonferenz in Bratislava über partizipative Privatisierung, Finanzierung und die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (Mai 1994) wurden mit verschiedenen Institutionen Gespräche über Folgemaßnahmen geführt. Eine Reihe von Beratungsmissionen wurden nach Kroatien, Bosnien-Herzegowina und in die Ukraine entsandt, um zur Erleichterung des Erwerbs von Unternehmensaktiva durch die Belegschaft Garantiefonds zu konzipieren. In den letzten Jahren bestand ein immer größeres Interesse an der Frage, welche Rolle die Mikrofinanzierung übernehmen kann, um Arbeitnehmern dabei zu helfen, eine selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder einen Klein- oder Mikrobetrieb zu gründen. Die IAO hat den Mitgliedsgruppen zunehmend Unterstützung zur Entwicklung von Mikrofinanzierungsinstrumenten und -institutionen gewährt. Mikrofinanzierung wird auch zu einem wichtigen Bestandteil der operativen Tätigkeiten der IAO zur Förderung von Beschäftigungschancen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und örtliche Wirtschaftsentwicklungsinitiativen (siehe Kasten 2.10).

Seit 1998 hat die IAO in verschiedenen Industrieländern, darunter Deutschland, Frankreich, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich, mit Unterstützung der Ford Foundation, C.S. Mott Foundation, der Bank von England und anderer Geber Forschungsarbeiten über die Gründung von Unternehmen durch Arbeitslose durchgeführt. Jedes teilnehmende Land hat eine Lenkungsgruppe eingerichtet, die sich aus Vertretern der Regierung, Banken, Gewerkschaften, der Sozialpartner, im Bereich der Mikrofinanzierung praktisch Tätigen und Wissenschaftlern zusammensetzt. Zunächst wurde eine Bilanz gezogen, um festzustellen, welche Programme bereits auf nationaler Ebene existieren. Die Lenkungsausschüsse wählten verschiedene Forschungsthemen aus, etwa die Haushaltskosten von Programmen für selbständige Erwerbstätigkeit, die Auswirkung der Programme auf die Beschäftigung, Einkommen und Haushaltsverschuldung, die Kreditlücke, mit der Gründer konfrontiert sind, die optimale Größe von Programmen für selbständige Erwerbstätigkeit, vorbildliche Praktiken bei der Herstellung von Verbindungen zwischen privaten und staatlichen Institutionen sowie Leistungsnormen. Die Ergebnisse

### Kasten Nr. 2.10. Örtliche Wirtschaftsentwicklung in Kroatien

Die IAO hat sich an einem örtlichen Wirtschaftsentwicklungsprogramm für den Wiederaufbau kriegszerstörter Gebiete in Kroatien beteiligt. Das von UNOPS durchgeführte Programm wird vom UNDP, von Schweden und von der Europäischen Union finanziert. Ein Arbeitsschwerpunkt ist die Einrichtung örtlicher Entwicklungsagenturen, in denen die verschiedenen Interessengruppen zusammenkommen, um die örtliche Wirtschaftsentwicklung zu fördern und Verbindungen auf nationaler und internationaler Ebene zu stärken.

Neben den anderen in diesem Zusammenhang durchgeführten Tätigkeiten hat die IAO ihre Erfahrungen im Bereich der Mikrofinanzierung eingebracht und in Sibenik, Knin und Pakrac Garantiefonds eingerichtet. Die Fonds bieten Menschen, die nur über geringe oder keine Sicherheiten verfügen, Darlehen zu Vorzugsbedingungen an, um so die Rückkehr und Wiedereingliederung von Vertriebenen und Flüchtlingen zu erleichtern. Eines der wichtigsten Merkmale der Garantiefonds ist die Einbeziehung örtlicher privater Kreditinstitute als Ent-

wicklungspartner, was ein gutes Beispiel dafür ist, daß die Interessen des privaten Sektors mit Wiederaufbauzielsetzungen in Einklang gebracht werden können. Verbesserungen im wirtschaftlichen Umfeld der betroffenen Gebiete sind eine wesentliche Voraussetzung für die Konsolidierung der bestehenden Kreditinstitute.

Der Garantiefonds in Sibenik besteht bereits seit 1997, während die anderen beiden Fonds im September 1999 initiiert wurden. Bis März 2000 hatten über 300 Familien — in der Regel zur Wiederaufnahme landwirtschaftlicher Tätigkeiten — sowie 16 kleine Familienbetriebe Kredite aufgenommen. So entstanden etwa 350 Arbeitsplätze. In Anbetracht der mit den Fonds erzielten Erfolge finanzierte die Europäische Kommission ihre Ausweitung auf andere Gebiete des Landes. Die kroatische Kreditbehörde plant außerdem eine Erhöhung des Fremdfinanzierungsgrads der Fonds, so daß für jeden Dollar, der von einem internationalen Geber beigesteuert wird, vier Dollar in Darlehen ausbezahlt werden können.

der Forschungsarbeiten wurden im Mai 2000 in Bonn auf einer gemeinsam von der IAO und der Deutschen Ausgleichsbank zum Thema Mikrofinanzierung organisierten Konferenz erörtert.

Durch ihre Tätigkeit im Bereich der Mikrofinanzierung hat die IAO die Konzeption von Gründer-Kreditprogrammen für junge Männer und Arbeitslose beeinflußt und gefördert, beispielsweise in:

- Frankreich, wo die Ausarbeitung des EDEN-Programms unterstützt wurde, das jungen Menschen und Sozialhilfeempfängern, die ein Unternehmen gründen wollen, zinsfreie Darlehen gewährt;
- Deutschland, wo eine gemeinsame Initiative der Arbeits- und Finanzministerien auf den Weg gebracht wurde, um Banken für die zusätzlichen Transaktionskosten zu entschädigen, die bei der Gewährung von Krediten zur Gründung von Kleinbetrieben anfallen.

Die IAO hat auch mit anderen Partnern zusammengearbeitet, um Orientierungshilfen zur Rolle, die die Mikrofinanzierung bei der Wiederaufnahme von Wirtschaftstätigkeiten in der Konfliktnachfolgezeit und anderen Krisensituationen spielen kann, bereitzustellen und zu dokumentieren. Im September 1999 veranstaltete sie gemeinsam mit dem UNHCR ein Fachseminar, an dem sich Vertreter von Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kroatien und der Ukraine beteiligten, um einen Verhaltenskodex zur Mikrofinanzierung in Situationen der Konfliktnachfolgezeit zu entwickeln.

### Mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen

Das Internationale Programm für mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen ist Teil der Folgemaßnahmen der IAO zur Vierten Weltfrauenkonferenz (Beijing, 1995). Das Internationale Programm befaßt sich mit der Ausarbeitung von Methodologien zur Beseitigung der Diskriminierung mittelloser und benachteiligter Frauen, die arbeitslos oder unterbeschäftigt oder unter unproduktiven, ausbeuterischen oder mißbräuchlichen Bedingungen tätig sind. Das Programm ist bemüht, ein stärkeres Bewußtsein dafür zu schaffen, daß mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen nicht nur für die Frauen selbst, sondern auch für Männer, Kinder, ganze Gemeinschaften und die Gesellschaft insgesamt von Vorteil sind. Die Tätigkeiten zur Schaffung von Problembewußtsein umfaßten auch ein gemeinsames Projekt mit dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), wobei eine Vielzahl vorbildlicher Praktiken zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter durch Gewerkschaften innerhalb von Gewerkschaften, am Arbeitsplatz und in der größeren Gemeinschaft ermittelt wurden. Fast 250 Gewerkschaften, darunter viele aus der europäischen Region, leisteten Beiträge zu dem Projekt.

Eines der Länder, in denen die Tätigkeiten des Programms am stärksten fortgeschritten sind, ist Estland, wo gemeinsam mit den Sozialpartnern und Frauenverbänden ein nationaler Aktionsplan erstellt worden ist. Informationsunterlagen wurden ausgearbeitet und übersetzt, und für Entscheidungsträger, darunter die Mitglieder des Interministeriellen Ausschusses für die Folgemaßnahmen zur Vierten Weltfrauenkonferenz, das Gleichstellungsbüro und die Führer von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und örtlichen nichtstaatlichen Organisationen, wurden eine Reihe von Tätigkeiten für Kapazitätsaufbau und die Schaffung von Problembewußtsein durchgeführt. Ein wichtiger Bestandteil des Aktionsplans ist die Ausbildung von Frauen in unternehmerischem Denken und ihre Unterstützung bei Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit und der Gründung rentabler

Unternehmen. Aus diesem Grund wurde 1999 ein Pilotprojekt zur Ermittlung von unternehmerischen Chancen auf den Weg gebracht (siehe Kasten 2.11). Außerdem ist geplant, in nächster Zeit Tätigkeiten in Kroatien aufzunehmen.

#### **Kasten Nr. 2.11. Ermittlung unternehmerischer Chancen für Frauen in Estland**

Um zu demonstrieren, wie Beschäftigungschancen für mittellose Frauen geschaffen werden können, wurden im Bezirk Valga, einem ländlichen Gebiet im südöstlichen Estland mit einer der höchsten weiblichen Arbeitslosenquoten des Landes, Bemühungen unternommen, um unternehmerische Chancen zu ermitteln. Ein internationaler Sachverständiger arbeitete eng mit örtlichen Behörden zusammen, um Möglichkeiten für die Gründung von Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erkunden. Dabei zeigte sich, daß zwei Sektoren über das höchste Potential verfügten, namentlich alternative landwirtschaftliche Produkte und Agrartourismus in Form von kleinen Frühstückspensionen und Ferienbauernhöfen. Außerdem wurden der Textilsektor und IT-Unternehmen als weiterentwickelnde Bereiche bezeichnet.

In der zweiten Hälfte 1999 wurde versucht, die Zielgruppe über Frauenvereine und Hilfsgruppen zu erreichen; an-

schließend wurden eine Reihe von Gruppenmobilisierungs- und Netzwerkaktivitäten sowie Ausbildungsmaßnahmen zu Gleichstellungs- und Rechtsfragen und zur Schaffung von Selbstvertrauen durchgeführt. Fast 500 Frauen erhielten eine Ausbildung in der Erstellung von Geschäftsplänen und in Qualifikationen, die für die ermittelten unternehmerischen Chancen relevant sind. Im Jahr 2000 wurde eine Mikrofinanzierungskomponente hinzugefügt, um es den Frauen zu ermöglichen, eigene Unternehmen zu gründen.

Studienreisen und gegenseitige Besuche wurden organisiert, um den Aufbau eines Netzwerks zu erleichtern und das Bewußtsein für Beschäftigungschancen in anderen Ländern zu verbessern. Auch Rundfunk, Fernsehen und Zeitungen berichteten ausführlich über das Projekt. Es ist geplant, die gewonnenen Erfahrungen anderswo im Land zu replizieren.

### **Beschäftigungsintensive Infrastrukturprogramme**

Ein weiteres Instrument für eine besonders zielgerichtete Förderung der Beschäftigung ist die Durchführung beschäftigungsintensiver Infrastrukturprogramme. Die von der IAO im Lauf der Jahre für diese Programme entwickelte Methodik legt den Schwerpunkt auf die Wahl von Technologien, die maximale Investitionen in örtliche Rohstoffe und Arbeitskräfte ermöglichen. Die Programme werden durch kommunale Verbände oder örtliche Klein- und Mittelbetriebe im Rahmen von Vertragsvereinbarungen durchgeführt, die ihren Zugang zu öffentlichen Märkten verbessern und die Anwendung der Mindestarbeitsnormen gewährleisten. Beschäftigungsintensive Infrastrukturprogramme geben den für Arbeit zuständigen Behörden die Möglichkeit, die staatliche Investitionspolitik zu beeinflussen.

Nach Einrichtung eines partnerschaftlichen Programms im Bereich der städtischen Armut in Albanien (siehe Kasten 2.12) beteiligte sich die IAO an der Konzeption eines weiteren von Italien finanzierten Programms für dieses Land. Das Programm umfaßt die Wiederherstellung grundlegender Infrastruktur in den Städten Tirana und Valona, die Förderung der kommunalen Organisation und den Bau und die Wiederherstellung grundlegender Infrastruktur in angrenzenden Elendsgebieten von Tirana.

#### **Kasten Nr. 2.12. Partnerschaftliches Programm im Bereich der städtischen Armut in Albanien**

Zwischen 1997 und 1999 führte die IAO in der Stadt Elbasan ein Projekt durch und gewährte örtlichen Partnern, darunter dem zum Arbeitsministerium gehörenden Ausbildungs-, Unternehmens- und Beschäftigungsfonds, Ausbildung und fachliche Unterstützung, um die Qualität und Wirkung der Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Albanien zu verbessern.

Das ursprüngliche Projekt in Elbasan war nicht sehr groß und umfaßte die Wiederherstellung, einschließlich Trockenlegung und Pflasterung, von 3,7 Kilometern städtischer Straßen durch drei örtliche Unternehmen. So wurde eine sechsmonatige Beschäftigung für etwa 30 Angehörige der ärmsten Schichten der örtlichen Bevölkerung ermöglicht. Die Unternehmer und ihre Arbeitskräfte erhielten eine formelle und praktische Ausbildung, was zu einer verbesserten Produktivität führte und den Unternehmern bes-

sere Chancen eröffnete, einen Zugang zum staatlichen Baumarkt zu erhalten.

In anderen Gebieten des Landes wurden zwei Arbeitsseminare für alle an beschäftigungsintensiven öffentlichen Arbeiten interessierten Parteien veranstaltet. Außerdem wurde 1999 eine Studie für das Arbeitsministerium durchgeführt, um zu analysieren, welche Möglichkeiten für eine rasche Schaffung von Arbeitsplätzen durch beschäftigungsintensive Arbeiten in ländlichen Gebieten bestehen.

Zusätzlich wird ein Leitfaden über beschäftigungsintensive kommunale Arbeiten und die Förderung von Kleinunternehmern ausgearbeitet, der anschließend ins Albanische übersetzt wird. Der Leitfaden behandelt Fragen wie arbeitsintensive Technologien, die Förderung von Kleinunternehmern und die kommunale Beteiligung an der Auswahl und Durchführung von Projekten.

Verschiedene beschäftigungsintensive Wiederaufbauprojekte wurden in die IAO-Vorschläge für den Kosovo aufgenommen, darunter Programme für die Sanierung der städtischen Infrastruktur, den Wiederaufbau kommunaler Wohnungen und die Förderung von Kleinunternehmern. In der Türkei gelang es einer nach dem schweren Erdbeben im August 1999 entsandten Mission und einem im November 1999 in Ankara veranstalteten dreigliedrigen Arbeitsseminar, einen breiten sozialen Dialog zu initiieren, der dazu führte, daß die Presse der Frage der Sicherheit im Bausektor und der Verwendung beschäftigungsintensiver Technologien große Aufmerksamkeit wid-

mete. Andere Länder, in denen Vorschläge für beschäftigungsintensive Infrastrukturprojekte vorgelegt wurden, sind Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan.

Schließlich wurde als Teil eines globalen Programms für höhere Bildungseinrichtungen in verschiedenen Regionen eine Zusammenarbeit mit vier Universitäten der Niederlande und des Vereinigten Königreichs initiiert, um die Wahl von Technologien und Methoden, die sich auf die Verwendung örtlicher Ressourcen (einschließlich örtlicher Arbeitskräfte) stützen, in die Lehrpläne der Bildungseinrichtungen aufzunehmen und gemeinsame Forschungsarbeiten durchzuführen.

### **Berufsbildung**

Im System vor der Transformation lag das durchschnittliche Bildungsniveau in vielen mittel- und osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern auf einem ähnlichen Niveau wie in einigen wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern. Tatsächlich gehören gut qualifizierte Arbeitskräfte noch immer zu ihren größten Stärken im Prozeß der Globalisierung. Es besteht jedoch die Gefahr, daß dieser Vorteil verlorengelht, wenn nicht versucht wird, einer Reihe von negativen Tendenzen entgegenzutreten, die in den letzten Jahren sichtbar geworden sind. Beispiele dafür sind die größere Ungleichheit beim Zugang zu Bildung und Ausbildung sowie der zunehmende Analphabetismus, der zum größten Teil auf Haushaltskürzungen im Bildungs- und Ausbildungssektor und auf die zunehmenden Einkommensunterschiede in der Gesellschaft zurückzuführen ist. In verschiedenen Übergangsländern hat der Anteil derer, die eine Schule besuchen, sogar auf der Primarstufe tendenziell abgenommen, so daß eine Zunahme des Analphabetismus in den nächsten Jahren immer wahrscheinlicher wird.

Gleichzeitig haben die wirtschaftliche Umstrukturierung und die Öffnung nationaler Volkswirtschaften für die Weltmärkte auf dem Arbeitsmarkt zu einer gravierenden Fehlanpassung von Qualifikationen geführt, und es besteht die Gefahr, daß sich dies durch die Defizite der nationalen Bildungs- und Ausbildungssysteme noch verschlimmert. Das Festhalten an übermäßig spezialisierten Lehrplänen hat viele Berufsbildungseinrichtungen daran gehindert, eine Anpassung an die auf dem Arbeitsmarkt geforderten Qualifikationen vorzunehmen. Sie werden daher ihre Kontakte zu Arbeitsmarkteinrichtungen und Arbeitgebern intensivieren müssen, wenn sie Arbeitnehmern die Qualifikationen vermitteln wollen, die sie auf dem sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt benötigen.



Die Berufsbildung gehört zu den Bereichen, in denen die IAO die Transformationsländer der Region in nennenswertem Umfang unterstützen konnte. Verschiedene Länder, darunter Belarus, die Russische Föderation und die Ukraine, haben mit Erfolg die IAO-Methodologie Module verwendbarer Fertigkeiten (MES) eingeführt (siehe folgenden Abschnitt über MES). In anderen Ländern, z.B. Bosnien-Herzegowina sowie Polen (siehe Kasten 2.13), hat die IAO einen Beitrag zum Wiederaufbau und zur Entwicklung des Berufsbildungssystems geleistet. In weiteren Ländern, darunter Aserbaidschan und Tadschikistan, lag der Schwerpunkt auf der kommunalen Ausbildung für eine selbständige Erwerbstätigkeit und die Schaffung von Einkommen.

### Kasten Nr. 2.13. Die Entwicklung der Erwachsenenbildung in Polen

Von 1993 bis 1997 unterstützte die IAO das Polnische Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik bei der Durchführung eines mit einem Kredit der Weltbank finanzierten Projekts für die Entwicklung der Erwachsenenbildung. Ziele des Projekts waren eine Anhebung der Arbeitsproduktivität, die Förderung ausländischer Direktinvestitionen und eine Verbesserung der Arbeitnehmermobilität durch Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose und eine Höherqualifizierung von ungelerten oder nur gering qualifizierten Arbeitnehmern. Die nationale Kapazität zur Durchführung von Erwachsenenbildungsprogrammen wurde auf unterschiedliche Weise gestärkt, beispielsweise durch:

- die Festlegung von Muster-Vertragsverfahren für Arbeitsämter zur Zuweisung von Mitteln nach dem Beschäftigungsgesetz an Ausbildungseinrichtungen;
- die Ausarbeitung von Muster-Programmen für eine individuell angepaßte Ausbildung zur Unterstützung neuer Unternehmen;
- die Ausarbeitung von 100 kompetenzgestützten modularen Berufsbildungsprogrammen für den raschen

Erwerb von Qualifikationen in wichtigen Entwicklungssektoren, etwa Industrie, Finanzwesen, Hotels und Fremdenverkehr, Management, Dienstleistungen und Landwirtschaft;

- die Durchführung von Programmen in 110 ausgewählten Ausbildungseinrichtungen des Landes;
- die Bestellung und Bereitstellung von Ausbildungsmaterial und -gerät für 15 ausgewählte Institutionen, die bei der Durchführung der neuen Aus- und Fortbildungsprogramme eine Führungsrolle übernehmen sollen.

Bei diesem Projekt wurde besonders auf die Entwicklung moderner Schlüsselqualifikationen und ihre Integration in die Gestaltung der Lehrpläne geachtet. Außerdem wurden Stipendiatenprogramme organisiert, um die Fähigkeiten des Personals im Ministerium, in Arbeitsämtern und Ausbildungseinrichtungen zu verbessern. Als Anschlußtätigkeit wurde 1999 ein nationales Netz der Anbieter von modularer Ausbildung eingerichtet, um die Ausarbeitung neuer Lehrgänge und Unterlagen und die Durchführung von Ausbildungsprogrammen zu unterstützen.

In Bosnien-Herzegowina hat die IAO im Rahmen eines von Luxemburg finanzierten Projekts die Wiederherstellung des Aus-



bildungszentrums für das Baugewerbe in Bihac unterstützt, das durch die jahrelangen kriegerischen Auseinandersetzungen schwer beschädigt worden war. Mit Hilfe eines von der Schweiz finanzierten Projekts konnte das Zentrum wieder aufgebaut werden, und die IAO leistete technische Unterstützung bei der Konzeption von Ausbildungsprogrammen und der Ausarbeitung von Lehrplänen und Lehrmethoden. Das Zentrum bietet Arbeitslosen, rückkehrenden Flüchtlingen und Vertriebenen Ausbildungsmöglichkeiten in Bauberufen, und für Kriegswitwen führt es Ausbildungsprogramme für den Dienstleistungssektor durch. Die angebotenen Ausbildungsprogramme sind flexibel, modular aufgebaut und beschäftigungsorientiert, wobei besonders auf die Förderung von Arbeitsplätzen für Frauen geachtet wird. Im Rahmen eines anderen Projekts wurde das nationale Beschäftigungsprogramm in der Region von Goradze unterstützt, das eine flexible modulare Methodik anwendet, um in verschiedenen technischen Bereichen und wichtigen Qualifikationsfeldern eine kompetenzgestützte Ausbildung anzubieten.

In Albanien wird im Rahmen eines vor kurzem eingeleiteten und von Italien finanzierten Projekts die Umsetzung von Staatsbediensteten unterstützt, die in der letzten Runde intensiver Strukturreformen ihren Arbeitsplatz verloren haben. Das Projekt soll die Entwicklung der selbständigen Erwerbstätigkeit und einkommensschaffender Tätigkeiten unter ehemaligen Staatsbediensteten fördern, die ein Unternehmen gründen wollen. In diesem Zusammenhang werden unter den Mitarbeitern des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegenheiten, regionaler Arbeitsämter und ausgewählter staatlicher und privater Ausbildungsanbieter Maßnahmen für den Kapazitätsaufbau durchgeführt, um die Berufsberatung, Arbeitsvermittlungsdienste und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen weiterzuentwickeln und zu stärken.

Im Rahmen eines weiteren von Italien finanzierten Projekts leistet die IAO einen Beitrag zum Wiederaufbau und zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kosovo. Zu den Tätigkeiten des Projekts gehören auch die Wiederherstellung des beruflichen Aus- und Fortbildungssystems, das unter dem Konflikt der jüngsten Vergangenheit stark gelitten hat. Es ist beabsichtigt, ein regionales Berufsbildungsinstitut einzurichten, das ein Netzwerk von drei örtlichen Ausbildungszentren umfaßt. Um den Wiederaufbauprozeß im Kosovo gemäß den Vorgaben der internationalen Gemeinschaft zu unterstützen, wird die Ausbildung in renovierten Berufsschulen durchgeführt, und es wird damit gerechnet, daß etwa 2.500 qualifizierte Arbeitskräfte an Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teilnehmen.

## Module verwendbarer Fertigkeiten

Die IAO hat die Methodik der Module verwendbarer Fertigkeiten (MES) entwickelt, um Neuzugängen auf dem Arbeitsmarkt und vorhandenen Arbeitskräften die Qualifikationen zu vermitteln, die sie für einen sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt dringend benötigen. Die Methodik zur Ausarbeitung der verschiedenen Module bietet einen flexiblen Ausbildungsansatz, der sich problemlos an die Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungskategorien, die oft nicht auf traditionelle Weise ausgebildet werden können, anpassen läßt. Die bei der Anwendung der MES-Methodik beispielsweise in der Russischen Föderation und in der Ukraine (siehe Kasten 2.14) gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, daß es im Vergleich mit traditionellen Lehrmethoden möglich ist, Auszubildenden ein wesentlich höheres Niveau tätigkeitsspezifischer Qualifikationen in wesentlich kürzerer Zeit zu vermitteln. Gleichzeitig können die Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen größeren Gruppen der Erwerbsbevölkerung zugänglich gemacht werden. So wird die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Arbeitnehmer gestärkt.

### Kasten Nr. 2.14. Kompetenzgestützte modulare Ausbildung in der Ukraine

In der ersten Phase eines gemeinsam vom UNDP und von der Schweiz finanzierten Projekts zur Einführung flexibler Berufsbildungsprogramme für Arbeitslose in der Ukraine wurde ein nationales Ressourcenzentrum eingerichtet und ein Netzwerk geschaffen, das sich aus 27 Ausbildungseinrichtungen zusammensetzt, die modulare Ausbildungskonzepte anwenden. Zahlreiche Lehrkräfte wurden in der Konzeption und Durchführung modularer Ausbildungsprogramme unterwiesen, und für Berufe von vorrangiger Bedeutung wurden 35 Programme entwickelt.

Die zweite Phase des Projekts wurde 1999 in Angriff genommen, wobei das Ziel darin bestand, die Regierung bei der Schaffung von Kapazität zu unterstützen, um im ganzen Land flexible modulare Ausbildungsprogramme zu organisieren und durchzuführen. Mit Unter-

stützung der Regierung konnte bis Ende 1999 folgendes erreicht werden:

- Einrichtung des ukrainischen branchenübergreifenden Modulausbildungszentrums durch Ministererlaß;
- Einrichtung 23 regionaler Zentren und Eingliederung von über 150 Ausbildungsinstitutionen aus allen Teilen des Landes in das im Rahmen des Projekts geschaffene modulare Ausbildungsnetz;
- Ermittlung von 80 Berufen von vorrangiger Bedeutung und Ausarbeitung von Ausbildungsprogrammen für 38 dieser Berufe;
- Aufnahme der modularen Ausbildung in 40 Ausbildungsinstitutionen, die berichteten, man habe die Ausbildungszeit um die Hälfte verringert, das Lernen sei effektiver, und im Vergleich zu traditionellen Ausbildungsmethoden seien die erworbenen Qualifikationen von besserer Qualität.

## Gemeinwesengestützte Ausbildung für selbständige Erwerbstätigkeit und die Schaffung von Einkommen

Ein anderes Konzept, das gefördert worden ist, um die Ausbildung als Teil eines integrierten Systems zur Förderung von selbständiger Erwerbstätigkeit und Mikrounternehmen näher an die Zielgruppen heranzuführen, ist die Methodologie der gemeinwesengestützten Ausbildung (CBT). CBT beruht auf einer eingehenden Überprüfung der örtlichen Bedingungen, um so potentielle und vorhandene Wirtschafts- und Beschäftigungschancen zu ermitteln. Anschließend können flexible Ausbildungsmethoden eingesetzt werden, um den festgestellten Qualifikationsbedürfnissen Rechnung zu tragen. Integriert sind jeweils auch an die Ausbildung anschließende Hilfsdienste, die Elemente wie Zugang zu Krediten, Rohstoffen und Ausrüstung und Hilfe beim Marketing umfassen. Die CBT-Methodologie ist daher bestens geeignet, um den Bedürfnissen spezifischer örtlicher Zielgruppen Rechnung zu tragen, etwa von Arbeitslosen, freigesetzten Arbeitnehmern, Arbeitnehmern des informellen Sektors, Frauen, Jugendlichen und anderen benachteiligten Gruppen.

Die IAO hat bei der Einführung des CBT-Konzepts in verschiedenen Übergangsländern und insbesondere in den GUS-Ländern die Rolle eines Katalysators übernommen. Unter anderem wurden in Aserbaidschan (siehe Kasten 2.15), Belarus, der Russischen Föderation, Tadschikistan und der Ukraine eine Reihe von Arbeitsseminaren veranstaltet und Demonstrationsprojekte durchgeführt.

### Kasten Nr. 2.15. Gemeinwesengestützte Ausbildung in Aserbaidschan

Von 1996 bis 1998 wurde in Aserbaidschan ein Demonstrationsprojekt durchgeführt, das die gemeinwesengestützte Ausbildung mit anderen Formen der Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen für Binnenflüchtlinge kombinierte und direkt zur Schaffung von über 400 Arbeitsplätzen führte. Auf der Grundlage einer Erhebung der örtlich vorhandenen Beschäftigungschancen wurden Ausbildungsmaßnahmen und andere Hilfen zur Verfügung gestellt, etwa Kleinstkredite, Ausrüstungen und Unterstützung beim Marketing. Neben verschiedenen Bäckereien wurden Betrie-

be eingerichtet, die Schuluniformen, Baumaterial, in Flaschen abgefülltes Mineralwasser und raffinierten Zucker herstellen. Das Projekt wurde in zwei weiteren Distrikten repliziert, und einige der Betriebe verzeichnen ein starkes Wachstum.

Auf der Grundlage der in Aserbaidschan gemachten Erfahrungen wurde in Tadschikistan ein nationales Arbeitsseminar organisiert, und in vier wirtschaftlichen Problemgebieten des Landes wurden Erhebungen der Arbeitsmarktchancen durchgeführt. Außerdem wurde ein Notstandsausbildungs- und Beschäftigungsprogramm ausgearbeitet.

### *Entwicklung von Unternehmen*

Es gibt immer mehr Anzeichen dafür, daß dort, wo es Entwicklungsländern gelungen ist, ein für das Wachstum des privaten Sektors förderliches Umfeld zu schaffen, kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) und ihre unternehmerischen Mittel zur Haupttriebkraft der wirtschaftlichen Entwicklung geworden sind. In den ersten Jahren des Übergangs verzeichneten zwar einige Länder ursprünglich eine starke Zunahme der selbständigen Erwerbstätigkeit und der Anzahl der KMUs, der KMU-Sektor hat sich jedoch im allgemeinen in den Jahren 1995-2000 in den Übergangsländern der Region nicht als sehr dynamisch erwiesen.

Dennoch konnten in einigen Ländern gute Ergebnisse erzielt werden, insbesondere in denen, die sich für einen Prozeß rascher Reformen entschieden und sich auf eine bestimmte Anzahl von Hilfseinrichtungen für Privatbetriebe stützen konnten. Dazu zählen die Tschechische Republik, Polen und Ungarn; relativ erfolgreich waren außerdem Estland, die Slowakei und Slowenien. Anderswo verlief die Entwicklung jedoch nicht so positiv. Verschiedene Übergangsländer verzeichnen sogar Rückschritte im nichtstaatlichen Sektor, auch im Bereich der KMUs. Länder wie Bulgarien, Rumänien und viele der GUS-Länder bemühen sich noch immer um eine Unternehmensreform und waren bei der Stimulierung des Wachstums von KMUs nicht sehr erfolgreich. In einigen dieser Länder sind erst durch die markoökonomischen Reformen der letzten Zeit Chancen für KMUs entstanden.

Der Übergang zu einem Wirtschaftsmodell, bei dem KMUs im Hinblick auf Wachstum und Entwicklung eine wichtige Rolle spielen, ist nicht einfach. Zwar sollte man nicht verallgemeinern, da die Situation von Land zu Land sehr unterschiedlich ist, KMUs stehen in Übergangsländern jedoch oft vor einer Reihe von Problemen, die ihr Wachstum mehr oder weniger stark behindern. Dabei handelt es sich vielfach um Schwierigkeiten beim Zugang zu notwendigem Kapital, Technologien und Märkten in Verbindung mit unzureichenden unternehmerischen Führungs- und Marketingfähigkeiten sowie relativ hohen Steuern für Privatbetriebe, was dazu führt, daß Gewinnanreize ihre Wirkung verlieren.

Viele dieser Hindernisse sind auf die Tatsache zurückzuführen, daß politische Entscheidungsträger und Dienstleistungsanbieter sich nicht über die Bedürfnisse und das Potential von KMUs im klaren sind. Es ist noch nicht sehr lange her, daß viele Wirtschaftsplaner in der Überzeugung, Großbetriebe seien der Schlüssel zu wirtschaftlichem Wachstum, die Bedeutung von KMUs unterschätzten. Daher bleibt trotz einiger Fortschritte noch viel zu tun, um ein Umfeld zu

schaffen, in dem KMUs gedeihen und sich auf ein Netzwerk stützen können, das ihnen einen Zugang zu erforderlicher Ausbildung, Kreditsinrichtungen und anderen Diensten, einschließlich Vertretung, verschafft.

### Förderung von KMUs in Übergangsländern

Zusätzlich zu den allgemeinen grundsatzpolitischen Beratungstätigkeiten hat die IAO in den Übergangsländern verschiedene Projekte durchgeführt, um die Gründung von KMUs zu unterstützen. Eines dieser Projekte wurde 1995-98 mit finanzieller Unterstützung der Niederlande und des UNDP in Bulgarien durchgeführt. Das Projekt basierte auf dem Ansatz der örtlichen Wirtschaftsentwicklung und beinhaltete Dienste für die Privatwirtschaft sowie die Herstellung von Verbindungen zwischen der örtlichen Verwaltung und dem privaten Sektor in acht Gemeindebezirken im Mesta-Tal. Die Tätigkeiten führten zu der Einrichtung des Razlog-Zentrums für die Förderung und Unterstützung von Unternehmen, der Gründung eines Unternehmerverbands, der Ausbildung von über 1.000 Personen in unternehmerischen Fertigkeiten, der Beratung von über 500 KMUs und der Gründung von 25 KMUs sowie der Schaffung von 480 Arbeitsplätzen in der Region von Razlog. Seit 1999 finanziert sich das Unternehmenszentrum selbst.

Mit Unterstützung des UNDP wurde beschlossen, das Projekt zu replizieren und Unternehmensförderungs- und Hilfszentren überall im Land einzurichten. Bisher wurden drei Zentren und ein Gründerzentrum eingerichtet. Außerdem wurde die Bulgarische Vereinigung regionaler Entwicklungsagenturen ins Leben gerufen, die das SIYB-Programm in Bulgarien eingeführt hat. So entstanden 50 neue Unternehmen, 600 Gründer wurden ausgebildet, 15.000 neue Arbeitsplätze wurden gefördert, und es entwickelte sich eine enge Zusammenarbeit mit dem nationalen Arbeitsvermittlungsdienst bei der Ausbildung von Arbeitslosen.

Förderungstätigkeiten für KMUs bildeten auch einen wesentlichen Bestandteil der Unterstützung, die die IAO den von kriegereischen Auseinandersetzungen betroffenen Bevölkerungsgruppen, beispielsweise in Bosnien-Herzegowina (siehe Kasten 2.16) und im Kosovo gewährte. Der wichtigste Vorschlag für den Kosovo sah die Einrichtung integrierter wirtschaftliche Entwicklungszonen vor, einschließlich Unternehmensförderungsagenturen, SIYB-Ausbildungsmaßnahmen, Gründerzentren und eines Kommunikationszentrums. Andere Vorschläge umfaßten ein Programm für das Leasing von Maschinen und Programme zur Förderung des örtlichen Handwerks.

**Kasten Nr. 2.16. Unternehmensförderung in Bosnien-Herzegowina**

Im Rahmen der beim Wiederaufbau des kriegszerstörten Bosnien-Herzegowina geleisteten Unterstützung führte die IAO 1997 ein von Italien finanziertes Projekt zur Einrichtung einer Unternehmensförderungsagentur (EDA) in der Region von Brcko durch, das Beratungsdienste, Ausbildungsmaßnahmen und Mikrokredite umfaßte. Mit Hilfe der Tätigkeiten der EDA, die sich jetzt selbst finanziert und auch für andere Geber Programme durchgeführt, konnten in der Region über 200 Arbeitsplätze geschaffen werden. Ähnliche vom UNDP finanzierte Projekte führten zur Einrichtung von EDAs in Banja Luka und Bihac, die im Jahr 2001 finanzielle Unabhängigkeit erreichen sollen.

Auf der Grundlage dieser Erfahrung wurde 1998 ein weiteres von Italien finanziertes Projekt auf den Weg gebracht, um in Mostar und Livno EDAs einzurichten; inzwischen erbringen sie Dienste für die jeweiligen Zielgruppen. Das EDA in Mostar arbeitet an einem Projekt für ein Gründerzentrum und hat bereits die Zusage der Stadtverwaltung für ein 3.000 m<sup>2</sup> großes Gebäude. Es ist geplant, daß diese Agenturen zu einem Bestandteil des EDA-Netzwerks werden, das auch mit Unterstützung anderer Geber oder von privaten Organisationen eingerichtete Unternehmensförderungscentren umfassen soll.

Andere Länder, in denen im Vorfeld technischer Hilfsprojekte vorbereitende Tätigkeiten durchgeführt wurden, sind Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Lettland, und Usbekistan. In Anbetracht des auf der Dreigliedrigen Konferenz auf hoher Ebene über Beschäftigungs-, Arbeits- und Sozialpolitik im südöstlichen Europa (Sofia, Oktober 1999) geäußerten Interesses wurde außerdem ein Projektvorschlag für die Schaffung eines subregionalen Programms für die Förderung des unternehmerischen Denkens durch Managementausbildung ausgearbeitet.

**Start and Improve Your Business (SIYB)**

Eines der am häufigsten genutzten Programme für die Vermittlung der in Kleinbetrieben benötigten Qualifikationen ist das IAO-Managementausbildungsprogramm Start and Improve Your Business (SIYB), das weltweit in über 60 Ländern Anwendung findet. In der europäischen Region wird SIYB von Partnern in Bulgarien, Estland, Lettland, Kasachstan, Kirgistan, Polen, der Russischen Föderation, der Türkei, der Ukraine, Ungarn und Zypern eingesetzt.

Die Einführung von SIYB verläuft im Rahmen eines Prozesses, der die Ermittlung von Partnerinstitutionen, die Anpassung und Übersetzung der SIYB-Unterlagen und die Ausbildung von Diplom-Ausbildern umfaßt, die von der IAO anerkannt werden und durch die Weitergabe der Ausbildung an SIYB-Ausbilder die Nachhaltigkeit des Programms gewährleisten. In den letzten Jahren wurde das SIYB-

Programm in Kasachstan und Kirgistan (siehe Kasten 2.17) und kürzlich auch im Kosovo eingeführt. In der Türkei (siehe Abschnitt über Kinderarbeit) wurde das SIYB-Programm genutzt, um den Eltern von Kinderarbeitern dabei zu helfen, ihre Möglichkeiten zur Erzielung eines Einkommens zu verbessern. Außerdem wurde es im Rahmen eines gemeinsam von der türkischen Regierung und der IAO durchgeführten Programms eingeführt, um die Chancen von Frauen im südöstlichen Anatolien zur Erzielung eines Einkommens und ihre Managementfähigkeiten zu verbessern.

#### **Kasten Nr. 2.17. Start and Improve Your Business (SIYB) in Kasachstan und Kirgistan**

Das IAO-Programm Start and Improve Your Business (SIYB) ist in Kasachstan im Rahmen eines von Luxemburg finanzierten und in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit und dem UNDP durchgeführten Projekts bereits seit 1997 aktiv. Bei der Übersetzung und Anpassung der SIYB-Unterlagen an die nationalen Verhältnisse und dem Aufbau und der Ausbildung eines nationalen Netzwerks von SIYB-Ausbildern, einschließlich Diplom-Ausbildern, die die Nachhaltigkeit des Projekts verbessern, da sie in der Lage sind, selbständig anerkannte SIYB-Ausbilder auszubilden, wurden gute Fortschritte erzielt.

Von der geographischen Reichweite her erfaßt das Programm elf der 15 Oblaste (Regionen) von Kasachstan durch ein Netzwerk von 23 Berufsbildungseinrichtungen. Das SIYB-Programm ist na-

tional anerkannt, und es besteht eine große Nachfrage nach den Diensten der Ausbilder. Bis Ende 1999 hatten insgesamt über 1.200 potentielle und bereits aktive Unternehmer eine Ausbildung durchlaufen. In zahlreichen Fällen erhielten diejenigen, die über die aussichtsreichsten Geschäftsideen verfügten, ein Darlehen, um die Unternehmensgründung zu erleichtern.

1999 unterstützten einige der Diplom-Ausbilder aus Kasachstan die IAO bei zwei Ausbildungsseminaren für SIYB-Ausbilder in Kirgistan, wo 30 Ausbilder geschult wurden und SIYB jetzt in einem Programm für die Entwicklung von Kleinstbetrieben und in verschiedenen Ausbildungseinrichtungen eingesetzt wird. Derzeit werden Pläne erarbeitet, um das Programm auf Kasachstan und Kirgistan und auf weitere zentralasiatische Länder auszuweiten.

#### **Sozialverträgliche Unternehmensumstrukturierung**

Die Umstrukturierung von großen Unternehmen erwies sich oft als einer der schwierigsten Aspekte des Übergangsprozesses. Oft führte sie zum Untergang der betroffenen Unternehmen und zu massiven Arbeitsplatzverlusten. Auf pragmatische, positive und einvernehmliche Art angegangen, kann die Umstrukturierung jedoch Arbeitnehmern und Führungskräften auch Chancen eröffnen. Mit Umsicht kann der Wandel so gehandhabt werden, daß soziale Verwerfungen und Kosten auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben.



Die IAO hat in Belarus, Georgien, der Russischen Föderation und der Ukraine eine Reihe von Pilotprojekten durchgeführt, um Praktiken der Unternehmensumstrukturierung zu fördern, bei denen die sozialen Folgekosten so gering wie möglich ausfallen (siehe Kasten 2.18). Die Projekte umfaßten zunächst die Veranstaltung multi-sektoraler dreigliedriger Tagungen und Seminare, um in Frage kommende Unternehmen zu ermitteln. Anschließend wurde die einvernehmliche Ausarbeitung von Umstrukturierungsplänen auf Unternehmensebene gefördert. Vorbildliche Praktiken wurden dokumentiert und erprobt, und Leitfäden und Handbücher werden ausgearbeitet, um das Konzept einer sozialverträglichen Umstrukturierung von Unternehmen weiterzuverbreiten.

### Kasten Nr. 2.18. Sozialverträgliche Umstrukturierung von Unternehmen

In verschiedenen Übergangsländern wurden Pilotprojekte zur Unterstützung einer sozialverträglichen Umstrukturierung von Unternehmen durchgeführt, beispielsweise in:

- der Russischen Föderation, wo zwei multisektorale dreigliedrige Tagungen veranstaltet wurden, die zu einer Anzahl von Hilfsersuchen von Unternehmen führten. Dabei handelte es sich um ein Instrumente herstellendes Unternehmen in Ryazan mit etwa 5.000 Beschäftigten, das auf der Grundlage einer Diversifizierung seiner Geschäftstätigkeit ein gemeinsames Programm ausgearbeitet hat, und einen großen Chemiebetrieb in der Region von Nizhni Novgorod, der sich ebenfalls bemüht, seine Produktivität zu verbessern, sein Produktangebot zu diversifizieren und seine Managementstruktur zu verschlanken. Die russische Ausbildungsstiftung hat die Methodologie übernommen und plant eine Reihe ähnlicher Tagungen;
- Georgien, wo sich das ursprüngliche Forum mit dem Fall einer Wolle produzierenden Fabrik in Tbilisi mit etwa 3.000 Beschäftigten befaßte, für die ein Diversifikationsplan ausgearbeitet wurde, der vorsah, die Geschäftstätigkeit von der Herstellung von Wollstoffen auf die Fertigung von Endprodukten, etwa Militäruniformen oder Decken zur Verwendung in Flugzeugen, auszudehnen.

### Genossenschaftliche Betriebe und Vereinigungen

Genossenschaftliche Betriebe und Vereinigungen, die in den planwirtschaftlichen Ländern und insbesondere in der ehemaligen UdSSR eine sehr wichtige Rolle spielten, haben in den Jahren des Übergangs wegen ihrer Nähe zum früheren Regime stark gelitten. Die Anzahl aller Arten von Genossenschaften und ihrer Mitglieder ist in allen GUS-Ländern dramatisch gefallen. In vielen Fällen wurden ehemalige Genossenschaften in Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgewandelt. Wenn sie an ihrem genossenschaftlichen Status festhielten, standen sie vor einer konfusen gesetzlichen Situati-



on, da nur wenige Länder allgemeine Gesetze für genossenschaftlichen Vereinigungen angenommen haben. Außerdem besteht nur ein sehr geringes Bewußtsein für die sozialen Ziele von Genossenschaften.

Erst in letzter Zeit gelang es der genossenschaftlichen Bewegung in den Übergangsländern und insbesondere in den Ländern der GUS, wieder Fortschritte zu machen. Dabei wurde sie von der IAO unterstützt, die beispielsweise 1997 Erhebungen über die Privatisierung der Sozialdienste in Georgien, der Russischen Föderation und der Ukraine durchführte. Das IAO-Programm für die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation erstreckte sich im Zeitraum 1998-99 auch auf den genossenschaftlichen Sektor und sah insbesondere Tätigkeiten im Kontext des Interregionalen Programms zur Unterstützung der Eigenständigkeit eingeborener und in Stämmen lebender Gemeinschaften durch Genossenschaften und andere Selbsthilfeorganisationen (INDISCO) vor. Außerdem beteiligte sich die IAO an der Gründungsversammlung des neuen Bundes genossenschaftlicher Organisationen in der Russischen Föderation.

Die IAO hat die Reform genossenschaftlicher Gesetzgebung in den GUS-Ländern unterstützt, indem sie genossenschaftlichen Vereinigungen eine russische Version des Rahmens für genossenschaftliche Gesetzgebung zur Verfügung gestellt hat. Der Rahmen dient bei der Ausarbeitung neuer Gesetzgebung als wichtige Informationsquelle. Außerdem wurden der Tschechischen Republik im Zusammenhang mit der Reform der nationalen genossenschaftlichen Gesetzgebung Beratungsdienste gewährt.

Im zweiten Halbjahr 1999 und zu Beginn des Jahres 2000 wurden Vorbereitungsarbeiten durchgeführt, um gemeinsam mit Israel und der Palästinensischen Behörde ein Projekt zur Förderung der genossenschaftlichen Beschäftigung auf den Weg zu bringen, das mit dem Akronym SHIFT (Shaping the future together: Employment Promotion through Self-Help) bezeichnet wird. Es wurde ein Netzwerk eingerichtet, das etwa 20 israelische und palästinensische Partnerorganisationen umfaßt, z.B. genossenschaftliche Verbände, Friedensbewegungen, Ausbildungseinrichtungen, Frauen- und Jugendbewegungen, Behindertenverbände, Gruppen ehemaliger Häftlinge und andere nichtstaatliche Organisationen. Im April 2000 wurde auf einem Arbeitsseminar in Jerusalem ein Portfolio von Projektvorschlägen ausgearbeitet, wobei die Zielsetzung darin bestand, einen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung des palästinensischen Volkes zu leisten und den Friedensprozeß zu stärken.

## Sozialer Schutz

### Arbeitsschutz

In den letzten Jahren hat die Zahl der gemeldeten Arbeitsunfälle mit tödlichem und nicht tödlichem Ausgang in den meisten westeuropäischen Industrieländern ständig abgenommen. Zurückzuführen ist dies vor allem auf strukturelle Veränderungen in der Art der Arbeit und die Einführung reeller Verbesserungen, durch die Arbeitsplätze gesünder und sicherer geworden sind, beispielsweise Vorkehrungen für Erste Hilfe und Notfallhilfe, was bei Unfällen Leben rettet. Angeführt von nordeuropäischen Ländern und der Europäischen Union wurde verstärkt auf die Entwicklung einer Arbeitsplatzkultur geachtet, in der der Sicherheit und dem Qualitätsmanagement mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Größere Aufmerksamkeit wurde auch der Behandlung von berufsbedingten Gefahren geschenkt, die durch die Weiterentwicklung der Art der Arbeit an Bedeutung gewinnen. Dazu gehören Muskel-Skelett-Erkrankungen, Streß, asthmatische und allergische Reaktionen, ein höheres Risiko der Exposition gegenüber gefährlichen und karzinogenen Agenzien, z.B. Asbest, ionisierende Strahlung und gefährliche Stoffe, sowie verhaltenspsychologische Fragen, etwa Gewalt am Arbeitsplatz und Drogen und Alkoholmißbrauch.

In vielen Ländern Mittel- und Osteuropas sowie Zentralasiens haben der Übergangsprozeß, die Privatisierung und die zunehmend ungleiche Verteilung von Wohlstand, oft in Verbindung mit Problemen aufgrund der Nichtzahlung von Löhnen und des Zusammenbrechens traditioneller Industrien, die Aufmerksamkeit verringert, die Fragen des Arbeitsschutzes in der Praxis geschenkt wird. Da die offiziellen Statistiken das wahre Ausmaß der beruflichen Sicherheits- und Gesundheitsprobleme verschleiern, besteht in bestimmten Fällen ein falsches Gefühl der Sicherheit, und das Bewußtsein für Arbeitsschutzprobleme ist oft sehr gering.

### Regionale Partnerschaften im Bereich des Arbeitsschutzes

Die IAO hat ihre vielfältigen Partnerschaften mit Mitgliedsgruppen und Institutionen in der Europäischen Region im Bereich des Arbeitsschutzes weiter gestärkt. Dänemark und Finnland sind noch immer die wichtigsten Geberländer für die globalen Tätigkeiten der IAO in diesem Bereich. Die IAO arbeitet auch eng mit der EU und ihren verschiedenen Institutionen zusammen, was zunehmend im Hinblick auf die Angleichung der Gesetzgebung und Praxis der Beitrittsländer an die Arbeitsschutzrichtlinien der Europäischen Union geschieht. Die EU stellt auch Mittel für Informationstätigkeiten und

das Internationale WHO/IAO/UNEP-Programm für chemische Sicherheit (IPCS) zur Verfügung, das etwa 1.200 internationale chemische Sicherheitskarten (ICSCs) erstellt hat, die in zahlreiche europäische Sprachen übersetzt worden sind, z.B. Deutsch, Finnisch, Französisch, Polnisch, Russisch, Spanisch und Ungarisch. Die von der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes geleistete Arbeit wird von vielen nationalen Arbeitsschutzeinrichtungen nachdrücklich unterstützt.

### Arbeitsschutzstatistiken

Die IAA-Richtliniensammlung über die Aufzeichnung und Meldung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ist Grundlage der Unterstützung, die den Mitgliedsgruppen zur Verbesserung der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis hinsichtlich der Meldung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten gewährt wird. Dieses Thema war auch Gegenstand einer Tagung von Arbeitsschutzeinrichtungen der Ostseeanrainerstaaten, die die WHO im September 1997 in Vilnius veranstaltete.

Im Rahmen ihrer Bemühungen mit dem Ziel, die globalen Kenntnisse des Ausmaßes und der Auswirkungen von Arbeitsschutzproblemen und das Bewußtsein dafür zu fördern, führte die IAO eine weltweite Datensammlung über tödliche Arbeitsunfälle durch, die 1998 abgeschlossen wurde. Insgesamt 38 europäische Mitgliedstaaten beteiligten sich an dieser Aktion. Die gesammelten Zahlen lassen den Schluß zu, daß tödliche Arbeitsunfälle in den früher planwirtschaftlichen Ländern doppelt so häufig sind wie im Durchschnitt der Länder mit Marktwirtschaft.

### Normen der IAO und innerstaatliche Gesetzgebung zum Arbeitsschutz

Die hervorragende Bilanz der europäischen Länder bei der Ratifikation internationaler Arbeitsnormen kommt auch in der relativ hohen Anzahl von Ratifikationen von IAO-Arbeitsschutznormen in der Region zum Ausdruck. Über 20 europäische Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen (Nr. 115) über den Strahlenschutz, 1960, das Übereinkommen (Nr. 119) über den Maschinenschutz, 1963, und das Rahmenübereinkommen in diesem Bereich, das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, ratifiziert. Im Zeitraum 1995-2000 wurden außerdem insgesamt neun Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 176) über den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1995, von Ländern der Region eingetragen.

Eine Norm, die in den letzten Jahren bedeutende Auswirkungen hatte, ist das Übereinkommen (Nr. 162) über Asbest, 1986, das im

Berichtszeitraum von Belgien, den Niederlanden, Portugal und der Russischen Föderation ratifiziert wurde. Ziel des Übereinkommens ist die schrittweise Beseitigung der Verwendung von Asbest, der Schätzungen zufolge jährlich weltweit etwa 100.000 Todesfälle verursacht. Nach ausführlichen Diskussionen entschloß sich Frankreich zu einem Verbot dieses Stoffs. Anschließend wurde die Verwendung von Asbest in der EU untersagt.

Die von westeuropäischen Ländern gesetzten Arbeitsschutznormen wirken sich allmählich auch auf die Politik und Praxis der Übergangsländer in der Region aus; dies gilt ganz besonders für die EU-Beitrittskandidaten. Sie stehen unter zunehmendem Druck, ihre Gesetzgebung und Praxis an die in den Richtlinien der EU festgelegten Arbeitsschutz- und Produktsicherheitsnormen anzupassen. Aus diesem Grund wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, um den Übergangsprozeß zu überwachen und der EU über die erzielten Fortschritte zu berichten. Arbeits- und Handelsministerien haben Arbeitsgruppen eingerichtet und Experten benannt, die an der Ausarbeitung von Arbeitsschutz- und Produktsicherheitsgesetzen und der Einrichtung von Überwachungsstrukturen beteiligt sind.

Zwar befinden sich die meisten dieser Länder noch in der Phase der Ausarbeitung der einschlägigen Gesetzgebung, und Durchführung und Ausbildung liegen noch in der Zukunft, einige haben jedoch schon wichtige Schritte zur Einführung der neuen Gesetzgebung ergriffen. Ein Beispiel hierfür ist Estland, wo die im Juni 1999 angenommenen Gesetzesvorschriften zum Arbeitsschutz den Bestimmungen der wichtigsten IAO-Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht, den Arbeitsschutz und die Arbeitsschutzdienste (Übereinkommen Nr. 81, 129, 155 und 161) Rechnung tragen. Estland beabsichtigt, alle diese Übereinkommen in Kürze zu ratifizieren. Ein weiteres Land, das große diesbezügliche Fortschritte gemacht hat, ist Slowenien, wo Präventionsprogrammen und -maßnahmen am Arbeitsplatz besonders große Aufmerksamkeit zuteil wurde.

Stetige Fortschritte wurden auch bei der Überarbeitung der Arbeitsschutzgesetzgebung der Russischen Föderation erzielt, oft auf der Grundlage von Beratung und Kommentaren der IAO, etwa im Fall des Gesetzesentwurfs für chemische Sicherheit. Andere GUS-Länder verfahren ähnlich. Detaillierte Bestimmungen wurden jedoch noch nicht ausgearbeitet, und die neuen Normen werden daher noch nicht angewandt.

### Arbeitsschutzinformationen

Die Verfügbarkeit verlässlicher Informationen ist für die Verbesserung des Bewußtseins für Arbeitsschutzprobleme und für die Bereit-

stellung der notwendigen Handlungswerkzeuge für die in diesem Bereich Tätigen von entscheidender Bedeutung. Ein Eckpfeiler der Tätigkeit der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes ist daher die Verarbeitung und Verbreitung von Arbeitsschutzinformationen, insbesondere über das Internationale Arbeitsschutz-Informationszentrum (CIS) und sein Netzwerk nationaler und angeschlossener Zentren (CIS-Zentren). Im Zeitraum 1995-99 wurde das Netzwerk gestärkt durch die Aufnahme nationaler Zentren in Belarus und Malta und angeschlossener Zentren in Lettland und der Russischen Föderation. Somit gibt es inzwischen 38 nationale und angeschlossene Zentren in der Europäischen Region, elf davon in Übergangsländern.

Die zentrale CIS-Datenbank der IAO (CISDOC) fuhr fort, ihre weltweite Erfassung von Arbeitsschutzgesetzen und -richtlinien zu erweitern, und seit 1995 hat sie über 500 neue Einträge zu europäischen Ländern und über 100 Richtlinien der EU aufgenommen. Abgesehen davon, daß sämtlichen Zentren Dokumentation zur Verfügung gestellt wurde, erhielten die nationalen Zentren in Bulgarien und Rumänien praktische Unterstützung bei der Modernisierung ihrer Computerausrüstung und – im Fall des rumänischen Zentrums – beim Anschluß ans Internet.

Das CIS-Netzwerk basiert weitgehend auf einem partnerschaftlichen Konzept, so daß viele Zentren originäre Dokumente und Referate zur Aufnahme in die CISDOC-Datenbank bereitstellen. Zentren in Finnland, Ungarn und den Niederlanden waren bei der Ausarbeitung chemischer Sicherheitskarten, von denen weltweit Tausende von Kopien verteilt wurden, besonders aktiv. Die Zentren in der Russischen Föderation haben in den letzten Jahren große Fortschritte dabei gemacht, Arbeitsschutzinformationen auf Russisch zur Verfügung zu stellen (siehe Kasten 2.19).

### Sammlungen praktischer Richtlinien

Die Sammlungen praktischer Richtlinien haben in den letzten Jahren bei den Tätigkeiten der IAO zunehmend an Bedeutung gewonnen und sind bei vielen Mitgliedsgruppen der Region auf eine positive Resonanz gestoßen. Die von dreigliedrigen Sachverständigen ausgearbeiteten Richtlinienansammlungen sind zwar nicht verbindlich, sie legen jedoch wichtige Fixpunkte in zahlreichen technischen und sektoralen Bereichen fest, von denen viele einen Bezug zum Arbeitsschutz aufweisen.

Ein gutes Beispiel ist die IAA-Sammlung praktischer Richtlinien über den Arbeitsschutz bei Forstarbeiten, die 1998 auf Englisch, Französisch und Spanisch veröffentlicht und anschließend von den Gewerkschaften der betreffenden Länder in die Sprachen Tschechisch,

### Kasten Nr. 2.19. Arbeitsschutz-Informationszentren in der Russischen Föderation

Das IAO-Netzwerk von Arbeitsschutz-Informationszentren (CIS-Netzwerk) wurde durch den Beitritt von zwei angeschlossenen Zentren aus der Russischen Föderation gestärkt. Dabei handelt es sich um das Russische Forschungszentrum für Standardisierung, Information und Materialzertifizierung und das Zentrum für berufliche und industrielle Sicherheit und soziale Partnerschaft in Sankt Petersburg, die sich dem Netzwerk 1995 bzw. 1997 anschlossen. Außerdem unterhält das nationale Zentrum enge Verbindungen zu 45 Arbeitsschutzinformationszentren in der Russischen Föderation und zu Zentren in verschiedenen GUS-Ländern, so in Kasachstan, der Republik Moldau, der Ukraine und Usbekistan.

1997 veröffentlichte das nationale Zentrum im Rahmen eines Tacis-Projekts eine CD-ROM mit dem Titel *Konzeption und Anwendung grundlegender Arbeitsschutzgesetzgebung*, die eine russische Übersetzung der europäischen Richtlinien enthält, um ihre Verwendung durch russische Behörden zu erleichtern. In einem auf der CD-ROM enthaltenen Grundlegendokument wird das Ziel der noch durchzuführenden Anpassung an die europäischen Bestimmungen erläutert. Die CISDOC-Datenbank der IAO enthält einen Verweis auf Hintergrunddokumente über zwei Verordnungen der

Russischen Föderation (das offizielle Verzeichnis krebserregender Stoffe aus dem Jahr 1995 und der Erlaß aus dem Jahr 1995 über das Sicherheitsmeldesystem für störfallgefährdete Industrieanlagen), in der die einschlägigen Normen der IAO als Grundlage der Bestimmungen angeführt werden (das Übereinkommen (Nr. 139) und die Empfehlung (Nr. 147) über Berufskrebs, 1974, und das Übereinkommen (Nr. 174) über die Verhütung von industriellen Störfällen, 1993).

Das angeschlossene Zentrum in Sankt Petersburg hat besonders aktiv der großen Nachfrage nach russischsprachigen Arbeitsschutzinformationen entsprochen, was bei den Bemühungen um die Schaffung von Problembewußtsein einen wichtigen Schritt darstellt. Es unterstützte die Übersetzung der vierten Ausgabe des IAA-Arbeitsschutzlexikons *Encyclopaedia of occupational health and safety*, die Anfang 2000 abgeschlossen und im Internet zur Verfügung gestellt wurde. Weitere Informationen, auf die über die Website des Zentrums zugegriffen werden kann, sind eine Datenbank mit etwa 2000 russischen Arbeitsschutzgesetzen und -normen, 1.200 internationale chemische Sicherheitskarten (IPCS), 50 Datenblätter über gefährliche Berufe und eine Auswahl von Arbeitsschutzinformationen aus russischen und anderen Quellen.

Lettisch, Russisch und Schwedisch übersetzt wurde. In Lettland nutzte ein dreigliedriger Ausschuß die Sammlung als Grundlage zur Ausarbeitung von nationalen Sicherheitsbestimmungen, die inzwischen in Kraft getreten sind. In Portugal wurde die Sammlung als grundsatzpolitisches Instrument in den „Plan für die nachhaltige Entwicklung portugiesischer Wälder“ aufgenommen. In der Tschechischen Republik hat ein dreigliedriger Ausschuß auf der Grundlage der Sammlung Bestimmungen ausgearbeitet, die dem Parlament im Lauf des Jahres 2000 zur Annahme vorgelegt werden sollen.

Ein weiteres Beispiel sind die von der IAO 1998 veröffentlichten fachlichen und ethischen Richtlinien für die Überwachung der Arbeitnehmergesundheit. Die Richtlinien wurden von Mitgliedsgruppen ins Litauische übersetzt; eine deutsche Übersetzung ist ebenfalls vorgesehen. Die IAO hat Tätigkeiten zur Förderung der Kenntnis der Richtlinien in verschiedenen Ländern unterstützt, so in Deutschland, Italien und Portugal.

#### **Kasten Nr. 2.20. Sammlung praktischer Richtlinien über die sichere Verwendung von synthetischer Glasfaserwolle als Isolierstoff**

Ein interessantes Beispiel für die Mitwirkung der europäischen Mitgliedsgruppen der IAA an einer nachfrageorientierten Arbeitsschutzstätigkeit ist die Ausarbeitung der IAA-Richtliniensammlung über die sichere Verwendung von synthetischer Glasfaserwolle als Isolierstoff (Glaswolle, Steinwolle, Schlackenwolle), die im Januar 2000 von einer Sachverständigentagung angenommen worden ist. Einer der Hauptinitiatoren war in diesem Zusammenhang der Europäische Verband der Mineralwollehersteller (EURIMA), der die IAO gemeinsam mit Industrieverbänden aus anderen Re-

gionen ermutigte, eine Sammlung praktischer Richtlinien auszuarbeiten und zwei Drittel der Mittel für die Sachverständigentagung zur Verfügung stellte.

Die Sammlung praktischer Richtlinien bietet praktische Hilfe für Prävention und Sicherheit in einem Industriezweig, der weltweit über 200.000 Arbeitskräfte beschäftigt. Doch wesentlich mehr Menschen — viele Millionen — sind am Arbeitsplatz oder in ihrer Wohnung der Gefahr einer Exposition gegenüber Isolierstoffen ausgesetzt, deren jährliche Produktion jetzt auf über sechs Millionen Tonnen geschätzt wird.

### **Arbeitsaufsicht**

Die IAO gewährte den Mitgliedsgruppen in den Übergangsländern weiter Unterstützung bei der Anpassung ihrer Arbeitsaufsichtssysteme an die neuen Bedingungen der Marktwirtschaft, die sich vor allem durch das Wachstum von Privatbetrieben, auch von KMUs, auszeichnen. Die Hauptbelastung der planwirtschaftlichen Aufsichtssysteme war die Fragmentierung der Aufgaben zwischen Gewerkschaften und sektoralen Ministerien und die Trennung zwischen Aufsichtsdiensten, die für Arbeitsschutz bzw. für berufsbedingte Gesundheitsprobleme zuständig sind.

Auf einer in Ungarn im Mai 1996 veranstalteten Tagung auf hoher Ebene über die Einrichtung von Arbeitsaufsichtssystemen wurde erklärt, daß die Bedürfnisse der Übergangsländer darin bestehen, die verschiedenen Aufsichtsdienste zu integrieren, die Sozialpartner zu stärken und enger am Entwurf von Präventionsmaßnahmen zu beteiligen, innerhalb der Arbeitsaufsichtsämter Qualifikationen zu entwick-



keln, einschließlich Beziehungskompetenz zur Förderung präventiver Maßnahmen durch Führungskräfte und Arbeitnehmer, und die innerstaatliche Gesetzgebung zu reformieren und an die Normen der IAO und der EU anzugleichen.

Im Zeitraum 1995-97 hat die IAO in Estland, Lettland und Litauen eine Reihe technischer Hilfsprojekte durchgeführt. Schwerpunkte waren die institutionelle Entwicklung, etwa die Einrichtung von Abteilungen für Arbeitsumwelt, die Ausbildung der für Arbeitsaufsicht und Präventivmaßnahmen verantwortlichen Personen und Netzwerkaktivitäten zwischen den drei Staaten und Partnern in angrenzenden Ländern. In Estland wurde ein dreigliedriger Beirat für Arbeitsumwelt eingerichtet, und in Litauen wurde von der dreigliedrigen Kommission für Arbeitsschutz eine nationale Arbeitsschutzpolitik ausgearbeitet. Diese Projekte wurden in Zusammenarbeit mit zahlreichen anderen Partnern, beispielsweise dem Phare-Programm der EU, und mit Unterstützung anderer baltischer Länder durchgeführt.

Unterstützt wurde auch die Einrichtung einer Abteilung für Arbeitsschutz innerhalb des Ministeriums für Arbeit, soziale Angelegenheiten und Familie der Slowakei und die Überarbeitung der Gesetzgebung zur Festlegung der Aufgaben des Arbeitsverwaltungssystems. Auf Ersuchen der betreffenden Dienste wurde in Bulgarien und Rumänien eine Überprüfung der Arbeitsaufsichtsdienste durchgeführt. In Bulgarien einigte sich ein im September 1997 durchgeführtes nationales dreigliedriges Seminar auf hoher Ebene im Grundsatz auf die Einrichtung eines einzigen integrierten Arbeitsaufsichtsdienstes, und im Rahmen eines 1999 initiierten und von Deutschland finanzierten Projekts der technischen Zusammenarbeit wurde insbesondere die Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten unterstützt.

### ***Programme gegen Drogen- und Alkoholmißbrauch***

Die 1995 angenommene IAA-Sammlung praktischer Richtlinien für die Behandlung von Alkohol- und Drogenproblemen am Arbeitsplatz spielte eine wichtige Rolle bei der Stärkung des Bewußtsein dafür, daß der Drogen- und Alkoholmißbrauch am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft insgesamt ein ernstes Gesundheits- und Sicherheitsproblem darstellt. In der Sammlung wird die wichtige Rolle betont, die Partnerschaften von Arbeitgebern, Arbeitnehmerverbänden und staatlichen Stellen bei der Verhütung von Suchtstoffmißbrauch und der Veränderung sozialer Einstellungen gegenüber dem Gebrauch von Drogen und Alkohol zukommt.



Auf der Grundlage eines in Polen zwischen 1993 und 1996 erfolgreich durchgeführten Pilotprogramms wurde die Anwendung der Sammlung im Rahmen eines Projekts gefördert, das in Lettland, Rumänien, der Russischen Föderation, Slowenien, der Ukraine und Ungarn durchgeführt und vom Programm der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (UNDCP) finanziert wurde. Im Rahmen des Programms haben insgesamt 36 Unternehmen unter Aufsicht dreigliedriger Beiräte Präventionsprogramme für ihre Beschäftigten ausgearbeitet (siehe Kasten 2.21). Diese Erfahrungen wurden auf einem 1998 in Budapest veranstalteten Subregionalseminar für Arbeitnehmerverbände erörtert, an dem sich Vertreter von weiteren acht mittel- und osteuropäischen Ländern beteiligten, die ein Interesse daran bekundeten, diese Erfahrungen in ihren eigenen Ländern zu replizieren.

#### **Kasten Nr. 2.21. Betriebliche Programme zur Verhütung von Drogen- und Alkoholmißbrauch in Slowenien**

Unter der Aufsicht eines dreigliedrigen Beirats erhielten sechs Betriebe in Slowenien im Rahmen eines 1995 initiierten Projekts, das eine Laufzeit von drei Jahren hatte und vom UNDCP finanziert wurde, Unterstützung bei der Einführung von Pilotprogrammen zur Verhütung von Drogen- und Alkoholmißbrauch.

Die teilnehmenden Unternehmen berichteten, das Projekt habe entscheidend dazu beigetragen, anstelle der früheren Praxis, Drogen- und Alkoholprobleme zu verschweigen oder in gravierenden Fällen Entlassungen vorzunehmen, in Zusammenarbeit mit den Beschäftigten einen präventiven Ansatz zu verfolgen. Außerdem sei bei gleichzeitig steigender Produktivität und Arbeitsqualität ein Rückgang bei Fehlzeiten, Krankenurlaub und Unfällen festgestellt worden.

Einer der teilnehmenden Betriebe ist ein im Bereich der Spitzentechnologie tätiges Unternehmen in der Kranj-Region von Slowenien. Die Initiative für die Prävention von Drogen- und Alkoholmißbrauch wurde in die Struktur der betrieblichen Ausbildungs- und Sozial-

programme eingebettet, die u.a. die Förderung einer gesunden Lebensweise unter den Beschäftigten und ihren Familien vorsehen. Das Programm spielte eine wichtige Rolle beim Aufbau eines lokalen Netzwerks in Kranj, dem auch örtliche Gesundheitsversorgungs- und Rehabilitationseinrichtungen angehören. Außerdem wurde damit dem Wunsch ausländischer Investoren, insbesondere aus Deutschland und den Vereinigten Staaten, entsprochen, mehr soziale Programme im Unternehmen anzubieten.

Die slowenische Regierung hat Mittel zur Ausweitung der Präventionsprogramme bereitgestellt. Im Oktober 1999 hat sie in Ljubljana für über 50 Personalleiter, die an der Durchführung von Präventionsprogrammen in ihren Unternehmen interessiert sind, ein Seminar durchgeführt. In Slowenien wurde Informationsmaterial ausgearbeitet, und die Medien berichteten über die Pilotprogramme. Hinzu kommt, daß neue Arbeitsschutzbestimmungen mehr Präventivmaßnahmen am Arbeitsplatz vorsehen, einschließlich Drogen- und Alkoholprogrammen.

Die Richtlinienensammlung hat auch Tätigkeiten in anderen Ländern angeregt. So diente sie beispielsweise als Vorbild bei einem Präventionsprogramm für Unternehmen im Gebiet von Manchester im Vereinigten Königreich, das sich insbesondere mit Drogen, Alkohol und anderen Gesundheitsgefahren befaßt. Bei dem kürzlich in Angriff genommenen nationalen Programm wurde die Initiative von Manchester zugrunde gelegt.

### Der Aufbau von Netzwerken und Partnerschaften zur Prävention von Drogenmißbrauch

Die Darstellung der bei der Anwendung der Richtlinienensammlung gemachten Erfahrungen zählte zu den Höhepunkten der Vierten Internationalen Konferenz des privaten Sektors über Drogen am Arbeitsplatz und in der Gemeinschaft, die 1999 gemeinsam mit dem UNDCP in Sundsvall (Schweden) veranstaltet wurde. Die Teilnehmer aus über 30 europäischen Ländern erarbeiteten fünf Aktionspläne für eine Zusammenarbeit von Unternehmen zur Verhütung von Drogenmißbrauch am Arbeitsplatz, in der Gemeinschaft und in Schulen. Die Konferenz förderte die Entstehung weitreichender Netzwerke zwischen den Teilnehmern und insbesondere zwischen Unternehmensvertretern und Stellen, die entsprechende Dienste für die Wirtschaft erbringen. Diese Tätigkeiten haben eine Reihe großer multinationaler Unternehmen mit Sitz in Europa veranlaßt, die Einführung von Präventionsprogrammen vorzusehen, die Drogen, Alkohol und andere Gefahren, etwa Rauchen oder Gewalt am Arbeitsplatz, betreffen.

Die IAO hat ihre Zusammenarbeit mit Partnern auf regionaler Ebene zur Ausarbeitung von Programmen und Maßnahmen im Bereich des Drogenmißbrauchs und der Gesundheitsförderung weiter gestärkt. In Zusammenarbeit mit der EU hat sie sich an Forschungen über Einstellungen gegenüber dem Drogenmißbrauch und über diesbezügliche Maßnahmen beteiligt, und sie hat die Ausarbeitung einer Studie über Drogenmißbrauch am Arbeitsplatz durch die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht unterstützt. Die IAO leistete auch einen Beitrag zu dem vom Europarat für die Länder Mittel- und Osteuropas durchgeführten Ausbildungsprojekt für Nachfrageverringering.

### *Internationale Wanderungen zu Arbeitszwecken*

#### Informelles Netzwerk zur Frage ausländischer Arbeitskräfte in Mittel- und Osteuropa

Um die Länder Mittel- und Osteuropas dabei zu unterstützen, ihr Verständnis für Probleme der Arbeitnehmerwanderungen zu verbes-

sern und ihre diesbezügliche Kapazität zu stärken, wurde 1996 ein von der Regierung Luxemburgs finanziertes informelles Netzwerk zur Frage ausländischer Arbeitskräfte in Mittel- und Osteuropa eingerichtet. Die wichtigsten Tätigkeiten des Netzwerks umfaßten:

- die Veranstaltung nationaler Arbeitsseminare durch interessierte Länder;
- die Veranstaltung einer jährlichen Konferenz für Vertreter der Länder der Region und internationale Organisationen;
- Forschungsprojekte über Fragen von gemeinsamem Interesse.

In sieben Ländern fanden vorbereitende nationale Arbeitsseminare statt, um Aufgaben, Zuständigkeiten und Defizite bei der Erfassung von Fragen der Arbeitnehmerwanderungen in den verschiedenen Ländern zu ermitteln. Jährliche Tagungen des Netzwerks fanden in Budapest (1996), Bratislava (1997), Prag (1998), Warschau (1999) und Minsk (2000) statt. Auf der vierten in Warschau veranstalteten Tagung vereinbarten die Teilnehmer, die Tätigkeiten des Netzwerks fortzuführen und auszuweiten, und sie planten Anschlußtätigkeiten für die zweite Phase des Projekts. Außerdem wurde 1999 in Warschau für staatliche Stellen ein Seminar über Migrationsstatistiken veranstaltet. Zweck des Seminars war es, die für die Planung und Durchführung von Migrationspolitiken zuständigen leitenden Beamten mit konzeptionellen und methodologischen Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Statistiken der Arbeitsmigration vertraut zu machen.

Die Teilnehmer des Netzwerks betonten, daß es notwendig sei, die Frage der illegalen Grenzübertritte und die irreguläre Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern anzugehen. Daher wurde anhand von Erhebungen nach dem Key-informant-Verfahren in Litauen, der Russischen Föderation, der Tschechischen Republik und Ungarn ein Forschungsprojekt zu dieser Thematik durchgeführt. In verschiedenen Studien wurde darauf hingewiesen, daß bei der Migration zur Arbeitsuche Arbeitskräfte für Arbeitsplätze bereitgestellt werden, die für einheimische Arbeitnehmer nur von geringem Interesse sind. Außerdem wurde festgestellt, daß die in verschiedenen Ländern tendenziell zu beobachtende Auferlegung rigider Verwaltungsformalitäten und die Verschärfung der gesetzlichen Anforderungen für Wanderarbeitnehmer oft dazu führen, daß die betreffenden Arbeitnehmer in die Illegalität abgedrängt werden, was unerwünschte Nebenwirkungen zur Folge hat, etwa die Nichtzahlung von Steuern und Sozialbeiträgen und das Auftreten von illegalen Mittelspersonen, z.B. Arbeitsvermittlern oder Schleusern.

Um Ländern, die den Beitritt zur EU vorbereiten, im Hinblick auf die Politik für Wanderarbeitnehmer eine Orientierungshilfe zu geben,

wurde ein umfassender Bericht über den Schutz von Wanderarbeitnehmern ausgearbeitet. Der Bericht soll jedoch auch für andere GUS-Länder nützlich sein, da er zeigt, wie die von ihnen mit der EU geschlossenen bilateralen Verträge genutzt werden können, um die Rechte ihrer Staatsbürger zu stärken, die aus Beschäftigungsgründen in die EU abwandern. In einer weiteren Studie wurde die Gesetzgebung der EU im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit untersucht, an die sich die Beitrittskandidaten anpassen müssen. Am Beispiel Ungarns wurden die bei der Anpassung der Gesetzgebung der Beitrittskandidaten auftretenden Probleme und der dazugehörige zeitliche Rahmen erörtert.

### Integration von Wanderarbeitnehmern

Es wurden verschiedene Studien durchgeführt, um festzustellen, welche Politiken und Maßnahmen die Wanderarbeitnehmer aufnehmenden Länder verfolgen, um deren Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern (siehe Bibliographie). Die Studien kamen zu dem Schluß, daß trotz der bestehenden Antidiskriminierungspolitiken und -programme in sämtlichen in Frage kommenden Ländern ein sehr großer Teil der einwandernden oder zu Minderheiten zählenden Stellenbewerber beim Zugang zur Beschäftigung noch immer diskriminiert wird. Die Ergebnisse der Berichte wurden auf einem in Genf im März 2000 veranstalteten Interregionalen Seminar über die Erzielung von Gleichberechtigung in der Beschäftigung für Wanderarbeitnehmer und Angehörige ethnischer Minderheiten erörtert. Im Hinblick auf die Replizierung vorbildlicher Praktiken ermittelte das Seminar Maßnahmen, die notwendig sind, um Diskriminierung zu verhüten und Gleichberechtigung für Wanderarbeitnehmer und Angehörige von Minderheiten zu fördern.

### Soziale Sicherheit

Die Zukunft des sozialen Schutzes ist in Ländern auf allen Entwicklungsstufen Gegenstand intensiver Diskussionen. In den europäischen Industrieländern konzentrieren sich die Fragen auf die Zukunftsfähigkeit der Rentensysteme in Anbetracht des Alterns der Bevölkerung und die Auswirkungen eines hohen Grads an sozialem Schutz auf die Wirtschaft. In den Übergangsländern besteht das Problem darin, das System an die neuen Anforderungen einer Marktwirtschaft anzupassen, die durch einen hohen Beschäftigungsanteil des privaten Sektors und die rasche Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut gekennzeichnet ist.

Um einen Beitrag zu der weitreichenden Debatte über Rentenreformen in Europa und anderswo zu leisten, organisierte die IAO eine Reihe regionaler Seminare. Dies umfaßte eine 1997 in Budapest veran-

staltete regionale Gesprächsrunde mit mittel- und osteuropäischen Ländern zur Konzeption eines IAO-Ansatzes für die Reform und Entwicklung von Rentensystemen. Dabei wurde deutlich, daß das Problem der Finanzierung von Renten nicht so einfach ist, wie oft vermutet wird, und daß die nachteiligen Entwicklungen, von denen viele Rentensysteme betroffen sind, nicht dadurch gelöst werden können, daß umlagefinanzierte Systeme auf Kapitaldeckungsverfahren umgestellt werden. Die aus dem Konsultationsprozeß hervorgegangenen Schlußfolgerungen wurden in einer Veröffentlichung über die Entwicklung und Reform der Renten der Sozialen Sicherheit dargelegt, wo auch darauf hingewiesen wird, daß vielfältige Maßnahmen erforderlich sind, um dafür zu sorgen, daß Rentensysteme auch weiterhin eine ausreichende Deckung gewähren und gleichzeitig finanzierbar bleiben.

In Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales der Tschechischen Republik wurde außerdem eine regionale Sachverständigentagung über die Rentenreform in Mittel- und Osteuropa veranstaltet. Die im April 2000 in Prag abgehaltene Tagung basierte auf der Annahme, daß regionale Erfahrungen die besten Quellen für Informationen und Lehren für Länder darstellen, die eine Reform ihrer Rentensysteme durchführen bzw. in Betracht ziehen. An der Tagung beteiligten sich Sachverständige aus ausgewählten Ländern, um die gegenwärtige Situation und Ereignisse der jüngsten Vergangenheit zu erörtern und Meinungen auszutauschen. Diese Präsentation wird Grundlage einer neuen Veröffentlichung sein, die das Budapester MDT zum Thema der Sozialen Sicherheit erstellen wird.

Eine umfassendere Untersuchung der Einkommenssicherheit und des sozialen Schutzes in einer sich wandelnden Welt wurde darüber hinaus unter dem Titel *World Labour Report 2000* veröffentlicht. Schwerpunkt des Berichts ist die Frage, wie Einkommenssicherheit der großen Zahl von Menschen in der Welt gewährt werden kann, die überhaupt keinen sozialen Schutz genießen oder in bestimmten Situationen, etwa bei Arbeitslosigkeit, schutzlos sind. Außerdem werden die Beispiele zahlreicher europäischer Länder angeführt, um deutlich zu machen, daß sozialer Schutz anstelle einer Belastung der Wirtschaft eine auf Konsens beruhende Entscheidung sein kann, die die Anpassung erleichtert, indem sie in Zeiten des Wandels Sicherheit gewährt und gleichzeitig die Märkte dadurch stützt, daß sie in breiten Schichten der Bevölkerung Armut beseitigt.

### Unterstützung von Reformen der Sozialen Sicherheit

Die IAO unterstützte den Prozeß der Reform der Sozialen Sicherheit in vielen Übergangsländern durch Beratungsdienste und Ausbil-

Maßnahmen. Mit finanzieller Unterstützung des UNDP wurde beispielsweise Bulgarien technische Unterstützung gewährt, einschließlich Beratungsdiensten und Kommentaren zu den Strategien der nationalen Sozialpolitik, was wiederum dazu führte, daß die im Bereich der Sozialen Sicherheit Verantwortlichen eine Ausbildung in den Management-, Verwaltungs- und Finanzverfahren erhielten, die für die Unterhaltung autonomer Systeme der Sozialen Sicherheit erforderlich sind. Darüber hinaus wurde in Rumänien ein Seminar über die Reform des Rentensystems veranstaltet. Das Seminar bot Gelegenheit, den Gesetzesentwurf zur Rentenreform auf dreigliedriger Ebene zu überprüfen und die für die verschiedenen Rentensysteme des Landes vorgesehenen Reformmaßnahmen zu koordinieren. Ein anderes Land, in dem die Reform des Systems der Sozialen Sicherheit durch die IAO maßgeblich mitbeeinflusst wurde, war die Türkei (siehe Kasten 2.22). Außerdem unterstützte die IAO die Gestaltung von Rentenreformen in Belarus im Rahmen eines vom UNDP finanzierten und im März 1999 in Angriff genommenen Projekts, bei dem besonders auf eine enge Beteiligung der Sozialpartner in allen Phasen der Umsetzung geachtet wurde.

#### Kasten Nr. 2.22. Reform der Sozialen Sicherheit in der Türkei

Seit 1995 hat die IAO gemeinsam mit der Australischen Krankenversicherungskommission eng mit der Regierung der Türkei zusammengearbeitet, um die Reform der Sozialen Sicherheit im Land beratend mitzugestalten. Schwerpunkte der Unterstützung waren die Reform des vorhandenen Systems der Altersrenten, die Entwicklung eines Programms der Sozialhilfe für Behinderte und ältere Menschen mit niedrigem Einkommen und Reformen des Systems der Gesundheitsversorgung. Anhand einer Reihe von Kurz- und Langzeitprojektionen kam die Überprüfung zu dem Schluß, daß

- die vorhandenen Rentensysteme nicht zukunftsfähig sind und es daher notwendig ist, die Bestimmungen zur Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung zu reformieren;
- die Reformen der Gesundheitsversorgung, der Sozialhilfe und der Renten

gleichzeitig durchgeführt werden können;

- im Bereich der Renten verschiedene Optionen zur Verfügung stehen;
- die entscheidende Frage beim sozialen Schutz darin besteht, wie rasch Reformen durchgeführt werden, und daß ein sozialer Konsens und eine gründliche Verwaltungsreform notwendig sind.

Das im September 1999 angenommene Gesetz zur Reform der Sozialen Sicherheit enthält die dringlichsten Maßnahmen, beispielsweise eine Anhebung des Mindestruhestandsalters (für Frauen auf 58 und für Männer auf 60), eine Verlängerung der Beitragszeit für den Erwerb einer vollen Altersrente, Verbesserungen beim Krankenversicherungssystem und die Einführung einer Arbeitslosenversicherung ab Juni 2000. Eine zweite Phase der Reform soll gegen Ende des Jahres 2000 eingeleitet werden.

## Die Erstellung von Sozialhaushalten

Die IAO befaßte sich auch mit der Weiterentwicklung des Sozialhaushaltsmodells, das Regierungen praktische Werkzeuge an die Hand gibt, um bei Fragen der Finanzierung der Sozialen Sicherheit kohärente Entscheidungen treffen zu können. Das Modell erleichtert die Erstellung von Projektionen der Kosten des sozialen Schutzes in seiner Gesamtheit, so daß politische Entscheidungsträger sich einen Überblick über die allgemeinen finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Reformoptionen verschaffen können. Diese Art der Analyse ergänzt die herkömmliche versicherungsmathematische Analyse einzelner Sozialversicherungssysteme, die von der IAO nach wie vor in vielen Mitgliedstaaten der Region unterstützt wird, so in Zypern und Luxemburg.

Das Sozialhaushaltsmodell wurde in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Ländern erprobt und angewandt, so in Belarus, Bulgarien, Litauen, Polen (siehe Kasten 2.23), der Slowakei und der Ukraine. Die Ergebnisse des Sozialhaushaltsverfahrens dienten in der Ukraine als Grundlage für eine umfassende Diskussion über die Reform des Systems des sozialen Schutzes. Es wurde Gesetzgebung angenom-

### Kasten Nr. 2.23. Erstellung eines Sozialhaushaltsmodells in Polen

Im Jahr 1998 wurde die IAO-Methodologie für die Sozialhaushalterstellung in Polen eingeführt. Eine aus Fachleuten und Wissenschaftlern bestehende Arbeitsgruppe wurde eingerichtet, um das Modell anzupassen und weiterzuentwickeln. Auf einem Arbeitsseminar, das im Sommer 1998 im Turiner Zentrum stattfand, wurden die verschiedenen Module des Modells noch präziser abgestimmt und miteinander verbunden.

Anschließend wurde das Sozialhaushaltsmodell Anfang 1999 im Arbeits- und Sozialministerium eingeführt, wo es angewandt wurde, um

- die Auswirkungen verschiedener vom Finanzministerium erstellter wirtschafts- und steuerpolitischer Szenarien auf die Sozialpolitik zu analysieren;
- die mittelfristigen Entwicklungen der Sozialausgaben unter Berücksichti-

gung der Anfang 1999 eingeführten Reformen der Finanzierung der Renten und der Gesundheitsversorgung zu simulieren;

- die finanziellen und sozialen Auswirkungen der verschiedenen Optionen für die Anpassung der Leistungs politik zu simulieren.

Das Ministerium für Arbeits- und Sozialpolitik unterzeichnete mit dem Gdanker Institut für Marktwirtschaft ein Abkommen für die Entwicklung des Modells, seine Einführung im Ministerium und die künftigen Arbeiten zur Unterhaltung des Modells. Nach Umsetzung des Projekts unterstützten polnische Sachverständige die Einführung bzw. Entwicklung von Verfahren der Sozialhaushalterstellung in Litauen und der Republik Moldau, und es ist vorgesehen, daß sie ihre Tätigkeit in naher Zukunft auf andere Länder ausdehnen.



men, um die Ausarbeitung eines Sozialhaushalts zu einer formellen Anforderung des Haushaltsverfahrens der Regierung zu machen. Außerdem wurde im Arbeitsministerium eine für den Sozialhaushalt zuständige Dienststelle eingerichtet.

Die erste generische Version eines nationalen Sozialhaushaltsmodells wurde auf der IAO-Website veröffentlicht und kann von allen interessierten Forschern und im Bereich der Sozialen Sicherheit praktisch Tätigen kostenlos abgerufen werden. In Zusammenarbeit mit der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (ISSA) wurde außerdem damit begonnen, eine Reihe von Lehrbüchern über quantitative Methoden des sozialen Schutzes auszuarbeiten, die – so wird gehofft – zur Standardlektüre für die Praktiker in diesem Bereich werden.

### Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut (STEP)

Angesichts des wachsenden Bewußtseins für die Tatsache, daß sich die Ausweitung des Sozialschutzes auf ausgegrenzte Teile der Bevölkerung nicht allein durch eine Ausdehnung der traditionellen Systeme der Sozialen Sicherheit bewerkstelligen läßt, hat die IAO mit finanzieller Unterstützung Belgiens und Portugals das Programm Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut (STEP) ins Leben gerufen. Ziel des Programms ist die Entwicklung und Verbreitung von innovativen Methoden des Sozialschutzes, die geeignet sind, auf der Grundlage einer Kombination aus sozialer Gerechtigkeit, guter Verwaltungsführung und wirtschaftlichem Realismus wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit sozialer Solidarität zu verbinden. Eine der wichtigsten Innovationen des Programms ist das Konzept der Mikro-Versicherung, insbesondere in Form von lokalen Fonds auf Gegenseitigkeit für den Sozialschutz.

Im Verlauf des Jahres 1999 wurde damit begonnen, das STEP-Programm in Zentralasien einzuführen, wo sein Hauptziel darin besteht, die Entwicklung geeigneter Systeme des sozialen Schutzes zu fördern und zu unterstützen, wobei besonderes Gewicht auf die Krankenversicherung für Beschäftigte im informellen Sektor und insbesondere für selbständig Erwerbstätige, weibliche Arbeitnehmer und Flüchtlinge gelegt wird.

In Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan wurde mit der Arbeit begonnen, indem Forschungsmissionen entsandt wurden. Fallstudien wurden ausgearbeitet, um vorhandene Initiativen, gemeinwesen-gestützte Organisationen und nationale Hilfsverbände im Bereich der Sozialwirtschaft zu ermitteln. Bei diesen Tätigkeiten wird geprüft, ob



es möglich ist, Mikro-Versicherungssysteme in bestehende Mikro-Finanzierungsinitiativen einzubinden. Außerdem hat sich die IAO in Kasachstan und Tadschikistan an Arbeitsseminaren beteiligt, um den Bekanntheitsgrad des Konzepts der Mikro-Versicherung zu verbessern. Diese Tätigkeiten führten zur Konzeption eines Pilotprojekts in Kirgistan.

### Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit

Die Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit zählt zu den wichtigsten Tätigkeiten der IAO zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, in denen sich der Übergang zur Marktwirtschaft vollzieht. Der soziale Dialog ist fester Bestandteil der demokratischen Entwicklung und entscheidend für den Erfolg von Maßnahmen in allen arbeitsrelevanten Bereichen, von Beschäftigungspolitik und Ausbildung zu Sozialer Sicherheit und Arbeitsschutz.

Durch die Spezialisten für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen und für Tätigkeiten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Budapester MDT und, seit 1998, für internationale Arbeitsnormen und Tätigkeiten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Moskauer MDT war es möglich, enge Beziehungen zu vielen am Sozialdialog in den Übergangsländern der Region beteiligten Mitgliedsgruppen zu entwickeln.

Keines dieser Länder verfügt jedoch über eine echte Tradition eines tiefverwurzelten und unabhängigen Sozialdialogs, die als Grundlage dienen könnte. Zwar haben einige Länder bei der Entwicklung des sozialen Dialogs als einem grundlegenden Merkmal einer demokratischen Gesellschaft größere Fortschritte gemacht als andere, es bleibt jedoch überall noch viel zu tun. Bis jetzt werden die Sozialpartner in den Transformationsländern nur von sehr wenigen Regierungen über ihre sozialen und wirtschaftlichen Pläne informiert; schon gar nicht werden sie vorher konsultiert.

Die von der IAO im Berichtszeitraum geleistete Unterstützung bestand daher darin, die in vorangegangenen Jahren aufgebauten Institutionen und Prozesse des sozialen Dialogs zu stärken und Mitgliedsgruppen in Ländern zu unterstützen, in denen erste Schritte unternommen wurden, um Arbeits- und andere grundsatzpolitische Fragen im Wege eines Konsenses zu regeln. Die dreigliedrige Zusammenarbeit wurde auch durch Initiativen in anderen Tätigkeitsbereichen gefördert, etwa durch die Veranstaltung dreigliedriger Tagungen und Seminare zu einer Vielzahl von Themen sowie durch die Einsetzung dreigliedriger Ausschüsse und Lenkungsgruppen zur Überwachung zahlreicher Projektstätigkeiten.

Die IAO unterstützte in verschiedenen Ländern, etwa in Kroatien, 1996 in Estland und Litauen sowie 1997 in Lettland, der Republik Moldau und der ehemaligen Republik Mazedonien, die Veranstaltung innovativer nationaler dreigliedriger Konferenzen und Tagungen über den sozialen Dialog. 1995 veranstaltete die IAO gemeinsam mit der albanischen Regierung und in Zusammenarbeit mit dem UNDP die erste dreigliedrige Konferenz in Albanien, die dazu führte, daß im November 1997 eine Vereinbarung zur Einsetzung eines dreigliedrigen Lohnausschusses getroffen wurde. Anschließend hat die IAO mit Ratschlägen und Kommentaren die Reform des albanischen Arbeitsrechts unterstützt, wodurch u.a. die rechtliche Grundlage für die Einrichtung des Nationalen Arbeitsrats geschaffen wird.

Im Rahmen eines von Luxemburg finanzierten Projekts erhielten Belarus, die Ukraine und die Russische Föderation technische Unterstützung zur Förderung des sozialen Dialogs, und unter der Schirmherrschaft der IAO fanden in diesen Ländern eine Reihe wichtiger dreigliedriger Tagungen und Konferenzen statt. Zu den Ergebnissen dieser Arbeit gehörte die Ausarbeitung und Annahme eines neuen Gesetzes über die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in der Ukraine. Die den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in der Russischen Föderation gewährten Beratungsdienste befaßten sich auch mit der 1999 vorgesehenen Reform des Arbeitsrechts. In Belarus wurde mit Unterstützung der IAO ein Rahmen für dreigliedrige Verhandlungen über den sozialen Dialog eingerichtet.

### *Institutionen des sozialen Dialogs*

Seit der letzten Europäischen Regionalkonferenz haben eine Reihe von Mitgliedstaaten, in denen sich ein Transformationsprozeß vollzieht, mit Unterstützung der IAO dreigliedrige Gremien eingerichtet. Unter anderem war dies in Albanien, den drei baltischen Staaten, Kroatien, Polen und Rumänien der Fall. So unterstützte die IAO beispielsweise in Kroatien die Sozialpartner beim Abschluß einer jährlich zu erneuernden Vereinbarung zur Einsetzung des Wirtschafts- und Sozialrats. Kürzlich wurde die IAO ersucht, die Konsolidierung des Rates zu unterstützen. Die Förderung des sozialen Dialogs war auch ein wichtiges Element beim Beitrag der IAO zum Wiederaufbau von Bosnien-Herzegowina (siehe Kasten 2.24).

In Ländern, wo nationale dreigliedrige Mechanismen bereits existierten, wurde besonders darauf geachtet, ihre Funktionsweise und die Fähigkeiten und Kenntnisse der Sozialpartner zu verbessern, die Bereitschaft zum Dialog und zu Kollektivverhandlungen auf sektoraler und betrieblicher Ebene zu stärken und Mechanismen für die Bei-

**Kasten Nr. 2.24. Sozialer Dialog in Bosnien-Herzegowina**

Im Mai 1998 fand in Sarajewo für die Vertreter der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen aus der Föderation von Bosnien-Herzegowina und der Republika Srpska die erste nationale dreigliedrige Konferenz über sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit statt. Die Teilnehmer waren sich einig, daß der gesetzliche Rahmen reformiert werden muß, um Kollektivverhandlungen auf sektoraler und betrieblicher Ebene zu fördern. Außerdem sei es notwendig, die Arbeitsgesetze der beiden Staatsgebilde zu harmonisieren und sicherzustellen, daß sie freien und demokratischen Grundsätzen entsprechen, einschließlich der Durchführung von Kollektivverhandlungen und der friedlichen Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten.

Im Rahmen eines von Italien finanzierten Projekts der technischen Zusammenarbeit wurden eine Reihe von Fol-

gemaßnahmen zur Konferenz durchgeführt. Dabei handelte es sich um:

- die Durchführung einer Studienreise für eine dreigliedrige Delegation bestehend aus Vertretern beider Staatsgebilde, um ihnen einen unmittelbaren Eindruck des Arbeitsbeziehungssystems in Italien zu verschaffen;
- technische Beratung und Kommentare zur Reform der Arbeitsgesetzgebung, insbesondere in der Föderation von Bosnien-Herzegowina;
- den Abschluß von Vereinbarungen zur Einsetzung von Wirtschafts- und Sozialräten in beiden Staatsgebilden;
- die Ausbildung von hochrangigen Bediensteten in Arbeitsbeziehungsfragen, etwa in der Förderung von Kollektivverhandlungen, der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten und der Arbeitnehmerbeteiligung in Betrieben.

legung von Arbeitsstreitigkeiten zu fördern. So organisierte die IAO beispielsweise eine Reihe von Tagungen, um die polnische Dreigliedrige Wirtschafts- und Sozialkommission bei der Lösung dringender Probleme zu unterstützen. Außerdem beteiligte sie sich an der Tagung anlässlich des fünften Jahrestags der Gründung der Kommission, um ihre Rolle und Funktionsweise zu überprüfen. Bei der Reform des Nationalen Schlichtungsrats in Ungarn und bei der Einrichtung des separaten Nationalen IAO-Rates zur Durchführung der gemäß dem Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, erforderlichen dreigliedrigen Konsultationen wurden Beratungs- und Hilfsdienste gewährt. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden zu unterschiedlichen Fragen spontane Treffen mit den Sozialpartnern veranstaltet, um den dreigliedrigen Dialog auf nationaler Ebene neu zu beleben.

Zahlreiche weitere dreigliedrige Veranstaltungen und Studienreisen dienten dazu, um die neu entstehende dreigliedrige Tradition in den betreffenden Ländern zu stärken. Weiterentwickelt wurde diese Tradition außerdem in einer Reihe dreigliedriger Regionalseminare für die Länder Mittel- und Osteuropas, die 1996, 1997 und 1998 in

Zypern stattfanden, und in dreigliedrigen Subregionalseminaren, die sich im Oktober 1997 und Juni 1999 in Warschau mit der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten bzw. Kollektivverhandlungen befaßten.

### Reform der Arbeitsgesetzgebung

Eines der wichtigsten Themen, mit denen sich der dreigliedrige Dialog in den letzten Jahren auf nationaler Ebene in den Übergangsländern befaßt hat, war die Reform der Arbeitsgesetzgebung. Die IAO hat viele Länder Mitteleuropas und Zentralasiens durch technische Hilfe und Kommentare bei diesem Prozeß unterstützt. Die Unterstützung erstreckte sich u.a. in der Tschechischen Republik und Litauen auf die Angleichung der Arbeitsgesetzgebung an die Bestimmungen der EU, in Kroatien auf die Anpassung des neuen Arbeitsrechts, in Bulgarien und der Ukraine auf Änderungen der Gesetzgebung hinsichtlich der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten und in Estland, Lettland und der Russischen Föderation auf die Ausarbeitung von Gesetzen für Arbeitgeberverbände. Es wurden mehrfach dreigliedrige Tagungen auf nationaler Ebene veranstaltet, um vorgesehene Änderungen der Arbeitsgesetzgebung zu erörtern. Dabei handelte es sich beispielsweise um das dreigliedrige Seminar und die Sachverständigentagung, die im September 1999 in Vilnius zur Novelle der Arbeitsgesetzgebung Litauens veranstaltet wurden.

Große Aufmerksamkeit wurde auch der Entwicklung eines Instrumentariums für die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten geschenkt. Dreigliedrige Seminare und Arbeitstagungen zu dieser Frage fanden 1996 in Polen, der Russischen Föderation und der Ukraine, 1997 in Rumänien, 1998 in Bulgarien und 1999 in Lettland, der Republik Moldau und der Russischen Föderation statt. Es wurden Studienreisen organisiert, und in Warschau und Dublin fanden Subregionalseminare bzw. Arbeitstagungen über das Instrumentarium zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten statt.

### Lohn- und Einkommenspolitik

Im Zeitraum 1995-2000 waren die meisten Länder Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens mit einer gravierenden Lohn- und Einkommenskrise konfrontiert. Das Ausmaß und die Konsequenzen dieser Krise waren jedoch von Land zu Land unterschiedlich, je nach Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, den Bedingungen, unter denen das planwirtschaftliche System abgelöst worden war, und dem zeitlichen Ablauf des Übergangsprozesses. Einige Übergangsländer erlitten durch den scharfen Rückgang der Produktion, die Liberalisierung der Preise zu Beginn des Übergangsprozesses und die restrikt-

tive Lohn- und Einkommenspolitik, die von Regierungen zur Bekämpfung der Inflation und Kontrolle der Sozialausgaben verfolgt wurde, starke Einbußen bei den Reallöhnen. Der Rückgang der Reallöhne erreicht in einigen Ländern ein dramatisches Ausmaß, etwa in der Russischen Föderation, wo er zwischen 1991 und 1998 57 Prozent betrug, und Belarus, wo er sich zwischen 1990 und 1997 auf 45 Prozent belief.

Gleichzeitig haben die Lohnunterschiede in vielen Ländern zwischen verschiedenen Kategorien, etwa männlichen und weiblichen Arbeitnehmern, den unterschiedlichen Sektoren und Regionen und den höchsten und untersten Lohngruppen erheblich zugenommen. Wenn man die Russische Föderation erneut als Beispiel heranzieht, so liegt das Durchschnittseinkommen der bestbezahlten 10 Prozent der Erwerbstätigen jetzt etwa 25mal so hoch wie das der am schlechtesten bezahlten 10 Prozent. Die zunehmende Lohn disparität hat sich vor allem auf bestimmte benachteiligte Industrien und staatlich finanzierte Sektoren, etwa die Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Forschungssektoren, negativ ausgewirkt.

In bestimmten Ländern ging der Rückgang der Reallöhne und der Anstieg der Lohn disparität einher mit der Nichtzahlung bzw. verspäteten Zahlung von Löhnen und der Entstehung nichtmonetärer Entlohnungsformen, wobei beides im Gegensatz zu den Grundsätzen des Übereinkommens (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, steht. Ein großer Teil der Erwerbstätigen in den GUS-Ländern war von diesem Problem betroffen. Das Problem der verspäteten Lohnzahlung ist in letzter Zeit auch in anderen Ländern aufgetreten, allerdings in geringerem Umfang, so in staatlichen Maschinenbau- und Stahlbetrieben in der Tschechischen Republik. Das Entstehen nichtmonetärer Entlohnungsformen, das mit dem Problem der Demonetisierung der Volkswirtschaften und der Verbreitung des Tauschhandels in Verbindung steht, hat die Situation der Arbeitnehmer zusätzlich erschwert, da ihnen so der zustehende Lohn vorenthalten wird.

Die Schwäche des Arbeitsbeziehungssystems und der für Kollektivverhandlungen und Sozialdialog zuständigen Institutionen hat die Lohnsituation zusätzlich belastet. Die Sozialpartner, darunter auch der Staat, waren nicht in der Lage, die verschiedenen Arbeitnehmerkategorien im Kontext der Lohnpolitik zu koordinieren und für Solidarität zu sorgen. Außerdem gelang es den Regierungen nicht, vor dem Hintergrund der Preisliberalisierung und hoher Inflation Löhne strikt zu kontrollieren ohne einen lautstarken Protest der am stärksten benachteiligten Kategorien der arbeitenden Bevölkerung gegen die so entstehenden Probleme. Dies führte dazu, daß der Mindestlohn, der ein Eckpfei-

ler des Lohnsystems und des Einkommensschutzes sein sollte, entweder eingefroren oder nur sehr unregelmäßig angepaßt wurde, so daß er in verschiedenen Ländern auf ein sehr niedriges Niveau gefallen ist. So betrug er beispielsweise in der Ukraine 1996 weniger als 12 Prozent des Existenzminimums und in Belarus 1998 weniger als 10 Prozent. Diese Situation hatte verschiedene Konsequenzen, beispielsweise:

- die Verelendung der Arbeitnehmerschaft und die Entstehung von „arbeitenden Armen“, was wiederum dazu führte, daß Arbeitnehmer staatliche Hilfen forderten oder sich im informellen Sektor um eine zweite Beschäftigung bemühten oder beides;
- einen Rückgang des Konsums und somit der Wirtschaftstätigkeit und des Wachstums;
- eine nachlassende Arbeitsdisziplin, Leistungsfähigkeit und Produktivität im privaten Sektor ebenso wie in staatlichen Diensten und Verwaltungen;
- eine Störung der Ressourcenallokationsfunktion der Löhne und eine Verzerrung der Einkommensstruktur.

### IAO-Unterstützung im Bereich der Entlohnung

Um die betroffenen Länder dabei zu unterstützen, die Folgen der Lohnkrise zu bewältigen und ihre Lohnsysteme und Einkommenspolitiken zu reformieren, wurde einer Reihe von Ländern technische Beratung und Unterstützung gewährt, z.B. Albanien, Belarus, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Estland, Kasachstan, Kirgistan, der Republik Moldau, der Russischen Föderation und Slowenien. Im Fall von Estland und Mazedonien arbeitete die IAO mit dem SIGMA-Programm (Unterstützung von Verbesserungen der Staats- und Regierungsführung und der Verwaltung in mittel- und osteuropäischen Ländern) der OECD zusammen. In Betrieben wurden Erhebungen der Löhne und Beschäftigungspraktiken durchgeführt, um staatlichen Institutionen und den Sozialpartnern die notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen. Außerdem wurde eine Reihe regionaler und subregionaler Seminare und Tagungen zu diesem Thema veranstaltet. Dazu zählte ein gemeinsam von der IAO und der Europäischen Kommission im November 1995 in Budapest veranstaltetes dreigliedriges Symposium auf hoher Ebene, an dem sich eine große Anzahl von Sachverständigen aus mittel- und westeuropäischen Ländern beteiligten, um über Lösungen für die Lohnkrise zu diskutieren, von der die Übergangsländer seinerzeit betroffen waren.

Im Bereich der Entlohnung wurde insbesondere zwei Ländern technische Unterstützung gewährt: der Russischen Föderation und

Albanien (siehe Kasten 2.25). Eine im Februar 1999 zum Arbeitsministerium der Russischen Föderation entsandte Mission leistete beratende Unterstützung zu den zwei wesentlichen Fragen der Arbeitsentlohnung als Teil des BIP und der Festlegung eines nationalen Mindeststundenlohns und zu den Unterschieden bei regionalen und sektoralen Löhnen, dem Problem der Nichtzahlung von Löhnen und den Löhnen im öffentlichen Sektor. Die Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Mission wurden mit Sachverständigen der Regierung, der Staatlichen Duma und dem Rat der Föderation sowie ferner mit Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf der Internationalen Konferenz über Sozial- und Arbeitsfragen: Überwindung der nachteiligen Konsequenzen der Übergangszeit in der Russischen Föderation diskutiert.

#### **Kasten Nr. 2.25. Reform der Lohnpolitik in Albanien**

Die IAO gewährte Albanien insbesondere im Rahmen eines von 1994 bis 1998 durchgeführten und zunächst vom UNDP sowie in der zweiten Phase von der Regierung Albaniens finanzierten Projekts der technischen Zusammenarbeit fachliche Unterstützung bei der Bewältigung der während des Übergangsprozesses aufgetretenen Lohn- und Einkommensprobleme. Ausbildungsmaßnahmen und Studienreisen wurden durchgeführt, um im Hinblick auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Arbeitnehmerschutzes die Kapazität der Regierung und der Sozialpartner zur Konzeption und Durchführung einer globalen Reform der Lohnpolitik zu stärken. Eine Reihe betrieblicher Erhebungen wurden durchgeführt, um Informationen über Entlohnungs- und Beschäftigungspraktiken zu erhalten. Mit dieser Unterstützung war es möglich,

- das nationale System der Lohnfestsetzung zu reformieren, und zwar durch den Übergang von einer einseitigen Festlegung des Mindestlohns durch die Regierung zu einem ausgehandelten Mindestlohn und den Abschluß einer ersten dreigliedrigen nationalen Vereinbarung im Jahr 1996 über die Erhöhung des Mindestlohns;
- das Lohnsystem für Staatsbedienstete im Jahr 1996 zu reformieren;
- im Arbeitsministerium einen dreigliedrigen Ausschuß für Lohn- und Einkommenspolitik einzusetzen und die entsprechenden Rechtstexte anzupassen;
- die Abteilung für Lohnpolitik vom Finanzministerium ins Arbeitsministerium zu verlegen und materiell auszustatten, einschließlich Computern und Dokumentation.

### **Arbeitgeberverbände**

Als die Transformationsländer in Europa und Zentralasien den Prozeß zur Entwicklung einer Marktwirtschaft und demokratischer Strukturen zur Unterstützung des dreigliedrigen sozialen Dialogs in Angriff nahmen, war klar, daß die Verbände, die die Interessen der



Arbeitgeber repräsentierten, das schwächste Glied dieser grundlegenden Strukturen darstellten. Doch obwohl es vorher keine organisierten Arbeitgeber gab, entstanden Arbeitgeberverbände überraschend früh. Sie stehen jedoch auch heute noch vor großen Problemen, so mangelt es an Vorbildern und an einschlägiger Erfahrung, was Arbeitgeberverbände sind und was sie tun haben, und es besteht noch immer ein tiefes Mißtrauen gegenüber dem freien Unternehmertum in Verbindung mit konditionierten Reflexen auf seiten der politischen und administrativen Instanzen, die eine vertikale Kontrolle der Produktion nicht aufgeben wollen und gegen alle „nicht offiziell genehmigten“ Initiativen Widerstand leisten.

Auf der 1995 veranstalteten Fünften Europäischen Regionalkonferenz nahmen die Teilnehmer Kenntnis von den Hindernissen und Schwierigkeiten der Sozialpartner in einer Entschließung, deren Ziel darin bestand, die Unabhängigkeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sicherzustellen und ihre Finanzierung zu erleichtern. Im Fall der Arbeitgeberverbände besteht eine der Schwierigkeiten darin, daß die von den Mitgliedern zu leistenden Beiträge oft nicht steuerlich geltend gemacht werden können, was für die Ausweitung ihrer Mitgliedschaft ein bedeutendes praktisches Hindernis darstellt. In einer 1999 durchgeführten Erhebung wurde festgestellt, daß die meisten der untersuchten Übergangsländer die steuerliche Abzugsfähigkeit der Mitgliedsbeiträge zu Arbeitgeberverbänden noch nicht oder nur teilweise eingeführt hatten.

Unter diesen Umständen verfolgte die IAO bei der Unterstützung der Arbeitgeberverbände in Übergangsländern folgende grundlegende Ziele:

- Förderung grundlegender Normen und Rechte, einschließlich Eigentumsrechten für Investoren, Vereinigungsfreiheit und der Freiheit, unabhängige Organisationen zu betreiben, die die Interessen der Arbeitgeber repräsentieren, sowie ausgewogener und transparenter Systeme der Unternehmensbesteuerung;
- Schaffung von Chancen für die Entwicklung von Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, indem freie und unabhängige Arbeitnehmerverbände in die Lage versetzt werden, Vorschläge für notwendige Reformen und die Schaffung eines attraktiven und dauerhaften geschäftlichen Klimas für die Entwicklung des privaten Sektors zu machen;
- Förderung der Mitwirkung von Arbeitgeberverbänden an der Gestaltung eines effektiven sozialen Schutzes durch ausgewogen finanzierte und korrekt verwaltete Systeme der Sozialen Sicherheit;



- Stärkung der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs auf der Grundlage unabhängiger, effektiver und allgemein respektierter Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

### Unterstützung der Arbeitgeberverbände in Übergangsländern

Die von der IAO den Arbeitgeberverbänden in Übergangsländern gewährte Unterstützung bestand zunächst darin, neu entstehende Organisationen, die die Interessen der Arbeitgeber vertreten, zu ermitteln und zu kontaktieren und ihnen anschließend eine erste Beratung und allgemeine Unterstützung zu gewähren. In den letzten Jahren wurde die Unterstützung nach dieser ersten Phase intensiviert, wobei der Schwerpunkt darauf lag, die Strukturen und Fähigkeiten der Arbeitgeberverbände zu stärken, um sie zu einem repräsentativen Sprachrohr der Geschäftswelt und zu aktiven und respektierten Partnern im sozialen Dialog zu machen.

Es wurden jedoch nicht überall Fortschritte erzielt, und es gab auch viele Rückschläge und Enttäuschungen, was hauptsächlich auf den Widerstand der bestehenden Verwaltungs- und Politikstrukturen zurückzuführen war, organisierte Arbeitgeber anzuerkennen und zu achten. Ein Beispiel ist das angebliche Widerstreben der Regierungen, den Sozialpartnern uneingeschränkte Informationen zur Verfügung zu stellen und sie an dreigliedrigen Konsultationen über wichtige politische Fragen zu beteiligen. Ein weiteres Beispiel sind die in einigen Ländern noch immer bestehenden steuerlichen Beschränkungen der freien Finanzierung von Organisationen, die Arbeitgeberinteressen vertreten. Besonders wichtig ist dies in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, da diese Beschränkungen dann zu absoluten Hindernissen werden, die Arbeitgeber daran hindern, für ihre eigenen Verbände Mitgliedsbeiträge zu entrichten (während sie gleichzeitig gesetzlich verpflichtet sind, unabhängig davon, ob sie Gewinne erwirtschaften oder nicht, einen großen Teil der örtlichen Gewerkschaftstätigkeit zu finanzieren). Dies wirkt sich nachteilig auf das Interesse und die Fähigkeit der Arbeitgeber aus, die Vereinigungsfreiheit in Anspruch zu nehmen.

Von 1993 bis 1997 wurden Arbeitgeber in Bulgarien und Rumänien in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) und mit Beiträgen der Europäischen Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE) dabei unterstützt, nationale Arbeitgeberverbände aufzubauen. In beiden Ländern kam es zu ernstesten Problemen, da die von den Organisationen gewählte Form eines Dachverbands ohne eigene Mitarbeiter, Mittel und Agenda sie daran hinderte, eine eigene Identität und Aufgabenbereiche auf nationaler

Ebene zu entwickeln, während ihre Mitgliedsverbände weiterhin unabhängig agierten. In Bulgarien sind die Probleme jetzt zum Teil gelöst, und in letzter Zeit konzentrierte sich die Unterstützung der IAO darauf, die Kapazität der Organisation zur Erfüllung der Nachfrage ihrer Mitglieder nach Diensten zu stärken. In Rumänien war eine völlige Neuorganisation der nationalen Struktur erforderlich, und Anfang 2000 wurde auf der Grundlage ambitionierterer Konzepte ein neuer nationaler Dachverband ins Leben gerufen.

In der Republik Moldau gründeten 10 Vereinigungen mit Unterstützung der IAO 1996 einen nationalen Arbeitgeberverband. Beim Aufbau von Kapazität wurden sie von Arbeitgeberverbänden aus anderen Übergangsländern, etwa der Tschechischen Republik und Rumänien, unterstützt. Die allgemeine Krise in den Jahren 1998-99 hat den Moldavischen Arbeitgeberverband und die Aussichten, daß fortschrittliche dreigliedrige Konsultationen stattfinden, jedoch erheblich geschwächt. In Albanien führten die im Verlauf mehrerer Jahre durchgeführten Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen dazu, daß 1998 fünf teilweise konkurrierende Arbeitgeberverbände zum erstenmal versuchten, einen gemeinsamen nationalen Dachverband zu gründen. Der Verband war zwar seither zunehmend aktiv und hat sich an verschiedenen Tätigkeiten der IAO beteiligt, anhaltende Spannungen machten jedoch im Frühjahr 2000 eine Neustrukturierung erforderlich. Für die Arbeitgeberverbände der zentralasiatischen Republiken wurde 1996 in Almaty ein Arbeitsseminar veranstaltet. Seit 1999 erhalten sie ebenso wie Arbeitgeberverbände in Armenien, Aserbaidschan und Georgien eine besser strukturierte Unterstützung.

Im Rahmen von Projekten, die von den Niederlanden finanziert wurden, fanden auf nationaler Ebene zahlreiche Tätigkeiten statt, um in Kroatien, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn die Kapazität von Arbeitgeberverbänden zu stärken. Zusätzlich fanden zwei strategische Seminare und verschiedene Arbeitstagungen statt, die sich mit dem Prozeß des Beitritts zur EU befaßten. Mit finanzieller Unterstützung der flämischen Regionalregierung wurden außerdem Estland, Lettland und Litauen unterstützt. Kürzlich übernahm die IAO auch eine unterstützende Rolle bei der Gründung des Südosteuropäischen Arbeitgeberforums durch fünf Arbeitgeberverbände der Balkanländer, wobei das Ziel darin bestand, den sozialen Dialog in den zum Stabilitätspakt gehörenden Ländern zu erleichtern.

Das wichtigste Projekt, das in den letzten Jahren in Belarus und der Russischen Föderation auf nationaler Ebene durchgeführt wurde, befaßte sich mit den regionalen und branchenspezifischen Strukturen der Arbeitgeberverbände. Mit Unterstützung deutscher und spanischer

Arbeitgeberverbände wurden in Moskau zwei Arbeitsseminare für Arbeitgeberverbände der meisten Oblaste (Regionen) veranstaltet, und für Gruppen von Arbeitgebervertretern wurden Studienreisen nach Deutschland und Spanien organisiert. Im Anschluß an diese Tätigkeiten wurden für die Arbeitgeberverbände Seminare über verschiedene wichtige Themen organisiert. In der Russischen Föderation hat die Mehrzahl der Arbeitgeberverbände einen Koordinationsrat gebildet, der seit seiner Gründung im Jahr 1994 auf der Ebene der Föderation als Sozialpartner anerkannt ist. In Belarus war ein ähnliches Vorgehen zwar nicht erfolgreich, die drei (seit 1999 zwei) nationalen Verbände pflegen jedoch eine enge und effektive Zusammenarbeit.

### Die bei Tätigkeiten für Arbeitgeberverbände behandelten Bereiche

Fast die Hälfte der Unterstützung, die Arbeitgeberverbänden in Übergangsländern gewährt wurde, bezog sich auf Fragen im Zusammenhang mit ihrer Struktur, Verwaltung, Finanzierung und Tätigkeit. Ein weiteres wichtiges Thema waren Verhandlungstechniken auf örtlichen und höheren Ebenen, Kollektivverhandlungspraktiken und alternative Möglichkeiten zur Lösung von Konflikten. In einigen Ländern haben Arbeitgeberverbände jedoch noch immer nicht das Recht, Gesamtarbeitsverträge abzuschließen oder Verhandlungen oberhalb der betrieblichen Ebene zu führen.

Weitere Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau und Beratungsdienste erstreckten sich auf vielfältige Bereiche, z.B. auf:

- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit;
- Privatisierung von Staatsbetrieben;
- Einrichtung von Garantiefonds und Versicherungen durch Arbeitgeberverbände;
- Arbeitsschutzmanagement;
- Produktivitäts- und Qualitätsmanagement;
- Humanressourcenentwicklung;
- Entwicklung von Kleinbetrieben;
- Gleichstellungsfragen;
- sozialverträgliche betriebliche Entwicklung.

### Partnerschaften mit Arbeitgeberverbänden in Westeuropa

Die in Mittel- und Osteuropa und Zentralasien neu entstehenden Verbände wurden in der Übergangszeit stets von den Arbeitgeberver-

bänden Westeuropas unterstützt. Diese oft über die IOE abgewickelte und von UNICE geförderte Unterstützung erfolgte in unterschiedlicher Form, etwa über bilaterale Kontakte durch eine Teilnahme an nationalen Initiativen und den Tätigkeiten der EU. Sie haben auch die von der IAO in Übergangsländern durchgeführten Tätigkeiten maßgeblich unterstützt, etwa indem sie sich bei ihren Regierungen und der EU für die Bereitstellung finanzieller Mittel eingesetzt haben, durch die Ausarbeitung von Handbüchern und Unterlagen, Besuche der Transformationsländern für Vorträge und Beratungsdienste und durch Übernahme der Rolle des Gastgebers bei Studienbesuchen.

Durch diese Partnerschaft wurde die Zusammenarbeit zwischen der IAO und ihren westeuropäischen Mitgliedsgruppen auf Seiten der Arbeitgeber, die bei der Reform der IAO an der Schwelle des neuen Jahrtausends eine aktive Rolle übernommen haben, erheblich gestärkt. Zwar standen die Beiträge der Arbeitgeberverbände der westeuropäischen Länder zunehmend im Zeichen der EU und ihrer Erweiterung, die Regierungen und Arbeitgeberverbände von drei Ländern außerhalb der EU, nämlich Zypern, Israel und Norwegen, haben die neu entstehenden Arbeitgeberverbände in den Übergangsländern jedoch ebenfalls in nennenswertem Umfang unterstützt.

### **Arbeitnehmerverbände**

Vor dem Hintergrund einer sich beschleunigenden Privatisierung und wirtschaftlichen Umstrukturierung stehen die Gewerkschaften der Transformationsländer vor großen Herausforderungen. In vielen Ländern Mittel- und Osteuropas ist der dreigliedrige Dialog in den letzten fünf Jahren zu einem bloßen Ritual geworden, und die Gewerkschaften fühlen sich zunehmend von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. In vielen dieser Länder beschränken sich Kollektivverhandlungen zunehmend auf die nationale Ebene, während sie auf der Branchenebene kaum existieren und in zahlreichen privaten Betrieben aktiv vermieden werden.

Diese Situation blieb nicht ohne negative Auswirkungen auf die Gewerkschaften der Übergangsländer. Nach einem ursprünglichen Rückgang von einem künstlichen Niveau der Gewerkschaftszugehörigkeit von 100 Prozent, was im Zusammenhang mit der Entstehung einer echten Interessenvertretung als natürlicher Prozeß anzusehen ist, ging die Anzahl der Mitglieder in Gewerkschaften noch weiter zurück. Der Einfluß der Gewerkschaften in dem neu entstehenden privaten Sektor und dem wachsenden informellen Sektor ist daher gering. Im übrigen bedeutet die wachsende Unterschiedlichkeit der Arbeitnehmerinteressen, insbesondere nach ethnischer, religiöser und

politischer Zugehörigkeit, daß der Prozeß zum Aufbau von Arbeitnehmersolidarität schwierig ist und viel Zeit benötigt.

Dennoch haben die Gewerkschaften der Übergangsländer in den letzten zehn Jahren große Bemühungen unternommen, um die Arbeitnehmerrechte in einem schwierigen und neuartigen Umfeld zu schützen und ihre Regierungen zu überzeugen, internationale Arbeitsnormen zu ratifizieren und durchzuführen. Auch haben sie sich bemüht, Veränderungen des gesetzlichen Umfelds und den Aufbau von Institutionen während des Übergangs zu einer Marktwirtschaft mitzugestalten. In Anbetracht des in vielen Ländern relativ schleppend verlaufenden Aufbaus von Arbeitgeberverbänden war die Entwicklung des sozialen Dialogs weitgehend von der Initiative engagierter Arbeitnehmerverbände abhängig.

### Unterstützung von Arbeitnehmerverbänden durch die IAO

Die Unterstützung, die die IAO den Gewerkschaften der Transformationsländer gewährte, war im wesentlichen darauf gerichtet, ihre Kapazität zu stärken, um Arbeitnehmerinteressen zu vertreten und sich am umfassenden Prozeß gesetzlicher und institutioneller Veränderungen zu beteiligen, der die Entstehung der Marktwirtschaft begleitet hat. Es wurden Fachberatungsdienste gewährt, Ausbildungstätigkeiten durchgeführt und Informationen weitergegeben, um Arbeitnehmerverbände dabei zu unterstützen, in zweigliedrigen und dreigliedrigen Foren auf nationaler und sektoraler Ebene und insbesondere in Branchen wie Landwirtschaft, Bildung und öffentlicher Dienst zu starken Partnern zu werden. Die den Gewerkschaften in mittel- und osteuropäischen Ländern gewährte Hilfe wurde von verschiedenen europäischen Ländern finanziell unterstützt, insbesondere von den Niederlanden, Finnland und Norwegen. Außerdem wurde dabei eng mit dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), dem Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) und verschiedenen Internationalen Berufssekretariaten sowie mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und dem Gewerkschaftlichen Beratungsausschuß der OECD (TUAC) zusammengearbeitet.

Als Teil der ständigen Bemühungen mit dem Ziel, Gewerkschaften bei der Einführung echter Kollektivverhandlungen zu unterstützen, wurde in Zusammenarbeit mit Gewerkschaftssachverständigen der Region eine Erhebung der mit Kollektivverhandlungen in Bulgarien, Polen, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn gemachten Erfahrungen durchgeführt. Dabei wurde deutlich, daß der Förderung von Kollektivverhandlungen auf industrieller, sektoraler und betrieblicher Ebene große Schwierigkeiten im Wege standen, die

auf einem in Prag 1996 veranstalteten Seminar diskutiert wurden. Die Ergebnisse der Erhebung wurden bei zahlreichen Ausbildungstätigkeiten zugrunde gelegt. Die Erhebung kam auch zu dem Schluß, daß zwischen 16 Prozent (in Polen) und 32 Prozent (in Bulgarien) der Arbeitnehmervertreter Unterstützung der IAO in Form von Informationen, Beratung, Grundlagenmaterial oder Ausbildung erhalten hatten.

Ein weiterer Schwerpunkt war die Unterstützung der Gewerkschaften in Transformationsländern bei der Konzeption einer adäquaten Antwort auf die Globalisierung. Ein Handbuch über Gewerkschaften und multinationale Unternehmen wurde verteilt, und 1996 wurde ein Subregionalseminar über die Tätigkeit multinationaler Unternehmen in Mittel- und Osteuropa veranstaltet. Die zahlreichen Herausforderungen, die sich aus der Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen und dem Beitrittsprozeß zur EU ergeben, wurden 1998 in Budapest auf einem Subregionalseminar über Globalisierung und regionale Integration erörtert.

### Arbeitsschutz

Um Arbeitnehmerverbänden dabei zu helfen, nach dem Zusammenbruch des früheren Systems ihren neuen Aufgaben im Bereich des Arbeitsschutzes gerecht zu werden, wurde ein von den Niederlanden finanziertes Projekt zum Aufbau von Kapazität durchgeführt. Dazu gehörte 1997 die Veranstaltung eines Regionalseminars in Estland, an das sich eine Erhebung ausgewählter Arbeitsstätten in acht Übergangsländern anschloß. Diese Tätigkeiten bildeten die Grundlage für die Entwicklung eines Ausbildungsprogramms, das in den Jahren 1999-2000 im Rahmen einer Reihe von Subregionalseminaren für Südosteuropa, die baltischen Staaten, Mitteleuropa sowie die Ukraine und die Russische Föderation in Angriff genommen werden soll. Schwerpunkte des Ausbildungsprogramms sind die Verbesserung partizipatorischer Techniken und die Stärkung der Kapazität von Gewerkschaften zur Mitgestaltung gesetzlicher und institutioneller Veränderungen und zur Aufnahme von Arbeitsschutz- und Umweltfragen in Kollektivverhandlungen.

### Arbeiterbildung

Im Hinblick auf die Stärkung der institutionellen Kapazität von Gewerkschaften zur Erbringung qualitativ hochwertiger Dienste für ihre Mitglieder waren Schwerpunkte weiterhin die Unterstützung der Modernisierung gewerkschaftlicher Strukturen und die Anpassung ihrer Arbeiterbildungsprogramme. 1996 wurde eine umfassende Erhebung

von Gewerkschaftszentren in Mittel- und Osteuropa durchgeführt. Die sich aus der Erhebung gewerkschaftlicher Bildungstätigkeiten und -strukturen ergebenden Informationen wurden auf einem Subregionalseminar diskutiert, das 1996 in Sofia veranstaltet wurde.

Der Notwendigkeit, das gewerkschaftliche Ausbildungssystem in der Russischen Föderation wieder aufzubauen, wird seit 1997 Rechnung getragen im Rahmen eines Projekts zur Unterstützung der Verbesserung der Arbeiterbildungsdienste in zentralen und örtlichen Arbeitnehmerverbänden. Auf einem in Moskau 1997 veranstalteten Seminar erörterten die Leiter von gewerkschaftlichen Ausbildungszentren Ausbildungsfragen und die organisatorische Entwicklung und strategische Leitung von Gewerkschaften im neuen sozialen und wirtschaftlichen Umfeld. Die bestehenden gewerkschaftlichen Ausbildungseinrichtungen, -strukturen und -politiken wurden auf Arbeitseminaren diskutiert, die 1997 in Norwegen und Turin stattfanden, und für die Förderung der gewerkschaftlichen Arbeiterbildungsdienste in der Russischen Föderation wurde eine Strategie ausgearbeitet.

Seit 1998 wurden die Tätigkeiten zur Ausbildung von Ausbildern in der Russischen Föderation intensiviert, und die Einrichtung von Bildungsnetzwerken wurde ebenso gefördert wie die Ausarbeitung und Übersetzung von Bildungsunterlagen zu verschiedenen Themenbereichen, die für die Tätigkeit von Gewerkschaften von Belang sind. Die besondere Betonung aktiver Unterrichtsmethoden und offener Diskussionen hat wesentlich dazu beigetragen, gewerkschaftsinterne Diskussionen und demokratische Verhaltensweisen zu stärken. 1999 wurde in Zusammenarbeit mit zahlreichen russischen Gewerkschaften eine Website erstellt, um den Zugang zu Informationen und die Bereitstellung direkter Unterstützung zu verbessern. Außerdem wurde ein Internet-Rechtsberatungsdienst eingerichtet.

Seit 1999 wird das vom IBFG und von der EGA (Europäische Gewerkschaftsakademie) ins Leben gerufene Ausbildernetzwerk in mittel- und osteuropäischen Ländern verstärkt unterstützt bei der Verbesserung der Fähigkeiten von Gewerkschaften, Informationstechnologien für Netzwerk- und Bildungszwecke zu nutzen. Gewerkschaftsnetze erhielten weitere Unterstützung durch einen Lehrgang über Gleichstellungsfragen, Organisation und Gewerkschaftsrechte. Ein weiteres Projekt wurde 1999 in Angriff genommen, um die Kapazität von Gewerkschaften in Estland, Lettland und Litauen zu stärken, Informationen zu verarbeiten, um ihre Kenntnis des sich rasch verändernden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfelds zu verbessern und ihre Fähigkeit zu stärken, ihre Mitglieder auf allen Ebenen zu repräsentieren.



### Förderung eines positiven Gewerkschaftsbilds

Die Bedeutung der Förderung eines positiven Bildes von Gewerkschaften, insbesondere im Kontext des Übergangs zur Marktwirtschaft, wurde von Gewerkschaftsjournalisten 1996 auf einem Subregionalseminar über Gewerkschaften und die Medien in Budapest und 1997 auf einem Seminar in Moskau erörtert. Zwar wurde dabei betont, wie wichtig unabhängige Medien beim Prozeß der Demokratisierung seien, viele Teilnehmer äußerten jedoch große Sorge angesichts der zunehmenden Feindseligkeit des politischen und ideologischen Umfelds gegenüber Gewerkschaftstätigkeiten und der raschen Kommerzialisierung der Medien.

### Künftige Unterstützung von Arbeitnehmerverbänden durch die IAO

Die zukünftige Stärke der Gewerkschaften in den Übergangsländern wird weitgehend davon abhängen, ob sie ausreichend flexibel und in der Lage sind, sich auf neue Fragen rasch einzustellen. Die von der IAO den Gewerkschaften gewährte Unterstützung muß daher darauf gerichtet sein, ihre Kapazität zur Anpassung an das sich rasch wandelnde Umfeld, einschließlich der strukturellen Anpassung und des Beitritts zur EU, zu verbessern und innovative Lösungen vorzuschlagen, um aus positiven Entwicklungen Nutzen zu ziehen. Die gewährte Unterstützung wird dazu beitragen, Informationsnetze von hoher Qualität einzurichten. Besonderes Gewicht wird dabei darauf gelegt werden, neue Mitglieder anzuwerben und gewerkschaftlich zu organisieren, die gewerkschaftliche Kompetenz zur Ausarbeitung sozialverträglicher Beschäftigungspolitiken zu stärken, die Vertretung von Frauen und ethnischen Minderheiten zu fördern, den Arbeitsschutz und die Umwelt zu verbessern und den sozialen Schutz auf benachteiligte Gruppen von Arbeitnehmern auszudehnen, auch auf Arbeitnehmer im informellen Sektor.

### Sozialer Dialog auf sektoraler Ebene

Ein wichtiger Aspekt der Tätigkeit der IAO zur Förderung des sozialen Dialogs ist die Durchführung von Tagungen für Mitgliedsgruppen in bestimmten Sektoren. Die wichtigsten Tagungen sind zwar globaler Art, sie finden jedoch fast immer unter starker Beteiligung der Mitgliedsgruppen aus der europäischen Region in Genf statt. Auf regionaler Ebene wurden eine Reihe sektoraler Anschlußtätigkeiten durchgeführt.

Eine der wichtigsten Tätigkeiten war die Veranstaltung subregionaler Konferenzen in Zusammenarbeit mit der Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) im Juli 1998 in Tbilisi, Georgien, für Vertre-



ter von Regierungen und Arbeitnehmern aus Armenien, Aserbaidschan und Georgien und 1999 in Almaty für Teilnehmer aus Zentralasien. Thema der Konferenz von Tbilisi war die Umstrukturierung der öffentlichen Dienste und die diesbezügliche Rolle der Gewerkschaften. Die Konferenz untersuchte die bei Reformen des öffentlichen Dienstes während des Übergangs- und Umstrukturierungsprozesses gemachten Erfahrungen und erörterte Optionen zur Verbesserung des diesbezüglichen sozialen Dialogs.

Beratungsdienste wurden auch der in Kasachstan für den öffentlichen Dienst zuständigen Behörde gewährt, die gegenwärtig eine umfassende Reform des öffentlichen Dienstes durchführt. Die IAO kommentierte die neue Gesetzgebung des Landes für den öffentlichen Dienst und organisierte für leitende Mitarbeiter der zuständigen Behörde Studienreisen nach Deutschland und zur Zentrale der IAO, um sie mit modernen Methoden des Personalmanagements für den öffentlichen Dienst vertraut zu machen und sie über andere im Zusammenhang mit dem Reformprozeß des öffentlichen Dienstes im Zusammenhang stehende Fragen zu informieren.

Im Rahmen einer weiteren Zusammenarbeit mit der IÖD wurde im Mai 1997 in Prag als Maßnahme im Anschluß an ein 1992 vom Ständigen Fachausschuß für Gesundheitsdienste an die IAO gerichtetes Ersuchen, Forschungen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in den Gesundheitsdiensten in Übergangswirtschaften durchzuführen, ein regionales Arbeitsseminar veranstaltet. Die Teilnehmer des Seminars, die 17 Übergangsländer der Region vertraten, erklärten, die Geschwindigkeit und der Umfang der Reformen der Gesundheitsversorgung seien dramatisch gewesen und hätten in einigen Fällen fast zu einem Zusammenbruch der Gesundheitsversorgung geführt. Die Frage, wie die Reform durchgeführt werde, sei daher fast ebenso wichtig wie die Reform selbst. Sie wiesen auch darauf hin, daß es in einigen Ländern ernste Probleme aufgrund der Nichtzahlung oder verspäteten Zahlung der Löhne des Pflegepersonals gebe.

Im Anschluß an die Dreigliedrige Tagung über Globalisierung in den Schuhwaren-, Textil- und Bekleidungsindustrien: Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, die 1996 unter starker Beachtung der Medien in Genf stattfand, wurde die IAO eingeladen, sich an einer Reihe von Konferenzen und Tagungen zu beteiligen, die von internationalen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, nicht-staatlichen Organisationen und anderen Foren organisiert wurden. In Zusammenarbeit mit der Europäischen Union wurde die Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für den Sektor durch Verhandlungen zwischen europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden

unterstützt. Auf Ersuchen der Dienststelle Sozialer Dialog der Generaldirektion für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (GD V) der Europäischen Kommission beteiligte sich die IAO auch an einer im November 1999 in Prag veranstalteten Tagung über die Förderung des Verhaltenskodex und des sozialen Dialogs in diesen Industriezweigen in mittel- und osteuropäischen Ländern.

Eine weitere Sektortagung, die in der Fachpresse aufmerksam verfolgt wurde, war die Dreigliedrige Tagung über Sozial- und Arbeitsfragen in Kleinbergwerken. Die Schlußfolgerungen der Tagung wurden auf einer Reihe regionaler Arbeitsseminare gefördert, von denen zwei jeweils in Finnland und Deutschland veranstaltet wurden.

### Grundlegende Arbeitnehmerrechte

Was die Ratifikation der Übereinkommen der IAO und insbesondere der grundlegenden Übereinkommen betrifft, so weisen die Mitgliedstaaten der europäischen Region eine sehr gute Bilanz auf. 1995 initiierte die IAO eine Kampagne für eine bessere Ratifizierung der sieben grundlegenden Übereinkommen, deren Anzahl seither mit Annahme des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, auf acht angestiegen ist. Seit Beginn der Kampagne sind rund 60 weitere Ratifikationen dieser Übereinkommen durch die Länder der Region eingetragen worden (siehe Kasten 2.26).

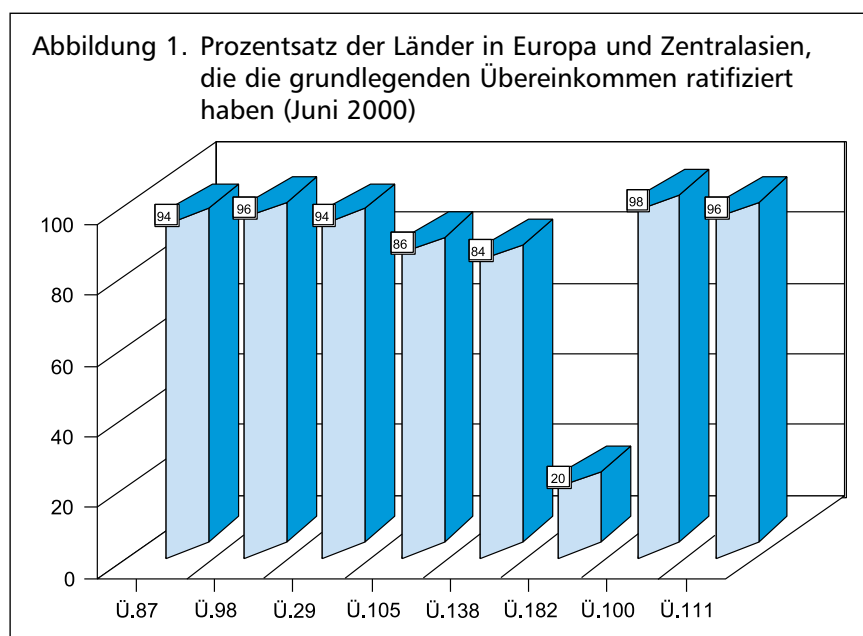
#### Kasten Nr. 2.26. Neue Ratifikationen grundlegender Übereinkommen der IAO

Seit 1995 wurden für die Mitgliedstaaten der europäischen Region die folgenden neuen Ratifikationen (oder Bestätigungen früherer Verpflichtungen) der grundlegenden Übereinkommen der IAO eingetragen (Stand 30. Juni 2000):

- **Zwangsarbeit:** *Übereinkommen Nr. 29:* Estland, Republik Moldau, Türkei und Turkmenistan; *Übereinkommen Nr. 105:* Albanien, Belarus, Bulgarien, Estland, Georgien, Kirgistan, Kroatien, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Slowakei, Slowenien, Tadschikistan, Tschechische Republik, Turkmenistan und Usbekistan;
- **Vereinigungsfreiheit:** *Übereinkommen Nr. 87:* Georgien, Republik Moldau und Turkmenistan; *Übereinkommen Nr. 98:* Republik Moldau, Schweiz und Turkmenistan;
- **Chancengleichheit und Gleichbehandlung:** *Übereinkommen Nr. 100:* Estland, Republik Moldau und Turkmenistan; *Übereinkommen Nr. 111:* Albanien, Irland, Kasachstan, Republik Moldau, Turkmenistan und Vereinigtes Königreich;
- **Kinderarbeit:** *Übereinkommen Nr. 138:* Albanien, Dänemark, Georgien, Island, Litauen, Republik Moldau, Portugal, San Marino, Schweiz, Slowakei, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern; *Übereinkommen Nr. 182:* Finnland, Island, Irland, Italien, Portugal, San Marino, Schweiz, Slowakei, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

Bis Juli 2000 hatten 36 der vom Europäischen Regionalamt erfaßten Länder sieben grundlegende Übereinkommen ratifiziert, während weitere neun Länder sechs und drei Länder fünf ratifiziert hatten. Mit der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 182 durch Finnland, Island, Irland, Italien, Portugal, San Marino, die Schweiz, die Slowakei, Ungarn und das Vereinigte Königreich (und der anschließenden Ratifikation des Übereinkommens Nr. 138 durch das Vereinigte Königreich) hatten diese zehn Mitgliedstaaten die Ratifikation sämtlicher acht grundlegenden Übereinkommen der IAO abgeschlossen.

Im Gegensatz dazu hat Kasachstan lediglich eines der grundlegenden Übereinkommen (Übereinkommen Nr. 111) ratifiziert, während Armenien nur zwei (Übereinkommen Nr. 100 und 111) ratifiziert hat (siehe Abbildung 1).



Zahlreiche europäische Mitgliedstaaten haben im übrigen erklärt, das Ratifikationsverfahren für das Übereinkommen Nr. 182 sei im Gang, die notwendigen dreigliedrigen Konsultationen würden durchgeführt, und sie beabsichtigten, das Übereinkommen in naher Zukunft zu ratifizieren.

### *IAO-Erklärung*

Mit Annahme der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen bekräftigten die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung, selbst wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, die folgenden grundlegenden Prinzipien einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen:

- die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
- die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
- die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
- die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Die einhellige Unterstützung, die die Annahme der Erklärung unter den Mitgliedsgruppen der europäischen Mitgliedstaaten gefunden hat, ist Ausdruck des sehr hohen Ratifikationsstands der grundlegenden Übereinkommen in der Region. Die Tatsache, daß viele Länder der Region sich in einem Prozeß des Übergangs zur Marktwirtschaft befinden und einige von ihnen in letzter Zeit von Konflikten und anderen Krisen betroffen waren, bedeutet jedoch, daß es bei der praktischen Anwendung dieser Grundsätze zu Problemen kommt.

Daher wurden in der Region Folgemaßnahmen zur Förderung der Einhaltung der Erklärung durchgeführt, beispielsweise die Förderung ihrer Übersetzung in andere europäische Sprachen zusätzlich zu den offiziellen Sprachen der IAO, z.B. Albanisch, Bosnisch, Bulgarisch, Estnisch, Finnisch, Holländisch, Italienisch, Kroatisch, Mazedonisch, Polnisch, Portugiesisch, Rumänisch, Schwedisch, Serbisch, Slowakisch, Türkisch, Ukrainisch und Ungarisch. 1999 wurde in Sankt Petersburg ein dreigliedriges Subregionalseminar zur Förderung der Erklärung in GUS-Ländern veranstaltet, und im Januar 2000 fand in Polen ein dreigliedriges Seminar statt, um die im Zusammenhang mit der Erklärung auf nationaler Ebene aufgeworfenen Fragen eingehender zu behandeln.

### *Erklärung von Sofia*

Die Unterstützung der Erklärung wurde auf der Hochrangigen Dreigliedrigen Konferenz der Mitgliedsgruppen der IAO über Beschäftigungs-, Arbeits- und Sozialpolitik in Südosteuropa bekräftigt, die im Oktober 1999 in Zusammenarbeit mit der Regierung Bulgariens als Reaktion auf die Situation der von Konflikten betroffenen Länder Südosteuropas von der IAO in Sofia veranstaltet wurde. An der Kon-

ferenz beteiligten sich die Minister für Arbeit und Soziales und die Führer der Sozialpartner von Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kroatien, Rumänien, der Türkei und Ungarn.

Die Teilnehmer der Konferenz verabschiedeten die Erklärung von Sofia, deren Aufgabe darin besteht, bei der Durchführung des im Juni 1999 in Köln angenommenen Stabilitätspakts für Südosteuropa die soziale Dimension zu stärken. Sie stellten sich außerdem uneingeschränkt hinter die im Juli 1999 angenommene Gipfelerklärung von Sarajewo und befürworteten insbesondere die Feststellung, daß der Stabilisierungsprozeß den Ländern der Region gehört und ihr Einsatz für dieses Unterfangen ebenso wie ihr Bekenntnis dazu von entscheidender Bedeutung für seinen Erfolg ist (siehe Box 2.27).

#### Kasten Nr. 2.27. Die Erklärung von Sofia

In der Erklärung von Sofia bekräftigten die auf der Hochrangigen Dreigliedrigen Konferenz der Mitgliedsgruppen der IAO über Beschäftigungs-, Arbeits- und Sozialpolitik in Südosteuropa anwesenden Arbeitsminister und Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer die historische Erfahrung, daß „der Weltfriede auf Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann“. Ferner betonten sie „die Bedeutung der Demokratie zur Gewährleistung von grundlegenden Menschenrechten, einer transparenten und somit fundierten Wirtschafts- und Sozialpolitik und sozialer Gerechtigkeit“. In diesem Zusammenhang fügten sie hinzu, nach längeren Konflikten in der Region sei die jüngste Krise im Kosovo für „die Bemühungen um einen Übergang zu einer Marktwirtschaft mit sozialer Stabilität eine weitere ernste Bedrohung“. Daher forderten sie eindringlich:

- ein stärkeres internationales wirtschaftliches Engagement, um einen Beitrag zur raschen Erholung der südosteuropäischen Länder zu leisten;
- die Mitwirkung der Vertreter der Sozialpartner und der IAO an der Tätig-

keit der südosteuropäischen Arbeitstische für die Ausarbeitung und Umsetzung des Stabilitätspakts;

- die Einsetzung eines Rates für wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit auf Regierungsebene für die südosteuropäischen Länder mit einer beratenden Institution, die sich aus Vertretern der Sozialpartner zusammensetzt, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und die Mechanismen des sozialen Dialogs zu stärken.

Sie begrüßten nachdrücklich die von der G8 1999 eingegangene Verpflichtung, die effektive Umsetzung der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen zu fördern und die Zusammenarbeit zwischen der IAO und den internationalen Finanzinstitutionen bei der Förderung des sozialen Schutzes und der grundlegenden Arbeitsnormen zu unterstützen. Darüber hinaus begrüßten sie die von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gefaßten Beschlüsse zur Schaffung eigener Foren für Südosteuropa im Hinblick auf die Förderung der Zusammenarbeit und gemeinsamer Strategien.

### Fortschritte und ausstehende Fragen

Die Durchführung der ratifizierten Übereinkommen wird jedes Jahr vom unabhängigen IAO-Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen überprüft. Seit 1995 hat der Ausschuß *mit Zufriedenheit* von einer Reihe von Fällen Kenntnis genommen, in denen bei der Durchführung der grundlegenden Übereinkommen Fortschritte erzielt wurden (siehe Kasten 2.28).

#### Kasten Nr. 2.28. Vom Sachverständigenausschuß festgestellte Fortschritte

Im Zeitraum 1995-2000 hat der Sachverständigenausschuß u.a. in folgenden Fällen Fortschritte bei der Durchführung grundlegender Übereinkommen durch Mitgliedstaaten festgestellt:

- *Aserbaidshan* — wegen der Annahme von Gesetzgebung, die Gewerkschaftspluralismus und das allgemeine Streikrecht vorsieht (obgleich bestimmte Einschränkungen des Streikrechts, die im Gegensatz zum Übereinkommen Nr. 87 stehen, verbleiben);
- *die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien* — wegen der Anerkennung des Vereinigungsrechts und des Streikrechts in der nationalen Verfassung;
- *Estland* — wegen der Eintragung des zentralen Bundes estnischer Gewerkschaften;
- *Griechenland* — wegen der Ausdehnung des Rechts auf Kollektivverhandlungen auf Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst;
- *Kroatien* — wegen der Aufhebung von Einschränkungen des Streikrechts im Eisenbahnsektor und der Staatsbediensteten, obwohl noch Maßnahmen nötig sind, um die Zahl der Arbeitgeber zu verringern, die erforder-

lich ist, um einen Arbeitgeberverband zu gründen;

- *Lettland* — wegen Gesetzgebung, die Gewerkschaftspluralismus zuläßt, und der Annahme des Gesetzes über Arbeitsniederlegungen;
- *Rumänien* — wegen der Aufhebung bestimmter Einschränkungen des Rechts der Arbeitgeber auf Kollektivverhandlungen und Verbesserungen des Gesetzes über die Beilegung kollektiver Streitigkeiten;
- *Vereinigtes Königreich* — wegen der Wiederherstellung des Rechts der Arbeitnehmer in der staatlichen Kommunikationszentrale in Cheltenham (GCHQ), einer Gewerkschaft ihrer Wahl beizutreten.

Der Sachverständigenausschuß nahm außerdem mit Zufriedenheit Kenntnis von der Annahme verbesserter Gesetzgebung zur Gleichstellung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer in Aserbaidshan, Deutschland und der Schweiz sowie von rechtlichen Bestimmungen oder Gesetzesänderungen in Israel, Malta und Schweden, mit denen die Regelungen zum Mindestalter enger an die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 138 angepaßt werden.

Es gibt nach wie vor eine Reihe von Fällen, in denen Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung grundlegender Übereinkommen noch gelöst werden müssen, sowie verschiedene Fälle, in denen der Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit Klagen stattgegeben hat, die ihm von den Sozialpartnern vorgelegt worden waren.

### *Vereinigungsfreiheit*

Beim Ausschuß für Vereinigungsfreiheit gingen verschiedene Klagen ein, die Länder der Region betrafen. In einem Fall untersuchte eine im August 1999 entsandte Mission eine angebliche Einmischung des Staates in die Gründung und Arbeitsweise von Gewerkschaften in Estland. Der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit befaßt sich weiterhin mit der Frage der Auf- und Umverteilung gewerkschaftlicher Güter in Polen. In einem Fall aus der jüngeren Vergangenheit wurde die Russische Föderation ersucht, in der Praxis für eine effektivere Anwendung der Gesetzgebung über Kollektivverhandlungen zu sorgen. Ein die Ukraine betreffender Fall, der vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit behandelt wurde, führte zu dem Ersuchen, die geltende Gesetzgebung abzuändern, um das Verbot des Streikrechts in Häfen aufzuheben. Außerdem nahm der Ausschuß Kenntnis von anhaltenden Problemen in Bulgarien im Zusammenhang mit Arbeitsniederlegungen und einer gegen die Gewerkschaften gerichteten Diskriminierung. Im Fall Rumäniens nahm der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit mit Interesse Kenntnis von den Änderungen des Gesetzes über die Beilegung kollektiver Streitigkeiten im Anschluß an seine früheren Kommentare zu diesem Thema. Der Sachverständigenausschuß hat sich außerdem weiterhin mit folgenden Fragen befaßt: der Nichtvertretung von nicht ortsansässigen Seeleuten, die auf im Internationalen dänischen Schiffsregister eingetragenen Schiffen beschäftigt sind, in Kollektivverhandlungen; in Deutschland Einschränkungen des Streikrechts bestimmter Kategorien öffentlicher Bediensteter, die nicht in der staatlichen Verwaltung beschäftigt sind; im Ölsektor in Norwegen die Anwendung obligatorischer Schiedsverfahren.

### *Diskriminierung*

Einer nach Artikel 24 der Verfassung der IAO vorgelegten Beschwerde wegen angeblicher Nichteinhaltung des Übereinkommens Nr. 111 durch die Regierung Bosnien-Herzegowinas aufgrund ethnischer Diskriminierung wurde im November 1999 vom Verwaltungsrat stattgegeben. Im Fall einer Beschwerde wegen angeblicher Nichteinhaltung der Übereinkommen Nr. 111 und 122 durch die Regierung Ungarns, der vom Verwaltungsrat nicht stattgegeben wurde, warnte der dreigliedrige Ausschuß in seinem Bericht jedoch vor der Anwendung von Kriterien, die sich auf direkte oder indirekte Weise übermäßig auf den Stand der Beschäftigung von Frauen auswirken.

Außerdem sind im Sachverständigenausschuß Kommentare zu verschiedenen anderen Ländern Mittel- und Osteuropas in bezug auf den mangelnden Schutz vor Diskriminierung aus Gründen ethnischer

Zugehörigkeit, unter besonderer Bezugnahme auf Roma, anhängig. In diesem Zusammenhang hat der Sachverständigenausschuß Sorge geäußert über die mangelnde Toleranz, wie sie in gesellschaftlichen Einstellungen und staatlichen Politiken zum Ausdruck kommt, und über die geringe Beteiligung von Roma in den Bereichen Bildung, Berufsbildung und Beschäftigung.

### *Zwangsarbeit*

Was die Frage der Zwangsarbeit betrifft, so hat der Sachverständigenausschuß Kommentare zur Durchführung der Übereinkommen Nr. 29 und 105 im Hinblick auf Arbeiten abgegeben, die von Häftlingen in privatisierten Gefängnissen oder für Privatpersonen oder -betriebe durchgeführt werden. Dies ist eine Frage mit neuen Dimensionen, die der Sachverständigenausschuß in einer Reihe von Ländern untersucht und die der Konferenzausschuß für die Durchführung der Normen 1999 erörtert hat.

### *Gleichstellung der Geschlechter*

Die von der IAO seit 1995 zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung weiblicher Arbeitnehmer durchgeführten Tätigkeiten müssen im Kontext der Folgemaßnahmen zur Vierten Weltfrauenkonferenz gesehen werden, die im gleichen Jahr in Beijing veranstaltet wurde. 1999 erhielt die Tätigkeit der IAO im Bereich von Gleichstellungsfragen zusätzliche Impulse dadurch, daß der neue Generaldirektor erklärte, er unterstütze nachdrücklich die Politik einer generellen Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen in sämtlichen Tätigkeitsbereichen der IAO, innerhalb des Amtes ebenso wie bei der den Mitgliedsgruppen gewährten Unterstützung.

Unter den von der IAO zur Konferenz von Beijing initiierten konkreten Folgemaßnahmen war das von den Niederlanden finanzierte Projekt für die Verbreitung der Rechte weiblicher Arbeitnehmer in weltweit neun Ländern besonders bedeutsam. Eines dieser Länder war Ungarn, wo das Projekt zwischen 1996 und 1998 durchgeführt wurde (siehe Kasten 2.29).

An einem in Budapest im April 1997 veranstalteten dreigliedrigen Subregionalseminar über geschlechtsspezifische Fragen und Gleichstellung beteiligten sich hochrangige Vertreter der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und Frauenorganisationen aus Bulgarien, Kroatien, Polen, der Russischen Föderation, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, der Ukraine und Ungarn. Die Teilnehmer erörterten die Situation der Frau in der Subregion und die Maßnahmen, die von jedem der Partner zur Förderung von mehr Chancengleichheit



**Kasten Nr. 2.29. Die Rechte weiblicher Arbeitnehmer in Ungarn**

Ungarn zählt zu den Ländern, in denen das von den Niederlanden finanzierte Projekt für Ausbildung und die Verbreitung von Informationen über die Rechte weiblicher Arbeitnehmer durchgeführt wurde. Nach Einrichtung eines Nationalen Lenkungsausschusses Anfang 1997 wurde ein Aktionsplan für das Projekt ausgearbeitet. Der Aktionsplan umfaßte die Erstellung von Ausbildungs- und Informationsunterlagen und die Veranstaltung von acht Ausbildungsseminaren in verschiedenen ungarischen Städten über unterschiedliche Aspekte der Rechte weiblicher Arbeitnehmer, etwa die Situation von Frauen, die ethnischen Minderheiten angehören, oder weiblicher Arbeitnehmer mit Behinderungen. Von den Vertretern von Frauengruppen, die an dem Seminar teilnahmen, erhielten viele eine Ausbildung, um so zu Ausbildern für die Rechte weiblicher Arbeitnehmer zu werden. Ein großer Teil der Ergebnisse des Projekts sind

in einem Band über die Rechte weiblicher Arbeitnehmer aufgeführt, der 1998 veröffentlicht wurde.

Die zwischen dem Projekt und Maßnahmen auf nationaler Ebene vorhandenen Synergien wurden deutlich an einem Urteil von grundlegender Bedeutung im Anschluß an ein Verfahren, das von einem der Mitglieder des Nationalen Lenkungsausschusses mit Unterstützung des Sekretariats für Chancengleichheit angestrengt worden war. Das Verfahren führte zu dem Urteil, daß eine Stellenanzeige, in der ausdrücklich männliche Bewerber gesucht werden, das Diskriminierungsverbot und die verfassungsrechtlichen und persönlichen Rechte des Klägers verletzt.

Seit Abschluß des Projekts ist der Lenkungsausschuß erneut zusammengetroffen, und weitere Tätigkeiten wurden vorgeschlagen. Mitglieder des Lenkungsausschusses haben sich auch an anderen Tätigkeiten der IAO beteiligt.

ergriffen werden können. Das Seminar bot den Mitgliedsgruppen aus bestimmten Ländern, z.B. der Tschechischen Republik, Polen und Ungarn, Gelegenheit, ihre nationalen Aktionspläne für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter vorzustellen. Die Teilnehmer des Seminars nahmen eine Reihe grundsatzpolitischer Empfehlungen zu der Frage an, wie die Gleichstellung der Geschlechter in mittel- und osteuropäischen Ländern gefördert werden kann.

Eine Folgetätigkeit zu dem Seminar war die Nationale dreigliedrige Konferenz über Frauen und den Arbeitsmarkt, die im Februar 1998 in der Ukraine stattfand. Mit über 150 Teilnehmern der Landes- und Regionalregierungen, der Sozialpartner und nichtstaatlicher Frauenorganisationen war die Konferenz ein bedeutendes Ereignis. Einer der Vorschläge der Konferenz war ein IAO-Projekt über die Rechte weiblicher Arbeitnehmer, das kurze Zeit später mit der Einsetzung eines Lenkungsausschusses, bestehend aus Vertretern von dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und Frauenorganisationen, auf den Weg gebracht wurde. Das Projekt umfaßte auch die Anpassung und Übersetzung von Ausbildungs- und Informationsunterlagen und die Veran-

staltung einer Reihe von Seminaren über unterschiedliche Aspekte der Rechte weiblicher Arbeitnehmer.

Die Tätigkeiten der IAO zu Gleichstellungsfragen beziehen sich nicht nur auf die konkreten Projekte, die zu den Rechten weiblicher Arbeitnehmer und zur Förderung von mehr und besseren Arbeitsplätzen für Frauen durchgeführt worden sind, sondern auf die ganze Bandbreite ihrer Arbeit. Dies gilt insbesondere für die fachliche Beratung und sonstige Unterstützung zur Verbesserung von Arbeitsgesetzgebung und der Einhaltung internationaler Arbeitsnormen, in denen die Gleichstellung eine grundlegende Frage darstellt. Auch gilt es für die Tätigkeiten zur Stärkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die in vielen Fällen eine gesonderte geschlechtsspezifische Komponente aufweisen und die sich in einigen Fällen ausschließlich mit der Gleichstellung der Geschlechter befassen.

Ein Beispiel hierfür war die Sachverständigentagung über die Gleichstellung der Geschlechter, die im März 1999 unter Teilnahme von gewerkschaftlichen Sachverständigen aus sieben Ländern der Region von der IAO veranstaltet wurde, um Gleichstellungsfragen und die Konzeption zweckmäßiger Ausbildungs- und Informationsunterlagen zu erörtern. Mit Unterstützung der IAO wurden in die Regionaltagungen verschiedener Internationaler Berufssekretariate Ausbildungssitzungen über die Rechte weiblicher Arbeitnehmer und internationale Arbeitsnormen aufgenommen. Im Verlauf des Jahres 1999 wurden von der IAO und den Arbeitsministerien der Republik Moldau, Rumäniens und der Slowakei gemeinsam eine Reihe zweitägiger nationaler dreigliedriger Seminare über die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die Rechte der Frauen organisiert. Auf einem im April 2000 in Estland veranstalteten dreigliedrigen Seminar wurde deutlich, daß ein Konsens hinsichtlich der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 111 bestand. Außerdem wurden in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Ländern Forschungsarbeiten zur Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt in Auftrag gegeben.

### *Kinderarbeit*

Zwar ist die Erwerbstätigkeit von Kindern in den Ländern der europäischen Region – zumindest im Vergleich mit anderen Regionen – nicht sehr weit verbreitet, das Bewußtsein für diese Problematik hat jedoch in den letzten Jahren stark zugenommen. Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, daß der Übergangsprozeß in vielen mittel- und osteuropäischen sowie zentralasiatischen Ländern zu einer Zunahme von Armut geführt hat, was wiederum den Einsatz von Kinderarbeit begünstigt hat. Das Problembewußtsein hat jedoch auch

in den Industrieländern stark zugenommen, wo die Kinderarbeit auf der politischen Agenda einen hohen Stellenwert hat. Das stärkere globale Bewußtsein für die Schäden, die Kindern durch die gefährlichsten und schlimmsten Formen der Kinderarbeit zugefügt werden, war ausschlaggebend dafür, daß die Annahme des Übereinkommens und der Empfehlung über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit durch die Konferenz im Jahr 1999 von den Mitgliedsgruppen einhellig unterstützt wurde.

### Internationales Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit

Neben ihren Normen, insbesondere den Übereinkommen Nr. 138 und 182, ist das wichtigste operative Werkzeug der IAO zur Bekämpfung der Kinderarbeit das Internationale Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit (IAO-IPEC). 1992 ursprünglich als Programm mit einem einzigen Geber für sechs teilnehmende Länder ins Leben gerufen, hat sich IAO-IPEC jetzt zu einer globalen Partnerschaft entwickelt, der annähernd 90 Ländern angehören. Dem Vorbild des ersten Geberlandes, Deutschland, folgend, spielen die europäischen Mitgliedstaaten jetzt eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung des Programms. Deutschland, Spanien und das Vereinigte Königreich zählen nach wie vor zu den Hauptbeitragszahlern (siehe Kasten 2.30).

#### Kasten Nr. 2.30. Europäische Geber von IAO-IPEC

Die europäischen Geber spielen bei der Unterstützung des Internationalen Programms der IAO für die Abschaffung der Kinderarbeit eine wesentliche Rolle. Dabei handelt es sich um folgende Länder:

- seit 1991: Deutschland
- seit 1992: Belgien
- seit 1995: Frankreich, Norwegen, Spanien
- seit 1996: Dänemark, Italien, Niederlande
- seit 1997: Europäische Kommission, Initiativen der italienischen Sozialpartner, Schweiz, Vereinigtes Königreich
- seit 1998: Finnland, Österreich, Polen
- seit 1999: Schweden, Comunidad Autónoma de Madrid
- seit 2000: Ungarn

Die europäischen Länder haben sich auch auf andere Weise bemüht, auf das Problem der Kinderarbeit hinzuweisen. 1997 trugen eine Reihe internationaler Konferenzen dazu bei, das Bewußtsein für die Problematik zu schärfen. Am wichtigsten waren die Amsterdamer Konferenz über Kinderarbeit im Februar 1997 und die Internationale Konferenz gegen Kinderarbeit im Oktober des-

selben Jahres in Oslo. Die Bevölkerung zahlreicher europäischer Länder hat viele andere Initiativen mit dem Ziel, auf das Problem aufmerksam zu machen, enthusiastisch unterstützt, etwa den von arbeitenden Kindern durchgeführten Globalen Marsch gegen Kinderarbeit, der vor der Verkündung seiner Botschaft im Juni 1998 auf der Internationalen Arbeitskonferenz etwa 100 Länder durchquerte. Es bildeten sich Schülergruppen, die sich mit dem Phänomen arbeitender Kinder befaßten, und in einer Reihe europäischer Länder fanden Ausstellungen statt. Im Juni 1997 verabschiedete der Europarat mit fachlicher Unterstützung der IAO die Empfehlung 1336(1997) über die vorrangige Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit.

### Operative Tätigkeiten von IAO-IPEC

Die operativen Tätigkeiten von IAO-IPEC auf nationaler Ebene entfallen schwerpunktmäßig auf die 37 Länder, mit denen das Programm Vereinbarungen unterzeichnet hat. Weltweit gibt es etwa 30 weitere Länder, die dem Programm auf weniger formelle Weise verbunden sind. In der europäischen Region war die Türkei eines der sechs ersten Länder, die eine Vereinbarung mit IAO-IPEC unterzeichnet haben. Erst kürzlich, 1999, unterzeichnete Albanien eine Vereinbarung, und ein zusammenfassendes Programmdokument wurde ausgearbeitet und von der Regierung gebilligt, das vorsieht, für Straßenkinder, in der Landwirtschaft beschäftigte Kinder und den Kinderhandel direkte Aktionsprogramme zu initiieren. Nach gründlichen Vorbereitungsarbeiten unterzeichnete Rumänien ebenfalls eine Vereinbarung im Juni 2000, und ein umfassendes Hilfsprogramm wurde ausgearbeitet, dessen Ziele darin bestehen,

- eine Zunahme der Kinderarbeit zu verhüten;
- die Kapazität der staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen für Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit zu verbessern;
- Forschungsarbeiten durchzuführen, um das Ausmaß und die Art der Kinderarbeit im Land zu ermitteln;
- auf nationaler Ebene ein besseres Bewußtsein für Kinderarbeit zu schaffen.

1999 wurde eine Mission für die Programmausarbeitung nach Kirgistan entsandt, um IPEC-Tätigkeiten im Land in die Wege zu leiten. In der Russischen Föderation wird in St. Petersburg ein Programm für arbeitende Kinder durchgeführt. Sein Ziel besteht darin, die Kapazität in Frage kommender Institutionen zur Behandlung des Problems der auf der Straße arbeitenden Kinder zu stärken und sie direkt zu

unterstützen. Vorbereitende Tätigkeiten wurden auch in der Russischen Föderation durchgeführt, um auf nationaler Ebene Tätigkeiten gegen Kinderarbeit in Angriff zu nehmen.

In der Türkei hat die sichtbare Kinderarbeit während des Übergangs von einer Agrar- zu einer Industriegewirtschaft ständig zugenommen, insbesondere in den Elendsvierteln der rasch wachsenden Städte. Eine 1994 durchgeführte Arbeitsmarkterhebung kam zu dem Ergebnis, daß von insgesamt 12 Millionen Kindern im Alter zwischen sechs und 14 Jahren annähernd 4 Millionen einer Erwerbstätigkeit nachgingen. Fast 13 Prozent der Kinder dieser Altersgruppe besuchten keine Schule.

Seit sich die Türkei als eines der ersten Länder an IPEC beteiligt, hat das Land große Fortschritte in dieser Frage gemacht, die zu einer nationalen Entwicklungspriorität und zu einem der wichtigsten Anliegen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände geworden ist. Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat eine für Kinderarbeit zuständige Dienststelle eingerichtet und im ganzen Land Arbeitsaufsichtsbeamte in Fragen der Kinderarbeit ausgebildet. Außerdem hat es einen integrierten Programmorschlag für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in ausgewählten Industriegebieten der westlichen Türkei ausgearbeitet und vorgeschlagen, auf der Grundlage eines zeitlich befristeten nationalen Programms die Kinderarbeitspolitik zu einem festen Bestandteil der nationalen Entwicklungsbemühungen der Region zu machen. 1997 wurde Gesetzgebung angenommen, der zufolge die Mindestschulpflicht von fünf auf acht Jahre verlängert wurde.

Eine besondere Stärke der Tätigkeiten gegen die Kinderarbeit in der Türkei war ihre dreigliedrige Grundlage. In etlichen Bereichen war die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Ministerien, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie zwischen Universitäten und einer Vielzahl von nichtstaatlichen Organisationen wegweisend (siehe Kasten 2.31).

Fortschritte wurden in der Türkei auch bei Bemühungen erzielt, einige der zunächst in IAO-IPEC-Aktionsprogrammen erprobten Konzepte weiter zu verbreiten. Ein Beispiel hierfür ist das Zentrum für Kinder, die auf den Straßen Ankaras arbeiten, das ursprünglich im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen IAO-IPEC und der Stadtverwaltung von Ankara eingerichtet worden war. Als die Projektfinanzierung 1997 auslief, wurde der Betrieb des Zentrums, dessen wichtigste Leistung darin bestand, im Verlauf von drei Jahren 1.200 Kindern in das Grundschulsystem eingegliedert zu haben, von der Stadtverwaltung fortgeführt. Ein ähnliches Zentrum entstand in Diyarba-

### Kasten Nr. 2.31. Die Bekämpfung der Kinderarbeit durch türkische Arbeitgeber

In der Türkei ist die Kinderarbeit insbesondere in KMUs und im informellen Sektor weit verbreitet. Verbände der Arbeitgeber von Klein- und Mikrobetrieben befinden sich daher in einer guten Position, um das Problem anzugehen. Ein Verband, der entsprechende Bemühungen unternimmt, ist der Bund türkischer Kleingewerbetreibender und Handwerker (TESK), der KMUs und Handwerker repräsentiert. Seine Initiativen zur Bekämpfung der Kinderarbeit umfassen:

- die Einrichtung eines Programms zur Förderung von Chancen zur Erzielung eines Einkommens für die Eltern arbeitender Kinder auf der Grundlage der IAO-Ausbildungsmethodologie Start Your Business und eines Systems

der Mikrofinanzierung, damit sie ihre Kinder aus der Arbeit herausholen können;

- die Einrichtung von beratenden Arbeitsstätten-Inspektionsgruppen, die bei den Arbeitgebern vor Ort Besuche durchführen und sicherstellen, daß die älteren Kindern vermittelte Berufsausbildung zweckmäßig ist und unter sicheren Bedingungen erfolgt.

Die Türkische Vereinigung der Arbeitgeberverbände (TISK) hat sich ebenfalls um die Verbreitung seines eigenen Ausbildungsprogramms für beratende Arbeitsstätten-Inspektionsgruppen bemüht, um so die Arbeitsbedingungen und die Qualität der älteren Kindern vermittelten Berufsausbildung zu verbessern.

kir, einem rasch wachsenden städtischen Zentrum, wo sich mittellose Familien aus ländlichen Gebieten ansiedeln und zahlreiche Kinder auf den Straßen leben und arbeiten.

Im Rahmen der Reaktion der IAO auf das Erdbeben in Izmit im August 1999, das die Situation der arbeitenden Straßenkinder in den betroffenen Gebieten zusätzlich verschlimmerte, wurde ein Konzept verfolgt, das sich auf die Erfahrungen der Zentren für Straßenkinder in Ankara und Diyarbakir stützte.

### Statistisches Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit

Das Statistische Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit (SIMPOC) wurde im Januar 1998 als fester Bestandteil des IAO-IPEC-Programms eingerichtet, um die Mitgliedstaaten bei der Sammlung, Analyse und Verbreitung vergleichbarer Daten über Kinderarbeit zu unterstützen. Auf der Grundlage der von der IAO in früheren Jahren zur Durchführung von Kinderarbeitserhebungen ausgearbeiteten Methodologie soll das Programm eine Analyse des Umfangs, der Art, Verteilung, Ursachen und Konsequenzen der Kinderarbeit ermöglichen, die Ausrichtung von Interventionen unterstützen, die nationale Kapazität zur Durchführung ähnlicher Untersuchungen stärken und die Vergleichbarkeit von Daten zwischen Ländern verbessern.

Einige der ersten SIMPOC-Erhebungen wurden in Georgien, Portugal und der Ukraine durchgeführt. In Italien, Rumänien und der Türkei werden Tätigkeiten demnächst aufgenommen oder sind bereits im Gang (siehe Kasten 2.32).

### Kasten Nr. 2.32. Kinderarbeitserhebungen in Georgien, Portugal und der Ukraine

Im Rahmen des von IAO-IPEC eingerichteten Statistischen Informations- und Überwachungsprogramms zur Kinderarbeit (SIMPOC) wurden statistische Erhebungen durchgeführt in:

- *Georgien*, wo aus der modularen Kinderarbeitserhebung hervorging, daß zwischen September 1999 und April 2000 483.900 Kinder der Altersgruppe der 7-17jährigen (bzw. 58,3 Prozent dieser Altersgruppe) einer Erwerbstätigkeit nachgingen, einschließlich Kindern, die mehr als 24 Stunden pro Woche häusliche Arbeiten verrichteten;
- *Portugal*, wo festgestellt wurde, daß im Oktober/November 1998 über 43.000 Kinder der Altersgruppe der 6-15jährigen (bzw. annähernd 4 Prozent dieser Altersgruppe) einer Erwerbstätigkeit nachgingen; die Ergebnisse der Erhebung wurden auf einem nationalen Seminar auf hoher Ebene verbreitet;
- *Ukraine*, wo festgestellt wurde, daß im zweiten und dritten Quartal 1999 über 416.000 Kinder der Altersgruppe der 5-17jährigen (bzw. 6,6 Prozent dieser Altersgruppe) einer Erwerbstätigkeit nachgingen: die Methodologie und erste Ergebnisse der Erhebung wurden im Juni 1999 auf einem nationalen Seminar auf hoher Ebene diskutiert, und die abschließenden Ergebnisse wurden auf der Mittel- und osteuropäischen Subregionalkonferenz über die ukrainische Kinderarbeitserhebung vorgestellt, die im Mai 2000 unter Teilnahme von Vertretern aus zehn Ländern in der Ukraine veranstaltet wurde.







## Statistischer Anhang



Tabelle 1. UNDP-Index der menschlichen Entwicklung — Europa und Zentralasien

<i>Rang in Europa</i>	<i>Rang in der Welt</i>	<i>Land</i>	<i>Lebenserwartung bei der Geburt (Jahre), 1998</i>	<i>Alphabetisierungsrate der Erwachsenen (%), 1998</i>	<i>Pro-Kopf-BIP (KPP* US-Dollar), 1998</i>
42	94	Albanien	72,9	83,5	2.804
41	93	Armenien	70,7	98,2	2.072
40	90	Aserbaidtschan	70,1	99,0	2.175
30	57	Belarus	68,1	99,5	6.319
4	7	Belgien	77,3	99,0	23.223
31	60	Bulgarien	71,3	98,2	4.809
11	15	Dänemark	75,7	99,0	24.218
10	14	Deutschland	77,3	99,0	22.169
35	69	Die ehemalige jugoslawische Rep. Mazedonien	73,2	94,6	4.254
27	46	Estland	69,0	99,0	7.682
7	11	Finnland	77,0	99,0	20.847
8	12	Frankreich	78,2	99,0	21.175
36	70	Georgien	72,9	99,0	3.353
19	25	Griechenland	78,2	96,9	13.943
14	18	Irland	76,6	99,0	21.482
2	5	Island	79,1	99,0	25.110
18	23	Israel	77,9	95,7	17.301
15	19	Italien	78,3	98,3	20.585
37	73	Kasachstan	67,9	99,0	4.378
43	98	Kirgistan	68,0	97,0	2.317
28	49	Kroatien	72,8	98,0	6.749
33	63	Lettland	68,7	99,8	5.728
29	52	Litauen	70,2	99,5	6.436
13	17	Luxemburg	76,8	99,0	33.505
20	27	Malta	77,3	91,5	16.447
5	8	Niederlande	78,0	99,0	22.176
1	2	Norwegen	78,3	99,0	26.342
12	16	Österreich	77,1	99,0	23.166
26	44	Polen	72,7	99,7	7.619

## MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT IN EUROPA UND ZENTRALASIEN

<i>Rang in Europa</i>	<i>Rang in der Welt</i>	<i>Land</i>	<i>Lebenserwartung bei der Geburt (Jahre), 1998</i>	<i>Alphabetisierungsrate der Erwachsenen (%), 1998</i>	<i>Pro-Kopf-BIP (KPP* US-Dollar), 1998</i>
21	28	Portugal	75,5	91,4	14.701
45	102	Republik Moldau	67,8	98,6	1.947
34	64	Rumänien	70,2	97,9	5.648
32	62	Russische Föderation	66,7	99,5	6.460
3	6	Schweden	78,7	99,0	20.659
9	13	Schweiz	78,7	99,0	25.512
24	40	Slowakei	73,1	99,0	9.699
22	29	Slowenien	74,6	99,6	14.293
16	21	Spanien	78,1	97,4	16.212
47	110	Tadschikistan	67,5	99,0	1.041
23	34	Tschech. Republik	74,1	99,0	12.362
39	85	Türkei	69,3	84,0	6.422
44	100	Turkmenistan	65,7	98,8	2.550
38	78	Ukraine	69,1	99,6	3.194
25	43	Ungarn	71,1	99,3	10.232
46	106	Usbekistan	67,8	88,0	2.053
6	10	Vereinigtes Königreich	77,3	99,0	20.336
17	22	Zyperns	77,9	96,6	17.482
		Mittel- und Osteuropa und Zentralasien	68,9	98,6	6.200
		OECD-Länder	76,4	97,4	20.357
		Welt	66,9	78,8	6.526

Keine Angaben verfügbar für Bosnien-Herzegowina, San Marino und Jugoslawien.

\* Kaufkraftparitätsbereinigte BIP-Zahlen.

Quelle: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), *Human Development Report 2000* (New York und Oxford, Oxford University Press, 2000).

Tabelle 2. Reales BIP-Wachstum pro Jahre (prozentuale Veränderung)

<i>Land</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>Schätzungen 2000</i>	<i>Schätzungen 2001</i>
Albanien	-7,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Armenien	3,3	7,2	4,0	6,0	6,0
Aserbaidschan	5,8	10,0	7,4	4,6	7,9
Belarus	11,4	8,3	3,0	...	2,0
Belgien	3,5	2,7	2,3	3,3	2,9
Bosnien und Herzegowina	30,0	18,0	8,0	14,0	14,0
Bulgarien	-7,0	3,5	2,5	4,0	4,5
Dänemark	3,1	2,7	1,3	1,7	2,1
Deutschland	1,5	2,2	1,5	2,8	3,3
Die ehemalige jugoslawische Rep. Mazedonien	1,4	2,9	2,5	6,0	5,0
Estland	10,6	4,0	-1,3	4,0	6,0
Finnland	6,3	5,0	3,6	4,1	3,5
Frankreich	2,0	3,4	2,7	3,5	3,1
Georgien	10,8	2,9	3,0	4,0	5,0
Griechenland	3,4	3,7	3,5	3,6	3,1
Irland	10,7	8,9	8,4	7,4	7,2
Island	5,4	5,1	5,6	4,7	3,5
Israel	2,7	2,0	2,2	3,8	3,5
Italien	1,8	1,5	1,4	2,7	2,8
Kasachstan	1,7	-2,5	1,7	3,0	3,5
Kirgistan	9,9	2,3	2,2	2,4	3,2
Kroatien	6,5	2,3	-2,0	2,5	3,5
Lettland	6,5	3,6	0,8	4,0	6,0
Litauen	7,3	5,1	-3,3	2,1	4,0
Luxemburg	7,3	5,0	5,2	5,1	5,0
Malta	3,7	3,1	3,5	...	...
Niederlande	3,8	3,7	3,5	3,8	3,4
Norwegen	4,3	2,1	0,8	3,3	2,3
Österreich	1,2	2,9	2,0	3,1	3,3
Polen	6,8	4,8	4,1	5,2	5,5
Portugal	3,8	3,9	3,0	3,4	3,1

---



---

MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT IN EUROPA UND ZENTRALASIEN

---



---

<i>Land</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>Schätzungen 2000</i>	<i>Schätzungen 2001</i>
Republik Moldau	1,3	-8,6	-5,0	2,0	4,0
Rumänien	-6,1	-5,4	-3,9	1,3	4,0
Russische Föderation	0,9	-4,5	3,2	1,5	1,4
Schweden	2,0	3,0	3,8	3,9	3,2
Schweiz	1,7	2,1	1,7	2,1	2,1
Slowakei	6,5	4,4	1,0	2,0	3,9
Slowenien	4,6	3,9	3,8	4,0	4,6
Spanien	3,8	4,0	3,7	3,7	3,4
Tadschikistan	1,7	5,3	3,7	5,0	6,5
Tschech. Republik	0,3	-2,3	-0,5	1,6	2,7
Türkei	7,6	3,1	-4,3	...	...
Turkmenistan	-11,3	5,0	16,0	18,9	2,2
Ukraine	-3,0	-1,7	-0,4	0,5	3,0
Ungarn	4,6	4,9	4,1	4,5	4,6
Usbekistan	2,4	4,4	4,1	3,0	2,0
Vereinigtes Königreich	3,5	2,2	2,0	3,0	2,0
Zypern	2,5	5,0	4,5	...	...
Europäische Union	2,6	2,7	2,3	3,2	3,0

Anmerkung: ... = nicht verfügbar.

Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF): *World Economic Outlook* (Washington, DC, IWF), Apr. 2000 unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2000/01/index.htm>.

---

Tabelle 3. Arbeitslosenquote, 1995-99

<i>Land</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Albanien*	12,9	11,8	14,9	17,6	14,6
Armenien*	8,1	9,7	11,0	8,9	11,5
Aserbaidshan*	1,1	1,1	1,3	1,4	1,2
Belarus*	2,7	4,0	2,8	2,3	2,0
Belgien**	12,9	12,7	12,4	11,6	10,8 <sup>l</sup>
Bosnien und Herzegowina*	...	...	...	38,5	39,1
Bulgarien*	11,1	12,5	13,7	12,2	16,0
Dänemark**	10,2	8,7	7,7	6,4	5,7
Deutschland**	8,1	8,8	9,8	9,3	9,0
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien *	35,6	38,8	41,7	41,4	47,0
Estland*	5,0	5,6	4,6	5,1	6,7
Finnland**	15,4	14,6	12,7	11,4	10,1
Frankreich**	11,6	12,3	12,5	11,8	11,1
Georgien*	3,4	3,2	8,0	4,2	5,6
Griechenland**	10,0	10,3	10,2	11,2	11,3 <sup>l</sup>
Irland**	12,2	11,9	10,3	7,6	5,8
Island**	5,0	4,3	3,7	3,0	2,0
Israel***	6,9	6,7	7,7	8,6	9,3
Italien**	11,7	11,7	11,8	11,9	11,6
Jugoslawien*	24,7	26,1	25,6	27,2	27,4
Kasachstan*	2,1	4,1	3,9	3,7	3,9
Kirgistan*	3,0	4,5	3,1	3,1	3,0
Kroatien*	17,6	15,9	17,6	18,6	20,8
Lettland*	6,6	7,2	6,7	9,2	9,1
Litauen*	7,3	6,2	6,7	6,9	10,0
Luxemburg**	3,0	3,3	3,3	3,1	2,9
Malta*	3,8	4,4	5,0	4,9	...
Niederlande**	7,1	6,6	5,5	4,2	3,2
Norwegen**	4,9	4,8	4,1	3,2	3,2
Österreich**	5,9	6,3	6,4	6,5	6,3 <sup>l</sup>
Polen**	13,3	12,3	11,2	10,6	11,4
Portugal**	7,2	7,3	6,8	5,0	4,5
Republik Moldau*	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1

MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT IN EUROPA UND ZENTRALASIEN

Land	1995	1996	1997	1998	1999
Rumänien*	9,5	6,3	8,8	10,3	11,5
Russische Föderation*	8,9	9,3	11,2	13,3	12,3
Schweden**	7,7	8,0	8,0	6,5	5,5
Schweiz**	4,2	4,7	5,2	3,9	2,8
Slowakei*	13,1	12,8	12,5	15,6	19,2
Slowenien*	14,5	14,4	14,8	14,6	13,0
Spanien**	22,7	22,2	20,8	18,8	15,8
Tadschikistan*	1,8	2,4	2,8	2,9	3,1
Tschech. Republik**	4,1	3,9	4,8	6,5	8,9
Türkei**	6,9	6,0	6,4	6,3	6,6
Turkmenistan*	...	...	...	...	...
Ukraine*	0,6	1,5	2,8	4,3	4,3
Ungarn**	10,4	10,1	8,9	8,0	7,0
Usbekistan*	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5
Vereinigtes Königreich**	8,6	8,0	6,9	6,2	6,1 <sup>1</sup>
Zypern*	2,6	3,1	3,4	3,3	...

Anmerkung: ... = nicht verfügbar.

<sup>1</sup> Die Arbeitslosenzahlen des IWF 1999 für Belgien (9,0%), Griechenland (10,5%), Österreich (4,3%) und das Vereinigte Königreich (4,4%) sind erheblich niedriger als die Zahlen der OECD.

\* Wirtschaftskommission für Europa: *Economic Survey of Europe*, 2000 Nr. 1, 1999 Nr. 3, 1998 Nr. 1 und 3, und *Economic Survey of Europe in 1995-1996* (Genf, Vereinte Nationen). Die Zahlen für 1999 sind Jahresendzahlen.

\*\* Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): *OECD Economic Outlook* (Paris), Dez. 1999.

\*\*\* IWF: *World Economic Outlook*, Apr. 2000, a.a.O.



Tabelle 4. Mitgliedschaft in Europäischen Regionalorganisationen

<i>Land</i>	<i>IAO</i>	<i>OSZE</i>	<i>Europarat</i>	<i>OECD</i>	<i>Europäische Union</i>	<i>EU-Bewerberländer</i>	<i>GUS</i>
Albanien	x	x	x				
Armenien	x	x	x				x
Aserbaidzchan	x	x					
Belarus	x	x					x
Belgien	x	x	x	x	x		
Bosnien und Herzegowina	x	x					
Bulgarien	x	x	x			x	
Dänemark	x	x	x	x	x		
Deutschland	x	x	x	x	x		
Die ehemalige Jugoslawische Rep. Mazedonien	x	x	x				
Estland	x	x	x			x	
Finnland	x	x	x	x	x		
Frankreich	x	x	x	x	x		
Georgien	x	x	x				x
Griechenland	x	x	x	x	x		
Irland	x	x	x	x	x		
Island	x	x	x	x			
Israel	x						
Italien	x	x	x	x	x		
Jugoslawien	x*	x**					
Kasachstan	x	x					x
Kirgistan	x	x					x
Kroatien	x	x	x				
Lettland	x	x	x			x	
Litauen	x	x	x			x	
Luxemburg	x	x	x	x	x		
Malta	x	x	x			x	
Niederlande	x	x	x	x	x		
Norwegen	x	x	x	x			
Österreich	x	x	x	x	x		
Polen	x	x	x	x		x	

MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT IN EUROPA UND ZENTRALASIEN

<i>Land</i>	<i>IAO</i>	<i>OSZE</i>	<i>Europarat</i>	<i>OECD</i>	<i>Europä- ische Union</i>	<i>EU- Bewerber- länder</i>	<i>GUS</i>
Portugal	x	x	x	x	x		
Republik Moldau	x	x	x				x
Rumänien	x	x	x			x	
Russische Föderation	x	x	x				x
San Marino	x	x	x				
Schweden	x	x	x	x	x		
Schweiz	x	x	x	x			
Slowakei	x	x	x			x	
Slowenien	x	x	x			x	
Spanien	x	x	x	x	x		
Tadschikistan	x	x					x
Tschech. Republik	x	x	x	x		x	
Türkei	x	x	x	x		x	
Turkmenistan	x	x					x
Ukraine	x	x	x				x
Ungarn	x	x	x	x		x	
Usbekistan	x	x					x
Vereinigtes Königreich	x	x	x	x	x		
Zypern	x	x	x			x	

\* Dies bezieht sich auf die ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien. Gemäß dem Beschluß des Verwaltungsrats des IAA entsprechend den einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen ist kein Staat als Nachfolgestaat dieses Mitglieds anerkannt worden, dessen Mitarbeit 1992 ausgesetzt wurde.

\*\* Mitarbeit wurde 1992 ausgesetzt.

Tabelle 5. Ausgaben der IAO für Programme der technischen Zusammenarbeit in Europa nach Finanzierungsquelle, 1989-99 (in tausend US-Dollar)

<i>Finanzierungsquelle</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
UNDP	576	704	689	660	624	1.344	956	1.127	2.755	2.482	2.545
Treuhandmittel- und multilaterale Mittel	975	1.267	1.919	4.100	4.408	4.298	6.824	4.553	2.627	2.275	2.655
UNFPA	53	21	5	18	27	–	–	–	–	–	21
Ordentlicher Haushalt der IAO	208	297	563	566	1.051	591	1.033	392	1.422	482	1.631
Insgesamt	1.813	2.289	3.176	5.344	6.111	6.232	8.814	6.072	6.804	5.238	6.852
Jährliche Wachstumsrate in %	18	26,3	38,8	68,3	14,3	2	41,3	-31,1	12,1	-23,0	30,8
Prozentualer Anteil Europas an den globalen Ausgaben der IAO für die technische Zusammenarbeit	1,3	1,5	1,9	3,3	4,1	5,5	7,8	6,2	6,3	5,6	7,1

Tabelle 6. Ausgaben der IAO für Programme der technischen Zusammenarbeit in Europa nach Art der Unterstützung, 1995-99 (in tausend US-Dollar)

	1995	1996	1997	1998	1999
Experten	4.079	3.368	2.582	2.795	2.794
Ausbildung	3.265	1.684	1.815	1.190	1.763
Ausrüstung und sonstiges	1.469	1.019	2.407	1.254	2.003
<b>Insgesamt</b>	<b>8.814</b>	<b>6.072</b>	<b>6.804</b>	<b>5.238</b>	<b>6.852*</b>

\* Die Gesamtausgaben für 1999 schließen Ausgaben von schätzungsweise 0,293 Millionen US-Dollar ein, die beim UNDP für die IAO angefallen sind und der IAO nach Rechnungsabschluß gemeldet wurden.

Tabelle 7. Bewilligungen für das multilaterale Programm, 1996-99\*

Quelle	Bewilligungen (US-Dollar)			
	1996	1997	1998	1999
Belgien	1.639.383	11.047.285	219.989	827.529
Dänemark	9.489.728	10.010.138	7.504.381	6.520.819
Deutschland	34.203.734	1.767.207	910.552	751.880
Finnland	0	902.820	762.092	2.111.828
Frankreich	392.307	822.500	1.796.246	957.854
Italien**	1.867.289	4.347.816	3.217.981	1.607.700
Luxemburg	269.440	876.170	430.931	0
Niederlande	10.442.891	5.371.006	4.778.328	8.957.698
Norwegen	8.663.073	3.576.697	9.743.719	4.741.698
Österreich	0	651.999	237.940	0
Polen	0	0	19.250	0
Portugal	0	275.231	1.803.818	2.460.039
Schweden	1.455.191	8.852.828	5.908.525	1.086.585
Schweiz	1.327.436	2.857.164	750.000	0
Spanien	625.000	0	178.493	859.888
Vereinigtes Königreich	0	836.957	2.863.641	9.586.670
<b>Europäische Union</b>	89.000	2.098.939	956.913	202.885
<b>Europäische Region insgesamt</b>	70.464.472	54.294.757	42.082.799	40.673.073
<b>Geber alle Regionen insgesamt</b>	78.815.339	60.245.773	60.138.689	72.821.270

\* Ohne beigeordnete Sachverständige.

\*\* Diese Zahlen enthalten nicht den Beitrag Italiens zum Turiner Zentrum der IAO, der sich 1996 auf 4.410.554 Dollar, 1997 auf 5.671.106 Dollar, 1998 auf 5.250.288 Dollar und 1999 auf 3.999.785 Dollar belief.

Tabelle 8. Ausgaben für das multilaterale Programm nach Geber (1998-1999)

Quelle	Ausgaben (US-Dollar)			
	1998	%	1999	%
Belgien	2.284.228	4,8	2.381.201	5,1
Dänemark	7.471.203	15,8	7.296.865	15,7
Deutschland	6.100.994	12,9	5.137.930	11,0
Finnland	655.782	1,4	568.529	1,2
Frankreich	302.606	0,6	316.168	0,7
Italien	3.403.521	7,2	2.997.540	6,4
Luxemburg	283.524	0,6	247.211	0,5
Niederlande	5.266.831	11,1	5.099.166	11,0
Norwegen	5.657.747	11,9	5.383.225	11,6
Österreich	311.424	0,7	210.688	0,5
Portugal	8.957	0,0	457.833	1,0
Schweden	2.232.882	4,7	3.092.832	6,7
Schweiz	1.903.106	4,0	1.865.216	4,0
Spanien	3.836.540	8,1	3.520.585	7,6
Vereinigtes Königreich	604.355	1,3	669.906	1,4
<b>Europäische Union</b>	724.561	1,5	1.080.952	2,3
<b>Europäische Region insgesamt</b>	41.048.261	86,6	40.325.847	86,7
<b>Alle Regionen insgesamt</b>	47.375.901	100,0	46.511.598	100,0

Tabelle 9. Lebenserwartung bei der Geburt — ausgewählte Übergangsländer, 1980-97

	1980	1985	1989	1993	1997
<b>Mittel- and Südosteuropa</b>					
Albanien	70,0	71,2	72,5	71,3	71,7
Bulgarien	71,0	-	71,8	71,1	70,7
Die ehemalige jugoslawische Rep. Mazedonien	70,1	-	-	-	72,5
Estland	69,0	70,0	70,1	68,0	70,1
Kroatien	70,4	-	71,8	-	72,5
Lettland	68,8	70,0	70,1	67,6	69,2
Litauen	70,0	70,5	71,5	69,0	71,2
Polen	71,2	71,1	71,0	71,6	72,7
Rumänien	69,2	69,8	69,5	69,6	69,0
Slowakei	70,4	71,0	71,0	72,4	72,7
Slowenien	71,4	71,6	72,7	73,3	74,7
Tschech. Republik	70,4	71,0	71,7	72,7	73,9
Ungarn	69,1	69,1	69,5	69,0	70,6
<b>Durchschnitt</b>	<b>70,1</b>	<b>70,5</b>	<b>71,1</b>	<b>70,5</b>	<b>71,7</b>
<b>GUS</b>					
Armenien	72,6	72,8	71,8	71,1	73,7
Aserbaidschan	68,0	69,2	70,2	69,4	70,9
Belarus	70,8	72,3	71,6	69,0	68,5
Georgien	71,0	71,3	71,8	-	72,6
Kasachstan	66,8	67,6	68,3	66,7	64,9
Kirgistan	65,6	67,2	67,9	67,2	66,9
Republik Moldau	65,6	65,3	68,8	67,4	66,5
Russische Föderation	67,3	67,8	69,2	65,2	66,9
Tadschikistan	66,2	68,1	68,4	-	68,3
Turkmenistan	64,5	64,6	65,0	-	65,7
Ukraine	69,3	69,4	70,5	67,9	67,4
Usbekistan	67,4	67,6	69,0	-	69,2
<b>Durchschnitt</b>	<b>67,9</b>	<b>68,6</b>	<b>69,4</b>	<b>68,0</b>	

Quelle: Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: *Transition Report 1999: Ten years of transition* (London, EBRD, 1999).





## Bibliographie

- Brown, A.N. (Hrsg.). 1999. *When is transition over?* (Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research).
- EBRD. 1999. *Transition Report 1999: Ten years of transition* (London, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung).
- EG. 2000. "Agenda 2000: Erweiterung: Gesamtdokument 1999: Berichte über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt", in *Bulletin der Europäischen Union* (Luxemburg, Europäische Kommission), Beilage 2/99.
- . 1999a. *Central European countries' employment and labour market review* (Luxemburg), Nr. 1, 1999.
- . 1999b. *Beschäftigung in Europa 1999* (Luxemburg).
- . 1999c. *Der Europäische Soziale Dialog: Sondernummer: Verhaltenskodizes und Sozillabel: Ethischer Konsum und ethische Produktion*, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Mai 1999.
- ECE. 1997, 1998, 1999 und 2000. *Economic Survey of Europe*, 2000 Nr. 1, 1999 Nr. 1, 2 und 3, 1998 Nr. 1, 2 und 3, *Economic Survey of Europe in 1995-1996*, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (Genf, Vereinte Nationen).
- Europäische Beobachtungsstelle für Arbeitsbeziehungen (EIRO). 1999. "Barometer' examines industrial relations in the Baltic States", in *EIROOnline*, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dez. 1999, unter <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/12/features/FI9912129F.html> [besucht am 20. Juni 2000].
- IMF. 1999 und 2000. *World Economic Outlook* (Washington, DC, Internationaler Währungsfonds), Okt. 1999 und Apr. 2000 unter <http://www.os/index.htm> [besucht am 18. Apr. 2000].
- Le courrier des pays de l'Est: Europe centrale et orientale 1998-1999: l'UE en point de mire* (Paris, La documentation Française), Nr. 442, Aug.-Sept. 1999.
- Tapiola, K. 1995. "Trade union development in the CEECs", in *Transfèr: European Review of Labour and Research* (Brüssel, Europäisches Gewerkschaftsinstitut), Bd. 1, Nr. 3, Juli 1995.
- UNICEF. 1999. "Women in transition", in *Regional monitoring report* (Florenz), International Child Development Centre, Nr. 6.
- Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten. 1999. *World Economic and Social Survey 1999: Trends and policies in the world economy – Financial development in the globalizing world* (New York, Vereinte Nationen).

## Veröffentlichungen der Internationalen Arbeitsorganisation

- Henry, H. 1997. *Framework for cooperative legislation* (Genf, IAA).
- IAA. 1990. *International Standard Classification of Occupations (Revised 1988)* (ISCO-88) (eine russische Ausgabe wurde 1998 veröffentlicht) (Genf).
- . 1996. *Management of alcohol- and drug-related issues in the workplace: An ILO code of practice* (Genf).
  - . 1997. *World Labour Report 1997-98: Industrial relations, democracy and social stability* (Genf).
  - . 1998a. *Tätigkeiten der IAO, 1996-97: Bericht des Generaldirektors*, Internationale Arbeitskonferenz , 86. Tagung (Genf).
  - . 1998b. *World Employment Report 1998-99: Employability in the global economy: How training matters* (Genf).
  - . 1999. *Menschenwürdige Arbeit: Bericht des Generaldirektors*, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung (Genf).
  - . 2000. *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world* (Genf).
- Quantitative Methods in Social Protection series*: Cichon, M.; Newbrander, W.; Yamabana, H.; Weber, A.; Normand, C.; Dror, D.; Preber, A. 1999. *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing* (Genf, IAA); Iyer, S. 1999. *Actuarial mathematics of social security pensions* (Genf, IAA); und Scholz, W.; Hagemeyer, K.; Cichon, M. 2000. *Social budgeting* (Genf, IAA).
- Sources and methods: Labour statistics*, Bd. 9: Sonderausgabe: *Transition countries*, (Genf, IAA, 1999) (dreisprachig Englisch, Französisch und Spanisch).

## IAA-Veröffentlichungen über die Europäische Region

- Anker, R.; Melkas, H. 1998. *Gender equality and occupational segregation in Nordic labour markets* (Genf, IAA).
- Aro, P.; Repo, P. 1997. *Trade union experiences in collective bargaining in Central Europe: A report of an ILO survey in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia* (Budapest, IAO-CEET).
- Auer, P. 2000. *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Genf, IAA).
- Blanpain, R. 1999. *European works councils in multinational enterprises: Background, working and experience*, Multinational Enterprises Programme, Working Paper Nr. 83 (Genf, IAA).
- Casale, G. (Hrsg.). 1998. *Workers' participation in Central and Eastern Europe: New challenges and trends* (Budapest, IAO-CEET).
- . (Hrsg.). 1999a. *Labour relations in SMEs in selected Central and Eastern European countries* (Budapest, IAO-CEET).
  - . (Hrsg.). 1999b. *Social dialogue in Central and Eastern Europe* (Budapest, IAO-CEET).

- Chernyshev, I. (Hrsg.). 1994. *Labour statistics for a market economy: Challenges and solutions in the transition countries of Central and Eastern Europe and the former Soviet Union* (Budapest, Central European University Press) (eine russische Ausgabe wurde 1996 veröffentlicht).
- ; mit einem Beitrag von Standing, G. 1997. *Statistics for emerging labour markets in transition economies: A technical guide on sources, methods, classifications and policies*, ILO studies series (Basingstoke, Macmillan) (liegt auch in Russisch und Ukrainisch vor).
- Cichon, M.; Samuel, L. 1995. *Making social protection work: The challenge of tripartism in social governance for countries in transition* (Budapest, IAO-CEET und Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit Zyperns).
- Godfrey, M.; Richards, P. (Hrsg.). 1997. *Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe* (Genf, IAA).
- Griffin, K. (Hrsg.). 1995. *Social policy and economic transformation in Uzbekistan: Report of an ILO/UNDP mission to the Government of Uzbekistan* (Genf, IAA und UNDP).
- Héthy, L. 1999. *Under pressure: Workers and trade unions in Hungary during the period of transformation 1989-1998* (Budapest, IAO).
- Hoffer, F. 1997. *Traditional trade unions during transition and economic reform in the Russian Federation*, Arbeitspapier des Abteilungsübergreifenden Aktionsprogramms für Privatisierung, Umstrukturierung und Wirtschaftsdemokratie (IPPRE-8) (Genf, IAA).
- ILO. 1996a. *Employment prospects for disabled people in transition countries: Guidelines on active training and employment policies for disabled people in Central and Eastern Europe* (Genf).
- . 1996b. *The role of labour inspection in transition economies*, Abteilung Arbeitsverwaltung, Dokument Nr. 48 (Genf).
- ; Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD). 1998. *Restructuring public services and the role of trade unions in this process*, Verhandlungen der IAO/IÖD - Transkaukasus-Subregionalkonferenz, Tbilisi, 9.-11. Juli 1998 (liegt auch in Russisch vor).
- Kramer, J.; Steding, R. 1996. *Creating a favourable climate and conditions for cooperative development in Central and Eastern Europe* (Genf, IAA).
- Keune, M. (Hrsg.). 1998. *Regional development and employment policy: Lessons from Central and Eastern Europe*, IAO-CEET und IPPRED (Genf, IAA).
- Kyloh, R. (Hrsg.). 1995. *Tripartism on trial: Tripartite consultations and negotiations in Central and Eastern Europe* (Genf, IAO-CEET).
- Nesporova, A. 1999. *Employment and labour market policies in transition economies* (Genf, IAA).
- O'Connell, P. 1999. *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland*, Employment and Training Paper Nr. 44 (Genf, IAA).
- Rubery, J. 1998. *Equal pay in Europe? Closing the gender wage gap* (Basingstoke, Macmillan).
- Standing, G.; Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.). 1995. *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From protection to destitution*, IAO-CEET (Budapest, Central European University Press).

- Tchernina, N.V. 1996. *Economic transition and social exclusion in Russia*, Internationales Institut für Arbeitsfragen und UNDP, IILS Research Series (Genf, IAA).
- Thornton, P. 1998. *Employment quotas, levies and national rehabilitation funds for persons with disabilities: Pointers for policy and practice* (enthält einen Landesbericht über Polen und Kurzberichte über Österreich und Ungarn) (Genf, IAA).
- UNDP, IAA und Ministerium für Arbeit Albaniens. 1995. *Reforming wage policy in Albania*, für die Dreigliedrige Konferenz über die Verbesserung der Lohnpolitik in Albanien ausgearbeiteter Bericht, Tirana, 1.-3. Nov. 1995 (Genf, IAA).
- Uvalic, M.; Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.). 1997. *Privatization surprises in transition economies: Employee-ownership in Central and Eastern Europe* (Cheltenham, Edward Elgar).
- Vaughan-Whitehead, D. (Hrsg.). 1995. *Reforming wage policy in Central and Eastern Europe*, für das Internationale Symposium über Löhne, Effizienz und Sozialen Zusammenhalt ausgearbeiteter Bericht: Auf dem Weg zu einer ausgehandelten Lohnpolitik in Mittel- und Osteuropa, Budapest, 29. Nov.-1. Dez., 1995 (Budapest, IAA und Europäische Kommission).
- . (Hrsg.). 1997. *Tripartism against crisis: New incomes policy as a driving force in Albania*, IAO, Ministerium für Arbeit, Soziale Angelegenheiten und Frauen Albaniens, UNDP (Budapest, IAO-CEET).
  - . (Hrsg.). 1998. *Paying the price: The wage crisis in Central and Eastern Europe*, ILO Studies Series (Basingstoke, Macmillan).
  - . 1999. *Albania in crisis: The predictable fall of the shining star*, IAO-CEET (Cheltenham, Edward Elgar).

## IAO-CEET-Berichte:

### (Arbeitspapiere)

- Nr. 15: Kabaj, M. 1996. *Programmes and strategies for counteracting unemployment and the promotion of productive employment in Poland*.
- Nr. 16: Keune, M.; Nesporova, A. 1996. *Promoting economic and social restructuring in the Spis region, Slovakia*.
- Nr. 17: 1996. *For more and better jobs in the Russian Federation*.
- Nr. 18: Casale, G. 1996. *Union representativeness in a comparative perspective*.
- Nr. 19: 1997. *Ethnic minorities in Central and Eastern Europe: Guidelines and recommendations for promoting their employment*.
- Nr. 20: Casale, G. 1997. *Collective bargaining and law in Central and Eastern Europe: Some comparative issues*.
- Nr. 21: Cichon, M.; Hagemeyer, K.; Ruck, M. 1998. *Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe*.
- Nr. 22: Casale, G. 1998. *The settlement of labour disputes in Central and Eastern Europe*.
- Nr. 23: Tzanov, V.; Vaughan-Whitehead, D. 1998. *Republic of Bulgaria: For a new incomes policy and strategy*.

Nr. 24: Casale, G. (Hrsg.). 1999. *Labour relations and productivity issues in Central and Eastern European countries*.

### Sonstige Berichte

*Employment and sustainable livelihoods: Hungary* (Budapest, IAO-CEET, 1997).

*Globalization and trade unions in Central and Eastern Europe*, Bericht des Regionalseminars für Arbeitnehmerverbände über Globalisierung und Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa, Budapest, 22.-24. Nov. 1998 (Budapest, IAO-CEET, 1998).

*Report on the ILO-CEET survey on the fiscal deductibility of membership fees paid to employers' organizations in the CEE region* (Budapest, IAO-CEET, 1999).

*The Ukrainian challenge: Reforming labour market and social policy* (Budapest, IAO-CEET, 1995).

*Women in the world of work: Women workers' rights in Hungary*, Schlußbericht des Projekts Ausbildung und Verbreitung von Informationen über die Rechte weiblicher Arbeitnehmer (Budapest, IAO-CEET, 1998).

### IAO-EECAT-Berichte

Altshul, G. 2000. *Cooperatives in the CIS countries* (liegt auch in Russisch vor).

*Cooperatives of the CIS countries in the transition period* (Moskau, 2000) (gemeinsame Veröffentlichung des IAO-Amtes in Moskau und des Internationalen Rates für Konsumgenossenschaften) (nur Russisch).

*Pension legislation in the CIS and Baltic countries* (Moskau, 2000) (gemeinsame Veröffentlichung des IAO-Amtes in Moskau und der Vereinigung der Pensions- und Sozialfonds).

*Social and labour issues: Overcoming adverse consequences of the transition period in the Russian Federation* (Moskau, 2000) (liegt auch in Russisch vor).

*Social dialogue in Russia* (Moskau, 1999) (nur Russisch).

*Some aspects of wages in the transition countries* (Moskau, 1999) (nur Russisch) (Artikelsammlung russischer und anderer Autoren).

*Towards the reform of social security: Principles and pragmatism* (Moskau, 1999) (nur Russisch).

Internationale Migrationspapiere, die speziell die Europäische Region behandeln

Nr. 3: Kuptsch, C.; Oishi, N. 1995. *Training abroad: German and Japanese schemes for workers from transition economies or developing countries*.

Nr. 4: Bovenkerk, F.; Gras, M.J.I.; Ramsodh, D. 1995. *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands*.

Nr. 7: Goldberg, A.; Mourinho, D.; Kulke, U. 1996. *Labour market discrimination against foreign workers in Germany* (liegt auch in Deutsch vor).

Nr. 9: Colectivo IOE: Actis, W.; de Prada, M.A.; Pereda, C.; Pérez Molina, R. 1996. *Labour market discrimination against migrant workers in Spain* (liegt auch in Spanisch vor).

- Nr. 11: Frey, L.; Livraghi, R.; Righi, A.; Tronti, L.; Venturini, A. 1996. *The jobs and effects of migrant workers in Italy: Three essays.*
- Nr. 14: Vuori, K. 1996. *Protecting (im)migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: Finnish and Swedish experiences.*
- Nr. 15: Giubilaro, D. 1997. *Migration from the Maghreb and migration pressures: Current situation and future prospects* (liegt auch in Französisch vor).
- Nr. 16: Abell, J.P.; Havelaar, A.E.; Dankoor, M.M. 1997. *The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands.*
- Nr. 18: Vuori, K. 1997. *Anti-discrimination training activities in Finland.*
- Nr. 21: Powell, D.; Taylor, P.; Wrench, J. 1997. *The evaluation of anti-discrimination training activities in the United Kingdom.*
- Nr. 22: Bouquin, S.; Castelain-Kinet, F.; Delagrangé, H.; Denutte, T. 1998. *Pratiques de formations antidiscriminatoires en Belgique.*
- Nr. 23: Arrijn, P.; Feld, S.; Nayer, A. 1998. *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin: The case of Belgium* (liegt auch in Französisch vor).
- Nr. 25: Hansen, N.-E.; McClure, I. 1998. *Protecting migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: The Danish experience.*
- Nr. 26: Krassinets, E. 1998. *Illegal migration and employment in Russia.*
- Nr. 27: Doomernik, J. 1998. *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands.*
- Nr. 28: Smeesters, B. 1999. *Approche juridique de la discrimination à l'accès à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère.*
- Nr. 30: Juhász, J. et al. 1999. *Illegal labour migration and employment in Hungary.*
- Nr. 31: Sipaviciene, A. 1999. *Foreign labour in Lithuania: Immigration, employment and illegal work.*