

ARBEIT ALS WEG AUS DER ARMUT

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

ARBEIT ALS WEG AUS DER ARMUT

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
91. Tagung 2003

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

ISBN 92-2-712870-0
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2003

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

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

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Vorwort

Zum dritten Mal kann ich der Internationalen Arbeitskonferenz den Bericht des Generaldirektors vorlegen. Der erste Bericht *Menschenwürdige Arbeit*¹ befaßte sich mit unserem Arbeitsauftrag, erläuterte ihn und definierte unsere Mission für die Welt von heute auf der Grundlage der von der IAO vertretenen Werte. Sie haben sich die von uns entwickelte Agenda zu eigen gemacht, mit der bekräftigt wurde, daß sich die IAO aller arbeitenden Menschen anzunehmen hat, auch jener außerhalb des formellen Arbeitsmarktes.

Mein zweiter Bericht *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern*² behandelte die Kluft zwischen den Wünschen und Hoffnungen, die die Menschen in bezug auf ihre Arbeit hegen, und der Realität. Dabei bezeichnete ich das Defizit an menschenwürdiger Arbeit als Maß für jene Kluft zwischen der Welt, in der wir arbeiten, und den Hoffnungen der Menschen auf ein besseres Leben. Der Bericht kam zu der Feststellung, daß menschenwürdige Arbeit für viele der Königsweg zur Verminderung der Armut und zur größeren Legitimität der globalen Wirtschaft ist. Von diesem Grundgedanken geht auch der diesjährige Bericht aus. Sein Thema sind die arbeitenden Armen und die Armen, die keine Arbeit haben. Er zeigt die „Dividende aus menschenwürdiger Arbeit“ auf, die ein konzertiertes Vorgehen gegen die Armut für Familien und Gesellschaften erbringt.

Kapitel 1 des Berichts ist eine zusammenfassende Darstellung der Gedanken, Überzeugungen und Ideen, die ich persönlich in bezug auf diese wichtige Frage vertrete. Wir haben ein umfangreiches historisches Mandat, das uns zum Kampf gegen die Armut verpflichtet. Mit Hilfe unserer Erfahrungen an der Basis wird dieses Mandat in der ganzen Welt in praktische Tätigkeiten umgesetzt. Und wir stehen vor gemeinsamen Aufgaben, wenn wir mit anderen zusammenarbeiten, um Frauen und Männern die Instrumente und die Unterstützung zu bieten, die sie für den Weg aus der Armut benötigen. Kapitel 1 ist meine persönliche Sicht dieser wichtigen Fragen.

Die weiteren Kapitel sind mehr technischer Natur und umfassen eine eingehende und detaillierte Darstellung der von der IAO zur Beseitigung der Armut unternommenen Bemühungen. Kapitel 2 behandelt die komplexen Formen der

¹ *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999.

² IAA: *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

Armut und den Teufelskreis der durch sie verursachten Benachteiligungen. Kapitel 3 schildert das Vorgehen der IAO an der Basis und ihre Instrumente im Kampf gegen die Armut. Kapitel 4 untersucht die Zusammenhänge zwischen Rechten bei der Arbeit und den institutionellen Strukturen des formellen und informellen Arbeitsmarktes einerseits und der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Verminderung der Armut und der Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Wirtschaft andererseits. Kapitel 5 schließlich befaßt sich mit der notwendigen Koordinierung der Maßnahmen, die den unterschiedlichen Lebensbedingungen der Menschen in Armut Rechnung tragen.

Wir wissen, daß Arbeit der beste Weg aus der Armut ist. Aber Beschäftigung und Armutsbeseitigung lassen sich nicht einfach dekretieren. Der Weg zur Erreichung dieser Ziele ist vielmehr lang und schwierig und erfordert die Zusammenarbeit aller Glieder der Gesellschaft. Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern kommt deshalb die einzigartige und entscheidende Rolle zu, einen positiven Konsens über diesen Weg zu entwickeln. Ich fordere Sie auf, auf dieser Internationalen Arbeitskonferenz die dreigliedrige Verpflichtung zu erneuern, Menschen und Völkern bei ihrer Befreiung aus der globalen Armutsfalle zu helfen. Dreigliedrigkeit ist unsere Stärke und unser einzigartiger Beitrag. Lassen Sie uns deshalb gemeinsam den nächsten, dringend notwendigen Schritt auf dem Weg tun, der aus der Armut hin zu menschenwürdiger Arbeit für alle führt.

April 2003

Juan Somavia

Inhalt

Vorwort	iii
1. Die Dividende aus menschenwürdiger Arbeit	1
Unser Mandat	3
Von Kopenhagen zur Millenniums-Erklärung	4
Das Ziel ist eine faire Globalisierung	7
Unsere Erfahrung	8
Entwicklung von Fertigkeiten für eine tragfähige Lebensgrundlage	9
Investitionen in Arbeitsplätze und Gemeinwesen	10
Förderung des Unternehmertums	10
Geld zur Verminderung der Armut nutzen	10
Lokale Entwicklung mit Hilfe von Genossenschaften	11
Beseitigung von Diskriminierungen	11
Bemühungen um ein Ende der Kinderarbeit	11
Einkommen und elementare Soziale Sicherheit gewährleisten	12
Durch sichere Arbeit der Armut entkommen	12
Eine Herausforderung für uns alle	13
Eine Agenda für Beschäftigung entwickeln	14
Eine integrationsfähigere globale Wirtschaft aufbauen	14
Partnerschaften begründen	16
Brücken schlagen	17
Vertrauen schaffen	18
Gemeinsam wirken	19
2. Arbeit und der Lebenszyklus der Armut	21
Einleitung	21
Das grausame Dilemma: Schule oder Arbeit	25
Vergeudete Chancen: Jugendarbeitslosigkeit	28
Weibliche Arbeitnehmer und die Arbeit von Frauen	29
Landwirtschaftliche Arbeitskräfte und ländliche Gemeinschaften	30
Leben und Arbeiten in der städtischen informellen Wirtschaft	33
Gefahren bei der Arbeit, Gesundheit und die Armutsfalle	34
Altwerden in Armut	36
Das Fundament einer Strategie für menschenwürdige Arbeit im Hinblick auf Armutsverringerung	37
Schlußfolgerung	40

3. Gemeinwesenmaßnahmen für menschenwürdige Arbeit und soziale Integration	41
Einleitung	41
Entwicklung von Fertigkeiten für dauerhafte Lebensgrundlagen	42
Investitionen in Arbeitsplätze und Gemeinwesen	46
Förderung unternehmerischen Denkens in Mikro- und Kleinbetrieben	49
Geld für die Verringerung von Armut arbeiten lassen	54
Der Beitrag der Genossenschaften zur lokalen Entwicklung	56
Einkommen sichern	59
Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz angehen	63
Die Bemühungen um die Abschaffung der Kinderarbeit	65
Diskriminierung überwinden	70
Schlußfolgerung: Zusammenschluß zur Überwindung von Armut	72
4. Nachhaltiges armenfreundliches Wachstum und die Lenkung des Arbeitsmarkts	75
Einleitung	75
Institutionen, Märkte und Entwicklung	76
Rechte bei der Arbeit und Entwicklung	77
Informelle Arbeitsmärkte: Eine Strategie zur Verbesserung der Lenkung	81
Sozialer Dialog und Armutsverringerng	84
Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Dienste und der Unternehmen des formellen Sektors	87
Schlußfolgerung: Aufbau von Institutionen für menschenwürdige Arbeit und Armutsverringerng	90
5. Menschenwürdige Arbeit, Beseitigung von Armut und grundsatzpolitischer Kohärenz	93
Einleitung	93
Beschäftigung, Produktivität und Sozialdialog	94
Internationale wirtschaftliche Integration und soziale Gerechtigkeit	98
Das Potential wirtschaftlicher Integration nutzen und ihre Lasten teilen	100
Solidarität in einer globalisierten Welt	103
Die Bedrohung durch HIV/AIDS	106
Ein kohärenter Rahmen für Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene	108
Der Prozeß der Strategiepapiere zur Verringerung von Armut:	
Die Erfahrungen der IAO	111
Ein Blick in die Zukunft: Dreigliedriges Engagement für die Beseitigung der Armut	114
Beschäftigung und Unternehmensentwicklung	116
Sozialschutz	116
Rechte und Reform des Arbeitsrechts	117
Sozialdialog	117
Geschlechtergleichstellung	117
Partnerschaften	118
Schlußfolgerung: Die Weltgemeinschaft der Arbeit für die Abschaffung der Armut mobilisieren	118

1. *Die Dividende aus menschenwürdiger Arbeit*

Daß in unserer Welt immer noch Armut herrscht, ist ein moralischer Vorwurf gegen unsere Zeit. Es gibt zwar einige Zeichen des Fortschritts, doch die Tatsache bleibt: Nie zuvor gab es so viel Reichtum, während gleichzeitig so viele in tiefster Armut leben.

Armut ist eine vielschichtige, tief verwurzelte, alles durchdringende Realität. Praktisch die Hälfte der Weltbevölkerung lebt von weniger als 2 US-Dollar am Tag. Mehr als eine Milliarde Menschen führen einen Überlebenskampf mit 1 US-Dollar am Tag oder weniger. Und ein noch größeres Unheil ist statistisch überhaupt nicht meßbar – die Tatsache nämlich, daß Armut ein wachsendes Gefühl der Machtlosigkeit und Würdelosigkeit erzeugt, der Unfähigkeit, über den täglichen Überlebenskampf hinaus zu denken, zu planen oder zu träumen.

Für den einzelnen ist Armut ein Albtraum. Sie bewirkt einen Teufelskreis aus schlechter Gesundheit, verminderter Arbeitsfähigkeit, geringer Produktivität und kürzerer Lebenserwartung. Für Familien ist Armut eine Falle. Sie bedeutet unzulängliche Schulausbildung, geringe Fertigkeiten, unsicheres Einkommen, frühe Mutterschaft, Krankheit und frühen Tod. Für Gesellschaften ist Armut ein Fluch. Sie verhindert Wachstum, fördert Instabilität und macht es armen Ländern unmöglich, den Weg zur nachhaltigen Entwicklung zu beschreiten. Für uns alle – und aus all diesen Gründen – sind die Kosten der Armut in Gestalt von zerstörten Menschenleben viel zu hoch.

Aber die Armut hat noch ein anderes Gesicht. Menschen, denen alle materiellen Ressourcen fehlen, schöpfen aus einem gewaltigen Reservoir an Mut, Einfallsreichtum, Ausdauer und gegenseitiger Hilfe, um sich überhaupt in der Tretmühle des Überlebens weiterbewegen zu können. Denn für die meisten Menschen, die in Armut leben, gibt es keinerlei Sicherheitsnetz und kaum staatliche Unterstützung. Allein die Tatsache, daß diese Menschen ständig mit dieser Armut kämpfen, beweist die Flexibilität und Kreativität des menschlichen Geistes. Die arbeitenden Armen sind deshalb in vielfacher Hinsicht die eigentlichen Unternehmer.

Menschen in Armut bekunden jeden Tag ihren Willen zum Überleben, ohne dabei die Unterstützung und die Möglichkeiten zu haben, eine Stufe auf der Chancenleiter emporzusteigen. Wohin aber könnten sie ihre Anstrengungen führen, wenn diese Leiter da wäre. Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, dazu beizutragen, daß sie aufgestellt wird.

Die Dividende aus menschenwürdiger Arbeit

Die Friedensdividende versickerte, ehe sie investiert werden konnte, doch die Strategien zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit werden den Ländern ein ausgewogeneres und nachhaltigeres Wachstum und allen Menschen ein besseres Leben ermöglichen. Wenn diese Strategien konsequent verfolgt werden, können die Armen eine echte Dividende erwarten:

- ein besseres Leben und eine verbesserte Lebensgrundlage für ihre Familien;
- ein stabileres Einkommen und produktive Beschäftigung;
- faire Spielregeln und grundlegende Rechte in der Welt der Arbeit;
- eine Stimme mit Hilfe ihrer Organisierung, Mobilisierung und Einflußnahme;
- mehr Stabilität und Frieden in lokalen Gemeinwesen;
- grundlegende Rechte und sozialen Schutz für die in der informellen Wirtschaft Tätigen und Übergangsmöglichkeiten zur formellen Wirtschaft;
- Sozialeinrichtungen, in denen die Stimme der Armen gehört wird und die sich durch Eigenkontrolle und Mitwirkung im Rahmen des Dialogs entwickeln;
- mehr unselbständige und selbständige Beschäftigung durch Zugang zu Finanzdiensten, Fertigkeitentwicklung und Ausbildung;
- Maßnahmen, um Kinder von der Kinderarbeit zu befreien und in die Schule zu bringen und die Zwangsarbeit zu beendigen;
- eine Beendigung der Diskriminierung der Armen, vor allem der Frauen und Mädchen, die am stärksten verletzbar und am wenigsten geschützt sind;
- gesündere und sichere Arbeitsplätze und Heimstätten und
- mehr Möglichkeiten zur Entwicklung von Initiativen, Kreativität und Unternehmergeist.

Armut wird schließlich nicht von den Armen verursacht. Vielmehr ist sie die Folge struktureller Schwächen und unwirksamer Wirtschafts- und Sozialsysteme. Sie ist das Produkt unzulänglicher politischer Maßnahmen, der Bankrotterklärung der politischen Vorstellungskraft und ungenügender internationaler Unterstützung. Ihre andauernde Hinnahme bedeutet, daß grundlegende menschliche Werte verlorengegangen sind.

Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze¹. Wohlhabendere Nationen führen den Kampf gegen die Armut im eigenen Land, doch die Weltgemeinschaft ist übereingekommen, gemeinsam gegen die extremsten Formen der Armut in der Entwicklungswelt anzugehen, und ich möchte hierzu auch noch ähnliche Formen der Armut zählen, die in einigen Übergangsländern auftreten. Der vorliegende Bericht befaßt sich in erster Linie mit dieser Herausforderung.

Insbesondere geht es in diesem Bericht darum, wie die IAO und ihre Mitgliedsgruppen besser auf die Wünsche und Hoffnungen und die alltäglichen Bedürfnisse der in Armut lebenden Menschen reagieren können. Es geht um den unmittelbaren Zusammenhang zwischen menschenwürdiger Arbeit als Entwicklungsagenda und Armutsbeseitigung. Es geht um die grundlegende Bedeutung der Gleichheit – und insbesondere der Gleichstellung der Geschlechter – für menschenwürdige Arbeit und den Sieg gegen die Armut. Es geht um die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, um das Ziel der Armutsbeseitigung und die anderen Verpflichtungen des Weltgipfels für soziale Entwicklung und der Millenniums-Erklärung zu erfüllen. Es geht um konkrete Methoden, die grundsatzpolitische Vorschläge und Programme der technischen

¹ M. F. Förster: *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD Area*. Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 42, Paris, OECD, 2000, Übersicht 5.1 (Armut wird in diesem Fall als weniger als 50 Prozent der mittleren Einkommen definiert).

Zusammenarbeit der IAO zur Bekämpfung der Armut zielgenau auszurichten.
Kurz, es geht darum, der Armut durch Arbeit zu entkommen.

Unser Mandat

Das Fundament der IAO ist soziale Gerechtigkeit. Bereits der erste Satz ihrer 1919 ausgearbeiteten Verfassung formuliert die Überzeugung unserer Zeit: „Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.“

Was ist eines der größten Hindernisse für Frieden und soziale Gerechtigkeit? Die 1944 von der IAO angenommene Erklärung von Philadelphia, die als Anlage zu ihrer Verfassung aufgenommen wurde, gibt die eindeutige Antwort: Armut.

Die Erklärung stellt fest: „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller“. In dieser Zeit wachsender Spannungen und Konflikte ist diese grundlegende Wahrheit wichtiger als je zuvor.

Im Jahr 1969, als die IAO den Friedensnobelpreis erhielt, forderte mein Vorgänger David Morse in knappen Worten: „Laßt uns die Möglichkeit schaffen, daß künftige Generationen auf diese bedeutende 50 Jahre-Jubiläumskonferenz als Auftakt zu einer neuen Ära zurückblicken können – einer Ära, in der die Instinkte der Solidarität zwischen den Völkern der Welt in Gestalt einer konzentrierten weltweiten Attacke gegen die Armut wirksam mobilisiert wurden“².

Das sind die Fragen, von denen die tägliche Sicherheit der Menschen und ihrer Familien abhängt. Die Aktionsmittel der IAO sind Wissen, Dienstleistungen und Fürsprache. Die IAO ist kein Finanzierungsinstitut. Wir bieten grundsätzliche politische Vorschläge und Beratung. Wir tragen dazu bei, Spielregeln und internationale Normen zu entwickeln. Wir bieten technische Zusammenarbeit bei Pilotprojekten und -programmen. Dabei erzielen wir mit unseren bescheidenen Mitteln eine starke Hebelwirkung.

Wir wissen nur zu gut, daß gerade die Welt der Arbeit den Schlüssel für eine durchgreifende, fortschreitende und anhaltende Beseitigung der Armut birgt. Durch Arbeit können Menschen ihre Wahlentscheidungen auf eine bessere Lebensqualität erweitern. Durch Arbeit wird Wohlstand geschaffen, verteilt und akkumuliert. Durch Arbeit finden Menschen einen Ausweg aus der Armut in Würde. Wie der vorliegende Bericht zeigt, ist die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit die entscheidende Grundlage einer umfassenderen Entwicklungsagenda für soziale Gerechtigkeit in einer reicheren und globalisierten Welt.

Jeder Mitgliedsgruppe der Organisation – Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern – kommt eine konkrete Rolle bei der Beendigung der Armut zu: dem Staat als Hüter von gemeinsamen Werten, Wachstum und Verteilung und Garant öffentlicher Güter und Dienstleistungen und eines förderlichen Umfeldes; dem privaten Sektor als Motor für Arbeitsplätze, Investitionen und Unternehmen und für die Erschließung neuer Märkte mit Hilfe nachhaltiger Unternehmensmodelle; und den Arbeitnehmern und ihren Vertretern als Erzeugern und als Verteidigern von Rechten, indem sie sich organisieren und die Macht des Dialogs und der Kollektivverhandlungen im vollen Umfang nutzen. Und allen bei ihren gemeinsamen Bemühungen, unseren Gesellschaften Fortschritt und Hoffnung zu bringen.

Die in diesem Bericht entwickelte Argumentation führt zu einer unausweichlichen Schlußfolgerung. *Wir brauchen eine entschiedene dreigliedrige Ver-*

² IAA: *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 53. Tagung, Genf, 1969, S. 478.

pflichtung zur Beseitigung der Armut. Dreigliedrigkeit hat nationale Wurzeln in lokalen Gegebenheiten. Gleichzeitig kann sie aber über die IAO auch global wirken. Somit ist Dreigliedrigkeit wahrscheinlich das wichtigste Entwicklungsinstrument, mit dessen Hilfe Länder ihre Kontrolle der Strategien zur Verminderung der Armut, die Stabilität nationaler Maßnahmen und Fairneß im eigenen Land sowie bei den Beziehungen zu Gebern und internationalen Organisationen sicherstellen können.

Unsere gemeinsame Rolle bei den internationalen Bemühungen um Beseitigung der Armut besteht darin, Politiken, Rechte, Sozialeinrichtungen und Markt-lösungen zu fördern, die es den Menschen ermöglichen, einen angemessenen Lebensunterhalt zu verdienen, die Bedürfnisse ihrer Familien zu decken und durch Arbeit der Armut zu entkommen. Hierzu benötigen Frauen und Männer jedoch Rahmenbedingungen, die es ihnen ermöglichen, sich frei zu entfalten.

Von Kopenhagen zur Millenniums-Erklärung

1995 hat der Kopenhagener Sozialgipfel die Menschen wieder in den Vordergrund der internationalen Politik gerückt³. Mit der Betonung der untrennbar miteinander verbundenen Herausforderungen Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung als zentrale Anliegen einer globalen Strategie der sozialen Gerechtigkeit bedeutete der Kopenhagener Sozialgipfel einen Wendepunkt für das multilaterale System⁴. Er stärkte gleichzeitig das Mandat der IAO in der Welt der Arbeit und gab der Förderung grundlegender Arbeitsnormen neuen Auftrieb.

Die 117 zum Gipfel versammelten Staats- und Regierungsoberhäupter erkannten an, „daß sich den Völkern der Welt in unterschiedlicher Weise die dringende Notwendigkeit stellt, tiefgreifende soziale Probleme anzugehen, von denen jedes Land betroffen ist, namentlich Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung. Unsere Aufgabe ist es, uns sowohl mit den tiefer liegenden und strukturbedingten Ursachen dieser Probleme als auch mit ihren bedrückenden Folgen auseinanderzusetzen, um Ungewißheit und Unsicherheit im Leben der Menschen zu vermindern“.

Erstmals machte sich die internationale Gemeinschaft auf höchster politischer Ebene die Beseitigung der Armut zum globalen Ziel und forderte jedes Land auf, seine nationalen Zielvorgaben zur Beseitigung der Armut selbst festzulegen. Es ging nun nicht mehr um die Linderung der Armut, also um die Verbesserung von Randerscheinungen. Vielmehr konzentrierte sich Kopenhagen auf die Beseitigung der Armut – also auf den Kern und die Lösung des Problems. Der Kopenhagener Gipfel stellte ferner einen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen der Beseitigung der Armut, der Vollbeschäftigung und der Gleichstellung der Geschlechter her.

Seit 1995 hat die Familie der Vereinten Nationen ihre Entwicklungsstrategie zunehmend neu ausgerichtet und auf die Beseitigung der Armut konzentriert und dabei vor allem der Feminisierung der Armut Rechnung getragen. Das Entwick-

³ Siehe die Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung und das Aktionsprogramm des Weltgipfels für soziale Entwicklung (New York, 1995) in United Nations: *Report of the World Summit for Social Development*, Dokument A/Conf. 166/9.

⁴ Der Sozialgipfel war ein Element der von den Vereinten Nationen im Lauf der neunziger Jahre unternommenen umfassenden Bemühungen, die dringendsten Fragen der Entwicklung auf globalen Konferenzen systematisch anzugehen. Die Konferenzen behandelten unter anderem die Themen Kinder, nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Bevölkerung, Gleichstellung der Geschlechter, Ernährung, Wohnungswesen, Insel- und Binnenstaaten sowie die am wenigsten entwickelten Länder. In ihrer Gesamtheit stellen ihre Schlußfolgerungen die umfassendste Vereinbarung dar, die Regierungen jemals über die Bedürfnisse von Frauen, Männern, ihren Familien und ihren Gemeinwesen erzielt haben.

lungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat seine Entwicklungsstrategie über die bloße Betonung des Wachstums von Einkommen und Bruttoinlandsprodukt als Maßstab hinaus ausgeweitet. Die Weltbank begann 1997, von ihrem viel kritisierten „Washingtoner Konsens“ abzugehen, und nahm einen neuen Umfassenden Entwicklungsrahmen⁵ in Angriff, bei dem Schuldenerlaß und Verminderung der Armut stärker im Vordergrund stehen. Auch der Entwicklungshilfeausschuß der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Internationale Währungsfonds richteten ihre Politik in diesem Sinne aus.

Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 schworen die politischen Führer der Welt die Gemeinschaft der Nationen auf konzertierte, koordinierte Bemühungen ein, die extreme Armut zu vermindern und schließlich zu beseitigen⁶. Nach dem Gipfel arbeiteten Organisationen der Vereinten Nationen gemeinsam eine überschaubare Gruppe von acht Millenniums-Entwicklungszielen, 18 Zielvorgaben und mehr als 40 Indikatoren zur Bemessung der erzielten Fortschritte aus.

Diese acht Ziele – extreme Armut und Hunger beseitigen; Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten; Gleichstellung und größeren Einfluß der Frauen fördern; die Kindersterblichkeit senken; die Gesundheit der Mütter verbessern; HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen; eine nachhaltige Umwelt gewährleisten und eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen – sind zu einem wichtigen Instrument der Zusammenarbeit bei der Unterstützung nationaler Politiken zur Verminderung und Beseitigung der Armut geworden, insbesondere soweit es um die Erreichung der Zielvorgabe geht, die Zahl der in äußerster Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Das gesamte System der Vereinten Nationen hat die Millenniums-Entwicklungsziele zum Mittelpunkt seiner Tätigkeiten gemacht und eine Kernstrategie vereinbart, mit der Ländern bei der Verwirklichung dieser Ziele geholfen werden soll. Diese Strategie umfaßt vier gesonderte, aber sich gegenseitig ergänzende Komponenten: operative Tätigkeiten auf Landesebene; Lobbyarbeit und Aufklärungskampagnen (die Millenniums-Kampagne); Forschungstätigkeiten und Ermittlung der besten Strategien zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (das Millenniums-Projekt) und die Überwachung der erzielten Fortschritte (auf globaler und auf Landesebene).

Die Ziele liefern einen Rahmen, in dem die IAO das internationale Bewußtsein für die Bedeutung der Agenda für menschenwürdige Arbeit für die Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung schärfen kann. Die Millenniums-Entwicklungsziele bieten ferner Möglichkeiten, die Rolle der dreigliedrigen Mitgliederschaft der IAO und den Mehrwert, den menschenwürdige Arbeit für den Entwicklungsprozeß bedeutet, aufzuzeigen. Die Ziele können nicht erreicht werden, wenn grundsatzpolitische Maßnahmen ohne die „Gemeinschaft der Arbeit“ entwickelt und durchgeführt werden.

Darüber hinaus hat der Millenniumsgipfel den Vorrang menschenwürdiger Arbeit bestätigt und die Jugendlichen in den Vordergrund gerückt. So fordern uns die Ziele insbesondere auf, „Strategien zu entwickeln und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden“. Als wesentlicher Indikator ihres Einflusses wird ferner

⁵ J.D. Wolfensohn: „The other crisis“, Rede vor dem Gouverneursrat der Weltbank, Washington, D.C., 6. Okt. 1998.

⁶ Siehe *Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen*, von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 8. Sept. 2000 angenommene Resolution 55/2.

der Anteil der Frauen an der Zahl der außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigten herangezogen. Viel mehr aber muß getan werden, um sicherzustellen, daß die der Bemessung der erzielten Fortschritte dienenden Indikatoren den Realitäten der Welt der Arbeit entsprechen.

Internationale Organisationen und Geberländer sind dabei, ihr Vorgehen in bezug auf die Entwicklung zu ändern, um eine wesentlich wichtigere Rolle der Regierungen von Hilfsempfängerländern zu fördern und zu erleichtern. Die von der Weltbank eingeleitete und von anderen internationalen und nationalen Entwicklungsstellen zunehmend angewandte Strategie zur Verminderung der Armut entspricht einer seit langem erhobenen Forderung der Entwicklungsländer, die Regierungen der ärmsten Länder in erster Linie für die Ausarbeitung und Durchführung von grundsatzpolitischen Maßnahmen verantwortlich zu machen.

Auch die Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen arbeitet daran, ihre Planungsvorkehrungen auf die von Entwicklungsländern ausgearbeiteten Strategien zur Verminderung der Armut auszurichten. Diese neue Vorgehensweise will ferner bewirken, daß Regierungen bei der Ausarbeitung von Strategiepapieren zur Armutsverminderung Unternehmen und Gewerkschaften, Parlamente und Lokalbehörden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft umfassend konsultieren.

Das Konzept einer umfassenden nationalen Kontrolle ist zwar in Grundsatzpapieren eingehend definiert worden, wird aber an der Basis noch lange nicht verwirklicht. Immer noch vertreten zahlreiche internationale Experten den Standpunkt „wir wissen es am besten“, und viele Regierungen kennen immer noch keine partizipatorischen Konsultationsverfahren.

Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO sollten einflußreiche Einrichtungen und Verfahren des sozialen Dialogs als wesentliche Elemente dieses Prozesses der nationalen Kontrolle entwickeln. Ein wichtiges Instrument dieser Arbeit werden dabei die mit Hilfe der IAO entwickelten Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sein. Auf der globalen Ebene sollten die IAO und ihre Mitgliedsgruppen aktiv in den verschiedenen Organen mitwirken, die sich um die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele bemühen, indem sie gewährleisten, daß unser Mandat in vollem Umfang in einen einheitlichen internationalen Rahmen einbezogen und daß der Stimme der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände die ihr zukommende Bedeutung beigemessen wird. Arbeitgeber und Arbeitnehmer nämlich sind der Motor des Produktionsprozesses. Sie wissen besser als die meisten, wie sich politische Maßnahmen auf das Unternehmen und den Arbeitsplatz auswirken. Sie haben gezeigt, daß ein wirksamer Sozialdialog zur Stabilität und Sicherheit für alle beiträgt. Entscheidungsträger, die sich mit Problemen wie finanzielle Stabilität und Handelsliberalisierung befassen, müssen die Zusammenhänge zwischen Beschäftigungswachstum, Rechten bei der Arbeit, Gleichstellung der Geschlechter, sozialer Stabilität und anderen makroökonomischen und entwicklungspolitischen Zielen verstehen lernen.

Macht läßt sich jedoch nicht so ohne weiteres verlagern. Viel zu langsam sind die Fortschritte in Richtung auf eine angemessene internationale Finanzunterstützung für kohärente nationale Maßnahmen und eine Verlagerung der die Hilfe bestimmenden Kriterien von den Bedingungen der Geber zur Selbstverantwortung der Bürger. Ich glaube nicht, daß bei einer Umfrage unter den ärmsten Menschen in den ärmsten Ländern eine überwältigende Mehrheit heute sagen könnte, sie hätten in jüngster Zeit wesentliche Verbesserungen ihrer Lebensbedingungen festgestellt. Unsere Aufgabe ist es deshalb, unsere Ressourcen auf Methoden zu konzentrieren, mit denen so rasch wie möglich die größtmögliche Wirkung erzielt werden kann. Die Alternativkosten einer langsameren Vorgehensweise wären eine Verlängerung des gewaltigen menschlichen Leids.

Wie es heute aussieht, kann das Millenniums-Entwicklungsziel der Halbierung der äußersten Armut bis zum Jahr 2015 nicht erreicht werden. Das Hindernis ist das perverse Zusammenwirken mehrerer Faktoren: der ungleichen Einkommensverteilung auf nationaler und internationaler Ebene, der Führungs- und Verwaltungsprobleme im öffentlichen und privaten Bereich von der lokalen bis zur globalen Ebene und eines Modells der Globalisierung, das das Anwachsen der Arbeitslosigkeit und der informellen Wirtschaft nicht verhindern kann.

Das Ziel ist eine faire Globalisierung

In den letzten Jahrzehnten waren Regierungen und internationale Institutionen vornehmlich damit befaßt, die internationalen und nationalen Märkte immer mehr dem Wettbewerb zu öffnen. Gleichzeitig wurde die gewaltige neue Kraft der Informations- und Kommunikationstechnologie freigesetzt. Die Globalisierung, wie diese Entwicklung bald bezeichnet wurde, veränderte die politische Landschaft und die Verteilung von Macht und Gewinn.

Diese Globalisierung hat einigen Wohlstand und Soziale Sicherheit gebracht, viele andere aber betrachten sie als Quelle der anhaltenden Ungleichheit und sozialen Ausgrenzung. Zunehmende Unsicherheit und das Gefühl, daß die Spielregeln unfair sind, haben bei vielen Menschen und ihren Familien zu Enttäuschung und Frustration geführt. Fragen nach Legitimität und Nachhaltigkeit haben zunehmend schärfere Auseinandersetzungen zur Folge gehabt, die sich am deutlichsten in den Protesten zeigen, die regelmäßig wichtige Tagungen der internationalen Finanz- und Handelsinstitutionen begleiten. Und worüber machen sich die Menschen Sorgen? Über die Arbeitsplätze als allererstes.

Die immer weiter steigenden offiziellen Arbeitslosenzahlen verdecken das noch größere Problem der Unterbeschäftigung und der Milliarden Menschen, die bei ihrer Arbeit weder ihre Kreativität noch ihr Produktionspotential in vollem Umfang nutzen können. Die Arbeit der Armen bleibt weitgehend unsichtbar. Insbesondere die Arbeit der Frauen ist nach wie vor in viel zu hohem Maß unerfaßt und unterbewertet. Und am meisten hat das heute praktizierte System bei den Jugendlichen versagt, die für sich keine Zukunft sehen.

Hinzu kommt, daß ein großer Teil der in äußerster Armut lebenden Menschen in Ländern lebt, die selbst wirtschaftlich und sozial ausgegrenzt werden. So hat die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) im Jahr 2000 geschätzt, daß 81 Prozent der Bevölkerung dieser Länder von weniger als 2 US-Dollar am Tag und 50 Prozent von weniger als 1 US-Dollar am Tag leben mußten⁷. Die Ungleichheit in vielen Ländern und zwischen den reichsten und ärmsten Ländern der Welt ist in den letzten Jahrzehnten exponentiell gestiegen.

Dennoch lautete die alles beherrschende politische Losung bisher: Wachstum zuerst, Verteilung später. Viele Länder übernahmen diese Strategie trotz ihrer Bedenken und befolgten das Rezept. Aber das Rezept hat nicht richtig gewirkt. Zu einer Verteilung von Einkommen und Wohlstand kam es nur sehr langsam, was den sozialen Zusammenhalt bedrohte und den Menschen ihr Vertrauen in Regierungen, Institutionen und diejenigen mit der Macht, Dinge zu ändern, nahm. Heute beispielsweise schrumpft die Mittelklasse in Lateinamerika, und es gibt mehr Arme und Arbeitslose als je zuvor seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Das Vertrauen in Autoritäten aller Art hat gelitten. Eine

⁷ UNCTAD: *The Least Developed Countries Report 2000: Escaping the poverty trap* (Genf, 2002) (der sich auf eine Bemessungsgröße der Armut stützt, die auf Volkswirtschaftsdaten für 1999 beruht, und nicht auf die Einkommens- und Verbrauchserhebungen der Weltbank). Siehe Kap. 5 dieses Berichts.

jüngste Regionalerhebung⁸ gelangte zu der Feststellung, daß das Vertrauen in die Demokratie in Lateinamerika gesunken war – in einer Region also, die in den siebziger und achtziger Jahren darum gekämpft hat, herrschenden Militärregimen Demokratie abzurufen.

In den sechziger Jahren war das Einkommensverhältnis zwischen dem reichsten Fünftel und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung 30 zu 1. Bis 1999 hatte sich dieses Verhältnis auf 74 zu 1 verschlechtert. 1995 betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in den reichsten 20 Ländern das 37fache des Durchschnitts in den ärmsten 20 Ländern – ein Gefälle, das sich in den letzten 40 Jahren verdoppelt hat⁹. Wäre das Wachstum langsamer verlaufen oder wären Handel und Investitionen rückläufig gewesen, wenn die Wohlstandsschöpfung in diesen letzten 40 Jahren gleichmäßiger verteilt gewesen wäre? Wenn wir zumindest das Verhältnis von 1960 aufrechterhalten hätten?

Ganz gewiß nicht. Im Gegenteil – es würden weniger Menschen in Armut leben, es gäbe eine stärkere Mittelklasse in der Welt und stabilere soziale und politische Systeme. Es gäbe mehr Verbraucher, eine höhere Nachfrage und eine dynamischere globale Wirtschaft. Diesen Fehler dürfen wir nicht wiederholen. Wir brauchen Wachstum mit ausgleichender Gerechtigkeit – eine Globalisierung, die niemanden zurückfallen läßt. Das ist es, worum es bei der Agenda für menschenwürdige Arbeit geht.

Unsere Erfahrung

Menschenwürdige Arbeit ist ein machtvolles Instrument bei der Wahl des Weges, der zur Erreichung der von der Millenniums-Erklärung angestrebten, miteinander verbunden Ziele und der daraus resultierenden Ergebnisse für die Entwicklung des Menschen führt. Die vier strategischen Ziele der IAO sind eine zeitgemäße Formulierung ihres Mandats und stellen eine Entwicklungsstrategie dar, die den dringendsten Erfordernissen der Familien von heute entspricht. Menschenwürdige Arbeit verbindet die internationalen Bemühungen um die Beseitigung der Armut mit dem grundlegenden Recht auf Arbeit in Freiheit. Im Rahmen jedes einzelnen strategischen Ziels werden Instrumente geboten, die zur Beseitigung der Armut beitragen.

Beschäftigung. Die Beseitigung der Armut ist unmöglich, wenn die Wirtschaft keine Möglichkeiten für Investitionen, unternehmerische Entfaltung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine tragfähige Lebensgrundlage schafft. Der Königsweg aus der Armut ist Arbeit.

Rechte. Menschen in Armut benötigen eine Stimme, um die Anerkennung von Rechten zu erlangen und Achtung zu fordern. Sie brauchen Vertretung und Mitwirkung. Sie brauchen ferner gute Gesetze, die angewandt werden und ihren Interessen dienen, statt ihnen entgegenzuwirken. Ohne Rechte und Einfluß können die Armen der Armut nicht entrinnen.

Schutz. Arme Menschen sind ungeschützte Menschen. Das Erwerbspotential der in Armut Lebenden wird durch Marginalisierung und fehlende Unterstützungssysteme zunichte gemacht. Die IAO arbeitet an neuen Möglichkeiten, sozialen Schutz zu bieten und die Rolle des Staates in diesem Bereich wiederinzufordern. Der Fähigkeit der Frauen, die Verteilung unbezahlter Arbeit im

⁸ Siehe *Press report: Latinobarómetro 2002 opinion poll* unter www.latinobarometro.org

⁹ R.H. Wade: „The rising inequality of world income distribution“, in *Finance and Development* (Washington D.C.), 38(4), 2001; UNFPA: *State of World Population 2002: People, poverty and possibilities - Making development work for the poor*; und World Bank: *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty* (New York, Oxford University Press, 2001).

Zusammenhang mit der Deckung von Familienbedürfnissen neu zu ordnen, kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Unerlässlich ist auch die Unterstützung von Menschen, die aufgrund von Alter, Krankheit oder Invalidität nicht arbeiten können.

Dialog. Menschen in Armut verstehen, daß Verhandlungen notwendig sind, und wissen, daß der Dialog der Weg zur friedlichen Lösung von Problemen ist. Die IAO kann den in Armut Lebenden ihre Erfahrung mit Dialog und Konfliktlösung als Mittel zur Förderung ihrer Interessen bieten. Wir können unsere Agenden so gestalten, daß sie die Interessen der Ärmsten einbeziehen.

Den Armutskreislauf zu durchbrechen heißt in Wirklichkeit, einen neuen Kreislauf von Möglichkeiten und lokaler Wohlstandsschöpfung in Gang zu setzen. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit ist ein wesentlicher Teil der Lösung. Diese Agenda kann unterschiedliche Gestalt annehmen und auf unterschiedlichen Prioritäten aufbauen, um den unterschiedlichen Aspekten der Armut und unterschiedlichen Gruppen von Armen Rechnung zu tragen. Immer jedoch werden die Förderung von Rechten, Vertretung, Beschäftigung und Schutz die Kernelemente erfolgreicher Maßnahmen zur Verminderung der Armut sein. Und in all diesen Bereichen verfügen wir über Kenntnisse und Erfahrungen, die für die globalen Bemühungen, an denen wir uns in vollem Umfang und mit großer Bereitwilligkeit beteiligen, von großer Wichtigkeit sind.

Bei der Zusammenarbeit mit den Mitgliedsgruppen der Organisation und anderen mit Entwicklungsfragen befaßten nationalen und internationalen Stellen bemühen wir uns darum, daß der Beitrag der Strategie der menschenwürdigen Arbeit zur Verminderung der Armut erkannt wird, daß das gesamte Spektrum der technischen Hilfe der IAO verfügbar gemacht wird und daß vor allem die Ansichten der sozialen Institutionen, die die „Gemeinschaft der Arbeit“ bilden, in die Entwicklung und Durchführung national kontrollierter Strategien eingehen.

Im Lauf der Jahre hat die IAO umfangreiche praktische Erfahrungen mit Maßnahmen und Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen und Männer gewonnen, die in Armut leben und täglich gegen ihre Verletzbarkeit ankämpfen müssen. Ein Leitmotiv ihrer Arbeit ist die Bedeutung des Aufbaus von institutionellen Einrichtungen bei den Regierungen, den Sozialpartnern und in den Gemeinwesen, damit erfolgreiche Erfahrungen genutzt und wiederholt werden können.

Eine Strategie, der Armut durch Arbeit zu entkommen, sollte die folgenden Maßnahmen umfassen¹⁰:

Entwicklung von Fertigkeiten für eine tragfähige Lebensgrundlage

Wir alle wissen, daß Fertigkeiten unerlässlich sind, um die Produktivität, die Einkommen und den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern. Deshalb ist es höchst merkwürdig, daß die meisten Strategien zur Verminderung der Armut keine Berufsbildungs- und Ausbildungsmaßnahmen vorsehen, obwohl die überwiegende Mehrheit der in Armut lebenden arbeitenden Menschen keinen Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten hat oder sich diese Möglichkeiten nicht leisten kann. Die IAO arbeitet deshalb gemeinsam mit ihren Mitgliedsgruppen und anderen daran, die bisherigen Politiken der Entwicklung von Humanressourcen zu überprüfen.

In Partnerschaft mit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) macht die IAO die Zusammenhänge zwi-

¹⁰ Jede dieser Maßnahmen wird im Kapitel 3 dieses Berichts näher erläutert.

schen Bildung und dem Erwerb von Fertigkeiten für ein produktives Arbeitsleben deutlich. Gleichzeitig entwickelt sie neue Strategien, die auf die besonderen Bedürfnisse der in Armut lebenden arbeitenden Menschen ausgerichtet sind. Hierbei sind Partnerschaften zwischen staatlichen und privaten Institutionen von entscheidender Bedeutung, um die sich ständig wandelnden Anforderungen an die Fertigungsstrukturen zu erkennen.

Investitionen in Arbeitsplätze und Gemeinwesen

Die IAO hat 25 Jahre Pionierarbeit auf dem Gebiet beschäftigungsintensiver Infrastrukturprogramme geleistet. Diese Arbeit war erfolgreich. Heute wird weitgehend anerkannt, daß diese Programme wirksam sind, indem sie armen Familien und ihren Gemeinwesen dringend benötigtes Einkommen verschaffen. Sie schaffen mit den gleichen Investitionen drei- bis fünfmal so viel Beschäftigung.

Die arbeitsintensiven Projekte der IAO berücksichtigen Normen, fördern die Gleichstellung der Geschlechter und die Entwicklung von Unternehmen mit Hilfe von Vertragssystemen. Und durch die Verbesserung der Infrastruktur haben sie längerfristige Wirkungen für das gesamte Gemeinwesen.

Förderung des Unternehmertums

Die Instrumente, die die IAO zur Förderung von Klein- und Mikrounternehmen entwickelt hat, können auch zur Deckung der Bedürfnisse der Ärmsten eingesetzt werden. IAO-Ausbildungslehrgänge über die Gründung und Verbesserung eines Kleinunternehmens finden das Interesse Tausender armer Menschen, die zielstrebig sind und gute Ideen für ein eigenes Unternehmen haben. Viele von ihnen haben bereits aus reiner Überlebensnotwendigkeit selbständige Erwerbstätigkeiten entwickelt. Dann können mit unseren Instrumenten und unserer Leit-hilfe ihr Einfallsreichtum und ihre Einfallsbereitschaft in Unternehmertum und solides Management umgesetzt werden. So werden beispielsweise aus einer in Heimarbeit ausgeführten Nahrungsmittelverarbeitung Kleinrestaurants am Straßenrand, expandieren Schreinerläden mit neuen Produkten und eröffnen Friseusen kleine Schönheitssalons. Um neuen Wünschen gemeindegestützter Gruppen zu entsprechen, die ihre Lebensbedingungen verbessern möchten, wird ihnen dabei geholfen, tragfähige Abfallbeseitigungsunternehmen oder Trinkwasserverkaufsstellen zu erreichen. Diese gemeindegestützten Unternehmen bieten neue Arbeitsmöglichkeiten für Jugendliche und Frauen mit geringen Fertigkeiten. In Partnerschaft mit Lokalbehörden bieten sie ferner nachhaltige Umweltdienste, die auch von den Armen in Anspruch genommen werden können. Die dabei angewandten Ausbildungsstrategien berücksichtigen auch Kriterien wie Arbeitsplatzqualität, Produktivität, Organisierungsmöglichkeiten und Dialog – vor allem wenn es um die Phase geht, in der Kleinunternehmen mehr Arbeitnehmer einzustellen beginnen.

Geld zur Verminderung der Armut nutzen

Es ist unmöglich, ein Unternehmen aufzubauen, ohne Zugang zu Krediten zu haben. Arme Menschen in aller Welt aber haben so gut wie keinen Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen. Deshalb setzt Unternehmertum Mikrofinanzierungsvorkehrungen voraus, die es den Armen ermöglichen, Geld für Produktionszwecke zu leihen, zu sparen und Vermögenswerte aufzubauen. Die IAO hat bereits Zentralbanken in bezug auf Rechtsvorschriften für Armenbanken beraten. Dadurch konnten, vor allem in Afrika, günstige Rahmenbedingungen für solche Armenbanken geschaffen werden.

Indem die IAO die organisatorischen Erfahrungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern in die Mikrofinanzierungsarbeit einbezieht, trägt sie gemeinsam mit

anderen dazu bei, den 95 Prozent der arbeitenden Armen, die keinen Zugang zu Kreditmöglichkeiten haben, erschwingliche Finanzdienstleistungen zu bieten. Sie bietet eine integrierte unternehmensgestützte Strategie, die aus der Armut herausführt und fest in den Werten der IAO verankert ist. Sie ist auch Partner der Mikrokredit-Gipfelkampagne und arbeitet mit der Beratungsgruppe zur Unterstützung der Ärmsten zusammen, der 29 Geberstellen angehören.

Lokale Entwicklung mit Hilfe von Genossenschaften

Mitwirkung und Integration sind wesentliche Elemente einer neuen Strategie zur Verminderung der Armut. Genossenschaften sind ein ideales Instrument einer solchen Strategie, und die IAO nutzt seit langem die Stärken der Genossenschaftsbewegung. Den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen, erfordert starke lokale Gemeinwesen, starke lokale Führung und starke lokale Lösungen. Genossenschaften haben bewiesen, daß sie eine entscheidende Organisationsform bei der Entwicklung neuer Modelle zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Armut sein können, beispielsweise mit Hilfe lokaler Entwicklungsinitiativen. Genossenschaftsmitglieder lernen voneinander, führen gemeinsam Neuerungen ein und entwickeln durch ihren verstärkten Einfluß auf die Lebensgrundlagen das Gefühl von Menschenwürde, das die Armut zerstört.

Beseitigung von Diskriminierungen

Diskriminierung ist eine Grundlage für soziale Ausgrenzung und Armut. Ausgangspunkt der Bemühungen der IAO zur Überwindung von Diskriminierungen ist das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf. Dieses Recht ist das Thema des diesjährigen Gesamtberichts an die Konferenz¹¹. Der Schlüssel zum Erfolg der Bemühungen um eine Förderung der Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt ist die aktive Mitwirkung von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und anderen Beteiligten. Diese Zusammenarbeit zwischen der IAO und ihren Mitgliedsgruppen gab es beispielsweise bei der Erstellung des *Code of Practice on HIV/AIDS in the World of Work*, eines Leitfadens zur Bekämpfung der Diskriminierung von dieser Krankheit betroffener Arbeitnehmer. Der Leitfaden hat weite Anerkennung gefunden und wird international immer häufiger angewandt. HIV/AIDS verschärft geschlechtsspezifische Diskriminierungen und trifft arme Frauen am härtesten. Überall in der Welt wirken geschlechtsspezifische Ungleichheiten und wirtschaftlicher Mangel zusammen und erzeugen im allgemeinen noch drastischere Formen der Armut für Frauen als für Männer¹².

Die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und alle Formen der Diskriminierung bei der Arbeit zu beseitigen ist unerlässlich, um die Armut zu besiegen. Armut kann nur beseitigt werden, wenn die besonderen Diskriminierungsformen auf lokaler Ebene erkannt werden. Diese Formen sind von Land zu Land und von Kultur zu Kultur verschieden.

Bemühungen um ein Ende der Kinderarbeit

Kinderarbeit ist gleichzeitig eine Ursache und ein Symptom der Armut. In ihren schlimmsten Formen raubt sie Kindern ihre Gesundheit, ihre Bildung und selbst ihr Leben. Solange die Armut einige Familien dazu zwingt, ihre Kinder zur Arbeit zu schicken, ist die nächste Generation zum gleichen Schicksal verdammt.

¹¹ Siehe IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

¹² Siehe das modulare Paket über Geschlecht und Beschäftigung, das im Rahmen des Programms Geschlecht, Armut und Beschäftigung veröffentlicht wurde.

Die IAO arbeitet jetzt seit mehr als zehn Jahren mit ihren Mitgliedsgruppen zusammen, um die Triebkräfte in diesen Familien zu erkennen, Aufklärungsarbeit zu leisten und zu zeigen, was getan werden kann. Dabei will sie nicht nur erreichen, daß Kinder nicht mehr arbeiten. Sie fördert vielmehr die Entwicklung, indem sie sich für angemessene Bildungsalternativen für Mädchen und Jungen, Einkommen und Sicherheit für ihre Eltern und strengere Gesetze und Vollzugsmaßnahmen einsetzt. Mit anderen Worten, die Beseitigung der Kinderarbeit erfordert eine integrierte, geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigende und auf die Familie ausgerichtete Strategie: Kinder weg von der Arbeit und in die Schule – Eltern zur Arbeit und weg von der Arbeitslosigkeit. Diese umfassende Strategie ist der Kern der befristeten Programme zur Beseitigung der Kinderarbeit bis zu einem bestimmten Zeitpunkt. El Salvador, Nepal und die Vereinigte Republik Tansania haben bereits solche Initiativen eingeleitet, und etwa zehn weitere Länder wollen die gleiche Verpflichtung eingehen, um den Armutskreis zu durchbrechen und unseren Kindern Hoffnung zu geben.

Einkommen und elementare Soziale Sicherheit gewährleisten

Die Erklärung von Philadelphia und mehrere internationale Arbeitsnormen erkennen einen angemessenen sozialen Schutz als Grundrecht aller an. In vielen Ländern entspricht aber die Realität in keiner Weise den Idealvorstellungen. Weniger als 10 Prozent der Bevölkerung in den ärmsten Ländern genießen einen angemessenen Schutz der Sozialen Sicherheit. Dies hat beträchtliche Auswirkungen auf das Leben der Menschen und die Arbeit selbst. Wir wissen beispielsweise, daß zwischen Gesundheit und produktiver Arbeit ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Insbesondere Frauen haben kaum Zugang zu Maßnahmen und Einrichtungen des Gesundheitsschutzes, obwohl sie die Mehrheit der ärmsten Bevölkerungen der Welt bilden. Die IAO erprobt neue Methoden, um solche Zugangsmöglichkeiten zu eröffnen. Ein innovatives Beispiel ist die Mikroversicherung. Sie ist ein Bestandteil unserer integrierten Strategie, sozialen Schutz auf der Grundlage von Solidarität zu bieten.

Zahlreiche Entwicklungsländer haben durchaus erkannt, wie wichtig der universale Zugang zu medizinischer Grundversorgung sowie zur Grund- und Mittelschulbildung sind. Über ein Grundeinkommen zu verfügen und Zugang zu medizinischer Grundversorgung und Schulplätzen für die Kinder zu haben, bedeutet für arme Familien die Grundlage einer produktiven Mitwirkung in der Gesellschaft und der Wirtschaft. Sichere Familien aber bilden sichere Gemeinwesen und stabile Gesellschaften.

Als Beitrag zu einem neuen Verständnis von globaler Solidarität erprobt die IAO eine Strategie der Ausweitung der Sozialen Sicherheit mit Hilfe eines von einzelnen Menschen getragenen Globalen Sozialfonds. Menschen in reicheren Ländern könnten monatlich 5 Euro in einen solchen Sozialfonds einzahlen. Diese Gelder würden sodann investiert werden, um vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern sofort funktionsfähige Systeme zu schaffen, die einen elementaren sozialen Schutz gewährleisten.

Durch sichere Arbeit der Armut entkommen

Die ärmsten Arbeitnehmer sind am wenigsten geschützt. Meistens sind dort, wo sie arbeiten, Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen und Erkrankungen unbekannt. Gefährliche Arbeit fordert ihren Tribut in Gestalt der Gesundheit der Arbeitnehmer und der Produktivität. Es kann nicht hingenommen werden, daß die Armen sich mit unverhältnismäßigen Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit abfinden müssen, nur weil sie arm sind. Länder in Südasien gehen gegen die Gefahren für Arbeitnehmer, Gemeinwesen und die Umwelt beim Abracken von Schiffen vor, und die IAO arbeitet dabei mit ihnen und anderen

internationalen Partnern zusammen. Wir zeigen, daß die Arbeitsbedingungen und das Umfeld in Mikro- und Kleinunternehmen der informellen Wirtschaft mit geringen Investitionen, die gleichzeitig die Produktivität steigern, verbessert werden können.

Für viele – und insbesondere für Frauen – ist ihr Heim ihr Arbeitsplatz, und gerade dort leben und arbeiten sie unter unsicheren und ungesunden Bedingungen. Die IAO hat gezeigt, daß es möglich ist, Änderungen vorzunehmen, die das Leben und Arbeiten zuhause sicherer und gesünder machen. Wir entwickeln Partnerschaften mit Gemeindeorganisationen, um Zugang zu Arbeitnehmern zu finden, die ansonsten nur schwer zu erreichen sind. Wir halten Mikrounternehmer dazu an, sich zu organisieren, wodurch es ihnen möglich wird, ihre Arbeitsschutzanliegen zu formulieren und entsprechende Maßnahmen zu treffen. Wichtig ist auch, daß der Einfluß von Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften gefördert wird, damit sie sichere Arbeitsbedingungen einfordern können.

Die über viele Jahre bei der Zusammenarbeit der IAO mit nationalen und lokalen Regierungsstellen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in Entwicklungsländern gesammelten Erfahrungen haben bewirkt, daß ein umfassendes Paket grundsatzpolitischer Instrumente entwickelt und erprobt werden konnte, die es Gemeinwesen ermöglichen, sich durch Arbeit einen Weg aus der Armut zu bahnen. Diese Erfahrungen und die aus ihnen gewonnenen Lehren tragen zu einer einheitlichen Vorgehensweise zur Verminderung der Armut bei, die Initiativen an der Basis mit nationalen und internationalen Strategien verbindet. Armut kann aber nicht mit Hilfe noch so vieler kleiner, zusammenhangloser Initiativen beseitigt werden. Deshalb besteht die Aufgabe nunmehr darin, diese Erfahrungen in größerem Maßstab anzuwenden und gemeinsam darauf hinzuarbeiten, sie voll in die nationale und internationale Politik zu integrieren. Heute lautet das Motto für alle internationalen Organisationen Umsetzung in einem größeren Maßstab. Auch dies ist ein Bereich, in dem wir meiner Ansicht nach alle zusammenarbeiten sollten.

Eine Herausforderung für uns alle

Armut ist nicht nur ein Problem der Armen. Sie ist vielmehr eine Herausforderung für alle, die für soziale Gerechtigkeit eintreten und nachhaltiges Wachstum anstreben. Das Ziel einer stabilen und blühenden Weltwirtschaft kann nur erreicht werden, wenn die Produktivität und die Konsumkraft all ihrer Bürger genutzt werden. Erfolgreiche Bemühungen um die Anhebung der Konsumkraft der Mehrheit der Weltbevölkerung, vor allem der Menschen mit den niedrigsten Einkommen, sind eine Grundvoraussetzung für die Erweiterung und die Förderung der Märkte, die ihrerseits für die Unternehmen und für das Wachstum unerlässlich sind. Nur wenn die Armen zu echten Konsumenten werden, wird die Wirtschaft wirklich global werden.

Die Weltgemeinschaft ist damit beschäftigt, die Gefahren eines Stabilitäts- und Sicherheitsverlustes einzudämmen. Politische und soziale Stabilität sind jedoch kaum zu erwarten, wenn ein großer Teil der Weltbevölkerung von der zunehmend sichtbaren Konzentration des Reichtums ausgeschlossen bleibt und so gut wie keine Möglichkeit sieht, jemals an den Früchten der globalen Wirtschaftsintegration zu partizipieren. Steigende Aufwendungen, um national und international Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten, ohne gleichzeitige Investitionen zur Bekämpfung der Ursachen der durch Ungleichheit und mangelnde Möglichkeiten bewirkten Spannungen, entsprechen in keiner Weise den wachsenden Sicherheitsbedürfnissen. Ein solches Vorgehen wird nicht zum Erfolg führen und hat auch bereits auf vielfache Weise seine Unzulänglichkeit bewiesen.

Diese Gefahren zu überwinden, setzt die Idee eines verstärkten internationalen Einsatzes für gemeinsame Ziele voraus. Menschenwürdige Arbeit ist ein solches elementares Ziel, das Individuen, Familien, Gemeinwesen und Nationen mit ganz unterschiedlicher Geschichte und Kultur anstreben. Sie ist ein Gut, das Menschen vereint und sie gemeinschaftlich handeln läßt. Sie ist ein Traum, der durch allmähliche Fortschritte verwirklicht werden kann, indem das Vertrauen in unsere Fähigkeit gestärkt wird, politische, wirtschaftliche und soziale Systeme zu entwickeln, die es den Menschen ermöglichen, ihre Fähigkeiten in vollem Umfang zu nutzen. Sie ist ein Ideal, das sich auf einen neuen Begriff der Sicherheit des Menschen und den zu ihrer Verwirklichung notwendigen Gesellschaftsvertrag stützt.

Die IAO ist verpflichtet, Menschen dabei zu helfen, durch Arbeit der Armut zu entkommen. Wir wissen, daß es hierzu neuer Denkweisen, Ideen, Strategien und – vor allem – Taten bedarf. Zuallererst müssen dabei die Hindernisse Diskriminierung und Entbehrung beseitigt werden, die Menschen an Arbeitsplätze mit geringer Produktivität und geringem Lohn fesseln.

Eine Agenda für Beschäftigung entwickeln

Beschäftigung und die Förderung von Unternehmen, die Beschäftigung schaffen, sind immer noch die wirksamsten Mittel zur Beseitigung der Armut. Das Ziel der Vollbeschäftigung ist unverzichtbar, und ihm hat sich vor allem die Europäische Union verschrieben. Die meisten politischen Rezepte jedoch betrachten die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht als ausdrückliches Ziel wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen, sondern vielmehr nur als willkommenes Nebenprodukt solider makroökonomischer Politiken. In der IAO glauben wir, daß solide makroökonomische Politiken zwar eine wesentliche Voraussetzung für das angestrebte Wachstum sind, daß dieses Wachstum jedoch beschäftigungsintensiv sein muß, damit die Armut wirksam vermindert wird. Die Hauptaufgaben müssen natürlich nach wie vor auf nationaler Ebene gelöst werden, doch kommt auch der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle zu. Geberländer und -institutionen, vor allem die internationalen Finanzinstitute, sollten deshalb diese Wahrheit zu einem Bestandteil ihrer Philosophie machen.

Wichtig ist, daß Arbeitsministerien und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an nationalen und internationalen Strategien zur Verminderung der Armut aktiv mitwirken. Unsere Aufgabe ist es, gemeinsam darauf hinzuwirken, daß die Dreigliedrigkeit bei den Verhandlungen mit bilateralen Gebern und mit den multilateralen Institutionen auf nationaler Ebene gestärkt wird. Das wird den Kampf um die Beendigung der Armut an mehreren Fronten fördern. Erstens wird es gewährleisten, daß für die Verminderung der Armut wesentliche Elemente nicht außer acht gelassen werden, wie z.B. eine starke Beschäftigungsförderung und die Ausweitung des sozialen Schutzes auf die Armen. Zweitens werden die Stärkung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der soziale Dialog demokratische Führungsstrukturen und den partizipatorischen Charakter des Prozesses der Armutsverminderung fördern. Drittens wird die Stärkung dieser Rechte, vor allem für Frauen, auch die Verhandlungsposition der in Armut lebenden arbeitenden Menschen verbessern und die Gleichstellung der Geschlechter fördern. Schließlich wird hierdurch das für die Entwicklung von Unternehmertum, Investitionen und die Gründung von Unternehmen günstige Umfeld geschaffen, das seinerseits der Nährboden für mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und nachhaltige Lebensgrundlagen ist.

Eine integrationsfähigere globale Wirtschaft aufbauen

Eine Strategie, die lokale Maßnahmen in einem soliden nationalen makroökonomischen Umfeld mit internationalen Bemühungen kombiniert, Investitio-

nen, Handelswachstum und Technologietransfer zu fördern und aufrechtzuerhalten, könnte eine beträchtliche Dividende in Form verminderter Armut und wachsender Märkte erbringen. Ich möchte hierzu einige Gedanken entwickeln.

Jedem ist an finanzieller Stabilität gelegen, vor allem den Armen. Sie sind gewöhnlich am wenigsten in der Lage, sich gegen eine Inflation zu schützen. Häufig jedoch haben strenge steuer- und währungspolitische Maßnahmen eine Expansion verzögert, und das oft für längere Zeiträume. Hinzu kommt, daß der Umfang und die Volatilität internationaler Finanzströme, insbesondere der Investitionen in Staatsanleihen oder jungen Aktienmärkten, starke Schwankungen der Wechselkurse und Zinssätze verursacht und damit das Wachstum und infolge dessen auch die Verminderung der Armut gebremst haben. Strukturelle Anpassungen treffen die Schwächsten immer am härtesten.

Das internationale System zur Verhinderung und notfalls Regulierung plötzlicher Schwankungen der Zu- und Abflüsse von Kapital muß weiter gestärkt werden, um sicherzustellen, daß die Entwicklungsländer und die ärmsten Menschen in diesen Ländern nicht die Kosten spekulativer Kapitalbewegungen zu tragen haben. Dies ist durchaus möglich. Es sollte aber bald geschehen. Wichtig ist aber auch die allmähliche Öffnung der Finanzmärkte entsprechend den tatsächlichen Möglichkeiten und Erfordernissen des jeweiligen Landes. Gerade in dieser Beziehung aber hat die von „Einheitsgrößen“ ausgehende klassische politische Beratung große Fehler gemacht.

Eine gründlichere Untersuchung der sozioökonomischen Kosten und Vorteile von Ausfuhr-Freizonen für Entwicklungsländer könnte zur Ermittlung der besten Strategien beitragen, um den Zufluß von ausländischen Direktinvestitionen zu steigern und zu gewährleisten, daß diese dazu beitragen, mehr menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen. Eine solche Untersuchung könnte auch aufzeigen, in welchem Umfang eine Süd-Süd-Zusammenarbeit möglich ist, um Situationen zu vermeiden, in denen übertriebene Anreize geboten werden, die allen Ländern schaden. Wir sollten Mittel und Wege finden, um gemeinsam jede unnötige Steuer- und Subventionskonkurrenz zwischen Entwicklungsländern – und vor allem zwischen den am wenigsten entwickelten Ländern – zu vermindern und schließlich zu beseitigen. Die ausländischen Investoren gewährten Konzessionen bedeuten eine beträchtliche Verminderung der für nationale Strategien zur Verminderung der Armut verfügbaren Ressourcen.

Von entscheidender Bedeutung ist auch der Marktzugang. Viele Niedrigeinkommenländer sind bereits in die internationalen Märkte integriert. Die Aus- und Einfuhren an Waren und Dienstleistungen machen beispielsweise für die am wenigsten entwickelten Länder im Durchschnitt 43 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus. Allerdings sind die meisten dieser Länder dabei überwiegend auf die Ausfuhr anderer Rohstoffe als Erdöl angewiesen, deren Preise im Jahr 2001 im Durchschnitt nur die Hälfte des Niveaus vor 20 Jahren erreichten. Kann man sich vorstellen, welche Ressourcen diese Länder zur Verfügung gehabt hätten, wenn die Rohstoffpreise aufgrund gezielter politischer Maßnahmen stabil geblieben wären? Dies ist ein Schlüsselthema für erfolgreiche Handelsgespräche.

Die Öffnung der Agrarmärkte der Industrieländer und eine Senkung der hohen Zölle auf verarbeitete Rohstoffe im Zuge der laufenden Runde der multilateralen Handelsgespräche sind wesentliche Voraussetzungen für eine Nutzung des Handelswachstums im Sinne der Armutsverminderung. In Verbindung mit Investitionen in die Kommunikationsinfrastruktur und die Bildung und Ausbildung, die für eine Strategie zur Verbesserung der Exporteinnahmen der Entwicklungsländer notwendig sind, kann Handel auf der Grundlage fairer Regeln für alle und besonderer und differenzierter Regeln für die am wenigsten entwickelten

Länder ein mächtiger Wachstumsmotor sein, der den ärmsten Ländern dabei hilft, ihre Produktivität zu steigern. Aber natürlich sind wir noch nicht so weit.

Schließlich haben viel zu viele Niedrigeinkommenländer immer noch eine gewaltige Schuldenlast zu tragen, wobei viele von ihnen für den Schuldendienst mehr Geld aufbringen müssen, als sie in Form von Hilfe erhalten. Im Jahr 2000 haben 59 Entwicklungsländer im Durchschnitt 4,4 Prozent ihres BIP für den Schuldendienst gezahlt, während sie nur 2,1 Prozent ihres BIP an Hilfszahlungen erhielten. Obgleich die Zahlungen der ärmsten Länder für ihren Schuldendienst rückläufig sind, bedarf es in diesem Bereich noch wesentlich umfangreicherer Entlastungen.

Partnerschaften begründen

Ich habe oft von der Notwendigkeit gesprochen, innerhalb des multilateralen Systems im Team zu wirken, um auf die heutigen Herausforderungen unseres Globus reagieren zu können. Die meisten dürften mir zustimmen, daß das multilaterale System in dieser Hinsicht noch vieles zu wünschen übrig läßt. Wir können und müssen deshalb unsere Anstrengungen verstärken, in einer echten globalen Partnerschaft mit gemeinsamer Verantwortung und Rechenschaftspflicht zusammenzuarbeiten.

In jüngster Zeit ist dieser Konsens unausgesprochen auf der Vierten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Doha und ausdrücklich auf der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey und dem Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg¹³ anerkannt worden. Die IAO ist bereit, gewillt und in der Lage, ihre Rolle als aktives Teammitglied im Kampf gegen Armut und für nachhaltige Entwicklung weiterzuspielen.

Die Aufgabe, die extreme Armut zu vermindern und zu beseitigen, erfordert Maßnahmen, die den unterschiedlichen Lebensverhältnissen der in Armut lebenden Menschen Rechnung tragen.

Nur allzu häufig versagen wohlgemeinte Maßnahmen, weil sie nur einen Aspekt der Armutsverminderung angehen. Wenn Bemühungen zur Bekämpfung der Armut nicht Einfluß, Einkommen und Arbeit zur Folge haben, sind sie unzulänglich.

Das erfordert eine stärkere grundsatzpolitische Integration auf der Ebene der verschiedenen Institutionen und der Entwicklungsgemeinschaft, indem auf der Grundlage unserer jeweiligen Erfahrungen und Mandate eine einheitliche grundsätzliche Strategie zur Beseitigung der Armut entwickelt wird. So arbeitet die IAO beispielsweise mit den Bretton-Woods-Instituten zusammen, um die Ziele Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in Landesstrategien zur Verminderung der Armut einzubeziehen. Sie ist die führende Institution im Netzwerk für Jugendbeschäftigung, einer Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen, der Weltbank und der IAO zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Sie arbeitet mit dem UNDP daran, Beschäftigung zum Bestandteil der gemeinsamen Strategie für die Entwicklungsländer zu machen; mit der UNESCO an der Entwicklung von Fertigkeiten, mit dem UNICEF im Bereich der Kinderarbeit, mit allen regionalen Entwicklungsbanken und Regionalausschüssen der Vereinten Nationen sowie mit UNAIDS im Bereich HIV/AIDS, mit der WHO im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, mit der FAO in bezug auf die Beschäftigung in ländlichen Gebieten und mit vielen anderen.

¹³ Siehe die Johannesburger Erklärung über nachhaltige Entwicklung und den Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung.

Integration ist aber auch eine interne Aufgabe. Das Amt arbeitet deshalb weiterhin an einer integrierten Strategie, zu der Normen, Schutzmaßnahmen, Beschäftigungsförderung und sozialer Dialog sämtlich in gezielter und kohärenter Weise beitragen. Diese Strategie ist ein wesentliches Ziel des nächsten Programms und Haushalts.

Brücken schlagen

Die meisten Menschen in Entwicklungsländern leben und arbeiten auf den Hinterhöfen des Marktes, in der informellen Wirtschaft, der ländlichen Subsistenzwirtschaft und der Pflegewirtschaft¹⁴. Diese Tatsache bedeutet eine gewaltige Herausforderung.

Insgesamt vier Milliarden Menschen, das sind zwei Drittel der Weltbevölkerung, leben weitgehend außerhalb aller formalen Rechtssysteme, und zwar überwiegend in Entwicklungs- und Übergangsländern, in denen die Armut am drückendsten ist. Unselbständige und selbständige Arbeitnehmer oder Mikro- und Kleinunternehmen in dieser riesigen und weiter wachsenden informellen Wirtschaft können häufig nicht einmal die elementarsten Sicherheiten einer Marktwirtschaft, wie beispielsweise die Vertragstreue oder die Anerkennung von Eigentumsrechten, für sich in Anspruch nehmen.

Wie können wir verstärkte Bemühungen zur Verminderung der Armut am wirksamsten nutzen, wenn die Politik nur die Spitze des Eisbergs – die formelle Wirtschaft – beeinflussen kann? Natürlich reagieren auch die globalen Märkte nicht auf die Bedürfnisse der Armen, weil diese mit gerade 2 Dollar am Tag so gut wie keinen Einfluß auf die Märkte haben.

Wir müssen deshalb geeignete Mechanismen, Regeln und Systeme entwickeln, die Brücken schlagen. Menschenwürdige Arbeit bietet einen gemeinsamen Rahmen für einen Prozeß der allmählichen Aufwertung. Dabei kommt es vor allem darauf an, keine unerreichbaren Normen und unrealistischen Ziele zu setzen, sondern anzuerkennen, daß menschenwürdige Arbeit auf jeder Ebene möglich ist. Grundlegende Normen können auf jeder Entwicklungsstufe eingehalten werden. Gesellschaften können neue Ziele setzen, wenn sich die Verhältnisse ändern, und Prozesse einleiten, um diese Ziele im Lauf der Zeit zu erreichen. Dies aber erfordert vor allem eine neue Denkweise.

Eine neue Strategie muß von den Realitäten ausgehen, in denen die meisten Menschen in der informellen Wirtschaft – nicht freiwillig, sondern weil sie überleben wollen – leben und arbeiten. Unselbständige Arbeitnehmer, selbständige Arbeitnehmer und Kleinunternehmer in der informellen Wirtschaft sehen sich ähnlichen Problemen der Unsicherheit und der Verletzbarkeit gegenüber. Da sie keinen anderen Arbeitsplatz finden oder kein Unternehmen in der formellen Wirtschaft gründen können, fehlt es ihnen an Schutz, Rechten und Vertretung, und deshalb ist es ihnen häufig unmöglich, der Armut zu entkommen. Besonders dort, wo hohe Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut herrschen und es keine ausreichenden Gelegenheiten in der formellen Wirtschaft gibt, bietet nur die informelle Wirtschaft die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit zu finden. Obwohl viele Kleinunternehmer, die ihre Tätigkeit in der informellen Wirtschaft ausüben, ein außerordentliches Maß an Kreativität, Dynamik und Innovationskraft entwickeln, haben sie nur selten die Möglichkeiten, die Schwelle zur formellen Anerkennung zu überschreiten und die dadurch ermöglichte Sicherheit

¹⁴ Siehe N. Kabeer: *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millennium Development Goals: A handbook for policymakers and other stakeholders* (International Development Research Centre (IDRC); Canadian International Development Agency (CIDA), Commonwealth Secretariat, 2003).

für weitere Investitionen und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu erreichen.

Eine solide Strategie zur Verminderung der Armut muß vor allem die in Armut lebenden arbeitenden Menschen an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beteiligen. Die IAO ist stets für die transformative Kraft der Organisierung eingetreten. Die Freiheit der Menschen, sich zusammenzuschließen und gemeinsame Strategien und Lösungen zu entwickeln, ist für den sozialen Fortschritt von grundlegender Bedeutung, gleich, ob diese Freiheit zur Organisierung von Regierungen, Arbeitgebern oder Arbeitnehmern genutzt wird. Wie kann unsere dreigliedrige Erfahrung dabei helfen, die Organisierung zum Ziel der Beendigung der Armut in der ländlichen und städtischen informellen Wirtschaft zu erleichtern?

Hinzu kommt, daß nicht nur das Eigentumsrecht der Ärmsten an Sachwerten allzu häufig unverbrieft und damit nicht bankfähig ist oder Geschäftsbanken gegenüber nicht als Sicherheit für Darlehen dienen kann, sondern daß auch die indigenen Kenntnisse und Fertigkeiten der Armen vom formellen Markt oder von den Bildungssystemen nicht anerkannt werden. Wie können die Fertigkeiten von Menschen in der informellen Wirtschaft am besten beglaubigt oder anerkannt werden?

Vertrauen schaffen

Angesichts der vielfältigen, aber miteinander verbundenen Formen der Armut wird immer deutlicher, daß ein ganzes Spektrum von Maßnahmen erforderlich ist, die gezielt auf die Probleme unterschiedlicher Gemeinwesen und Länder ausgerichtet sind. Gezielte Maßnahmen sind am wirksamsten, wenn sie kombiniert werden, um das Ausbrechen aus dem Armutskreis zu ermöglichen. Einer der positivsten Aspekte der neuen Strategie zur Verminderung der Armut ist deshalb die Betonung des einheitlichen grundsatzpolitischen Vorgehens auf der Grundlage eines umfassenden Entwicklungsrahmens. Wenn sichergestellt werden soll, daß die internationale Gemeinschaft einheitlich vorgeht, müssen die Strategien zur Verminderung der Armut von den Gemeinwesen und Nationen kontrolliert und durchgeführt werden, die mit der Armut leben müssen. Einheitlichkeit sollte aber nicht erzwungen werden. Eine Strategie der „Einheitsgröße“ war nie erfolgreich und wird nie erfolgreich sein. Wir müssen den Gemeinwesen und Ländern die Möglichkeit bieten, ein breites Spektrum an möglichen Lösungen, die ihren Prioritäten entsprechen, zu entwickeln und wahlweise anzuwenden.

Der doppelte Grundsatz der Eigenkontrolle und Mitwirkung, von der eine erfolgreiche globale Strategie zur Armutsverminderung ausgehen muß, setzt ein hohes Maß der Delegierung von Entscheidungen über Prioritäten an die Länder und innerhalb der Länder an die Gemeinden voraus. Eine Delegierung ohne gleichzeitige Erteilung von Befugnissen allerdings wird nur bewirken, daß die Menschen arm und verletzbar gegenüber der willkürlichen Machtausübung lokaler Eliten oder in der eigenen Familie bleiben. Die Grundlagen für eine wirksame Selbstkontrolle und Mitgestaltung der Maßnahmen und Programme zur Armutsverminderung sind die Vereinigungsfreiheit, die Macht, die ein kollektives Vorgehen dem einzelnen verleiht, und Voraussetzungen, die eine echte Wahlfreiheit ermöglichen. Hierzu ist erforderlich, daß Regierungen und internationale Organisationen den Vorstellungen und Meinungen der in Armut lebenden Menschen gegenüber eine völlig neue Form der Achtung entgegenbringen.

Gemeinsam wirken

Die Armut zu bekämpfen und die soziale Integration zu fördern, kann nicht die Aufgabe von einzelnen Ländern oder Organisationen sein, die allein handeln. Vielmehr ist dies die unausweichliche gemeinsame Agenda der Welt von heute.

Wir müssen diese Aufgabe mit den Augen der Menschen betrachten und auf ihre Hoffnungen und Bedürfnisse reagieren. Frauen und Männer wünschen ein globales System, das es den Menschen ermöglicht, in Freiheit und Würde sich selbst durch Arbeit aus der Armut zu befreien. Sie wünschen ein globales System, das die Fähigkeiten der Menschen freisetzt, sich zu vereinigen und Lebensgrundlagen zu schaffen, die die Bedürfnisse aller Familien befriedigen, ohne die Aussichten für künftige Generationen zu gefährden. Sie wünschen ein globales System, dessen Gleichgewicht durch Solidarität wiederhergestellt wird. Dieses neue globale System ist möglich und realisierbar – die Mittel sind vorhanden.

Natürlich sind dafür Ressourcen erforderlich. Aber Ressourcen sind nicht nur Geld. Es sind auch der Wille zum Handeln, der Glaube, daß eine bessere Gesellschaft möglich ist, das Solidaritätsgefühl und die Entscheidung, der Not anderer nicht mehr gleichgültig gegenüberstehen zu wollen. Über die größten Ressourcen aber verfügen wir alle in uns selbst. Es sind die Werte, die uns wichtig sind.

Und damit wissen wir, daß die treibende Kraft Menschen sein müssen. Menschen als Schöpfer von Leben und Gemeinwesen. Menschen als Pfleger und Pflegeempfänger. Menschen als Arbeitnehmer, Verbraucher und Unternehmer. Menschen als Sparer, Investoren, Produzenten und Arbeitgeber. Menschen als Erfinder und Erzeuger von Wissen. Menschen als Bürger und Organisatoren.

Dieser Bericht entwickelt eine Agenda für die durch die Mitgliedsgruppen der IAO vertretene Gemeinschaft der Arbeit, um ihre beträchtlichen Ressourcen an Energie und Kreativität zu mobilisieren und in den Dienst der konzertierten globalen Bemühungen zur Beseitigung der Armut zu stellen.

Bei dieser Strategie geht es um mehr als die Steigerung von Einkommen. Es geht um Rechte, Menschenwürde und eine Stimme. Es geht darum, Frauen und Männern bei der Eingliederung in die formelle Wirtschaft, bei der Schaffung von Vermögenswerten und bei ihren Bemühungen um ein besseres Leben zu helfen. Es geht darum, Wohlstand und Märkte zu schaffen und aus den marginalisierten Menschen von heute die Verbraucher von morgen zu machen. Es geht darum, günstige Voraussetzungen für Investitionen und Wachstum zu schaffen. Es geht darum zu erkennen, daß es auf jeden einzelnen ankommt und daß jeder Anspruch auf einen menschenwürdigen Lebensstandard und die Chance hat, seinen Beitrag zum Allgemeinwohl zu leisten. Und letztendlich geht es darum, den Menschen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Einfluß zu verschaffen.

Der Armut ein Ende zu machen, ist die größte Herausforderung, die sich dem multilateralen System heute stellt. Und während dieses System sich weiterhin gegenüber den klassischen Problemen der Sicherheit bewähren muß, dürfen wir die Probleme der Sicherheit des Menschen nicht außer acht lassen. Dabei handelt es sich nicht um eine Aufgabe für die Bürokratie. Es geht auch nicht um eine bloße Zusammenarbeit marginalisierter Gruppen. Vielmehr geht es darum, die richtige politische Wahlentscheidung zu treffen, um das Leben der Menschen zu verbessern. Wenn es einen Weg gibt, die Legitimität des multilateralen Systems unter Beweis zu stellen, so den des Zusammenwirkens, um dieser Herausforderung zu begegnen.

Zyniker mögen sehr wohl solche Bemühungen als unrealistisch verspotten. „Es wird immer Armut geben“, erklären sie scheinheilig. Aber wir wissen, daß

die Zyniker seinerzeit dasselbe in bezug auf die Sklaverei, die Apartheid, die Berliner Mauer, die Verweigerung des Frauenstimmrechts und so viele andere Erscheinungsformen der gesellschaftlichen Ungleichheit gesagt haben.

Gemeinsam werden wir ihnen beweisen, daß sie erneut unrecht haben. Eine andere Welt ist möglich.

2. Arbeit und der Lebenszyklus der Armut

Einleitung

Das Überleben an der Armutsgrenze erfordert viel Einfallsreichtum, Mut, Selbstdisziplin und Ausdauer. Keine Chance, etwas Geld zu verdienen oder in Naturalien bezahlt zu werden, darf ausgelassen werden. Kinder und ältere Angehörige sowie erwachsene Mitglieder der Familie müssen die eine oder andere Arbeit verrichten, damit die bloße Existenz gesichert werden kann. Hunger ist allgegenwärtig. Eine Krankheit oder ein Unfall ist eine Katastrophe. Eine Dachreparatur, der Kauf von Kleidung, Möbeln, sogar von Übungsheften und Bleistiften für die Schule sind größere Investitionen.

Frauen und Mädchen bringen häufig die größten Opfer, wenn Lebensmittel knapp sind oder zu entscheiden ist, wie viele Kinder die Familie in die Schule schicken kann. Verwandte, Nachbarn und Freunde, die aushelfen können, sind eine enorme Stütze. Es ist sehr schwierig, die Zeit, Mittel und Energie zu finden, um eine Fertigkeit zu erlernen, mit der das Familieneinkommen aufgebessert werden könnte. Damit eine Familie ein paar unbeschwerte Augenblicke genießen kann, ohne sich um die nächste Mahlzeit sorgen zu müssen, muß sie viel Glück haben.

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Entwicklungs- und Übergangsländer lebt in Armut. Rund 1,2 Milliarden Menschen oder 23 Prozent dieser Bevölkerung lebten im Jahr 1999 von einem 1 US-Dollar pro Tag oder weniger¹. Weitere 1,6 Milliarden Menschen haben einen Betrag zwischen 1 und 2 US-Dollar pro Tag zur Verfügung und sind somit auch arm, leben in prekären Verhältnissen und laufen Gefahr, auf das Niveau des bloßen Existenzminimums abzusinken (siehe Tabelle 2.1).

Betrachtet man die globalen Tendenzen während der neunziger Jahre, so zeigt sich, daß durch einen Rückgang der Armut in China und einigen anderen ostasiatischen Ländern sowohl der Anteil der Bevölkerung als auch die Gesamtzahl der Menschen, die ein sehr geringes Einkommen hatten, erheblich verringert wurde. In Südasien ist die Gesamtzahl der in Armut lebenden Menschen zwar mehr oder weniger gleich geblieben, ihr Anteil an der Bevölkerung ist jedoch jetzt kleiner.

¹ Weltbank: *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003* (Washington, D.C., 2003).

Tabelle 2.1. Globale Armutstendenzen nach Region, 1990-1999 (Prozentualer Anteil der Bevölkerung, absolute Zahl in Millionen in Klammern)

	Weniger als 1 Dollar pro Tag				Weniger als 2 Dollar pro Tag			
	1990		1999		1990		1999	
Ostasien und der Pazifik	30,5	(486)	15,6	(279)	69,7	(1.114)	50,1	(897)
Osteuropa und Zentralasien	1,4	(6)	5,1	(24)	6,8	(31)	20,3	(97)
Südasien	45,0	(506)	36,6	(488)	89,8	(1.010)	84,8	(1.128)
Lateinamerika und Karibik	11,0	(48)	11,1	(57)	27,6	(121)	26,0	(132)
Mittlerer Osten und Nordafrika	2,1	(5)	2,2	(6)	21,0	(50)	23,3	(68)
Afrika südlich der Sahara	47,4	(241)	49,0	(315)	76,0	(386)	74,7	(480)
Insgesamt	29,6	(1.292)	23,2	(1.169)	62,1	(2.712)	55,6	(2.802)

Quelle: World Bank, a.a.O.

Das langsame Wachstum in Afrika südlich der Sahara hatte eine erhebliche Zunahme der Zahl der in Armut lebenden Menschen zur Folge und trug zu einem Anstieg der Gesamtzahl der Menschen bei, die mit 2 US-Dollar pro Tag oder weniger auskommen müssen. In Lateinamerika und der Karibik nahm die Gesamtzahl der in Armut lebenden Menschen zu, und ein Viertel der Bevölkerung lebt immer noch von 2 US-Dollar pro Tag oder weniger. Besonders dramatisch war die Zunahme der Zahl der Menschen, die weniger als 1 US-Dollar pro Tag zum Leben haben, um 66 Millionen in Osteuropa und Zentralasien. Die rückläufige Tendenz der neunziger Jahre dürfte sich im Jahr 2000 fortgesetzt haben, könnte sich aber dann aufgrund des langsameren Wachstums umgekehrt haben.

Rund die Hälfte der in Armut lebenden Menschen sind im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahre. Obwohl die meisten Familienmitglieder auf die eine oder andere Weise zum Wohlergehen des Haushalts beitragen müssen, hängt das Wohl der Familie in entscheidendem Maß von den Verdienstmöglichkeiten der Erwachsenen ab. Dieses Kapitel zielt daher darauf ab, unsere Kenntnis des Ausmaßes und der Natur der Armut zur Zentralität der Arbeit im Leben der Menschen und im Entwicklungsprozeß in Beziehung zu setzen. Es analysiert die wesentlichen Stadien im Leben und in der Erwerbstätigkeit der Menschen und damit den Zyklus der Entbehrung, der aufeinanderfolgende Generationen in Armut gefangen hält. Wenn das Wachstum den Armen zugute kommen und nachhaltig sein soll, so lautet die Schlußfolgerung des Kapitels, dann müssen wir sowohl auf die Nachfrage- als auch auf die Angebotsseite des Arbeitsmarkts in den Entwicklungsländern einwirken und gleichzeitig die Bedingungen verbessern, zu denen die Entwicklungsländer mit den reicheren Ländern Handel treiben und Investitionsmittel erhalten.

Einkommen läßt sich am leichtesten messen durch einen Vergleich des Einkommens oder Verbrauchs mit dem grundlegenden Bedarf an Nahrung, Unterkunft und Kleidung, und dies ist die Grundlage für die Grenze von 1 US-Dollar pro Tag, die von der Weltbank und den Vereinten Nationen zur Quantifizierung des Ausmaßes der Armut weltweit verwendet wird². Um jedoch Armut und rela-

² Die Messung der Armut wird durch den Umstand erschwert, daß in den meisten Entwicklungsländern keine nationalen Armutsdaten auf jährlicher Grundlage erhoben werden, und Schätzungen für aufeinanderfolgende Jahre werden durch Interpolation von Zwischenwerten gewonnen. Außerdem kritisieren einige Kommentatoren die Technik, die darin besteht, Angaben von 1985 zu verwenden und an Hand von Kaufkraftparitätsschätzungen des Wertes der Landeswährungen, (Forts.)

tive Entbehrung in vollem Umfang anzugehen, müssen wir die kumulative Wirkung einer Reihe weiterer Aspekte des Lebens armer Menschen abschätzen.

Die Lebenserwartung bei der Geburt beträgt in den am wenigsten entwickelten Ländern weniger als 50 Jahre gegenüber 77 Jahren in entwickelten Ländern. Insgesamt 799 Millionen Menschen in Entwicklungsländern und 41 Millionen in entwickelten Ländern und Übergangsländern sind unterernährt³. Die Wahrscheinlichkeit, daß eine Frau aufgrund einer Schwangerschaft stirbt, ist in den am wenigsten entwickelten Ländern 50- bis 100mal größer als in Industrieländern. Vermeidbare Krankheiten kosten jeden Tag 30.000 Kindern in Entwicklungsländern das Leben. Von den 115 Millionen Kindern im Schulalter, die keine Schule besuchen, leben 94 Prozent in Entwicklungsländern. Rund 20 Prozent der Weltbevölkerung – 862 Millionen Menschen – sind Analphabeten. Die meisten leben in Ländern mit niedrigem Einkommen⁴.

Dies sind einige der leichter quantifizierbaren Aspekte der Armut, andere lassen sich jedoch sehr viel schwerer messen. Viele Erhebungen zeigen, daß das schädlichste und schlimmste Merkmal der Armut der Verlust der Menschenwürde ist⁵, weil dies die Beziehungen innerhalb der Familien und Gemeinschaften und zu Respektspersonen ernsthaft schwächt und damit die Fähigkeit beeinträchtigt, einem Zyklus der Entbehrung zu entfliehen, der während Generationen andauern kann. Wer in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu verdienen und durch Arbeit einen Beitrag zur Familie und zur Gemeinschaft zu leisten, verschafft sich Selbstachtung und erwirbt die Achtung seiner Mitmenschen. Die Arbeit ist somit von zentraler Bedeutung für unser Verständnis sowohl der materiellen und umfassenderen Dimensionen der Armut als auch dessen, wie sie zu bekämpfen ist.

Seit 1990 hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) seine Analyse der menschlichen Entwicklung durch einen jährlichen Bericht über einen Verbundindex von Maßnahmen entwickelt, der Errungenschaften in den grundlegendsten menschlichen Fähigkeiten widerspiegelt – ein langes Leben, Erwerb von Wissen und einen angemessenen Lebensstandard haben. Die Berichte enthalten auch eine Fülle von Informationen über andere bedeutende Faktoren, darunter einkommens- und geschlechtsspezifische Ungleichheiten, Zugang zu sicherem Wasser, Gesundheitsdienste und sanitäre Einrichtungen, Ernährungssicherheit und Ernährung, Verbrechen, politische Freiheiten, Menschenrechte und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit⁶. In ihrem Bericht für 2000-01 erweitert die Weltbank ihre Analyse der Armut unter Verwendung der Konzepte Chancen, Ermächtigung zu eigenverantwortlichem Han-

ausgedrückt in US-Dollar, umzurechnen, um international vergleichbare Daten zu erhalten. Die am häufigsten zitierten Armutszahlen sind diejenigen, die von der Weltbank veröffentlicht und von den Vereinten Nationen als Hauptmaß für Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung des Millenniums-Entwicklungsziels Halbierung der Weltarmut verwendet werden.

³ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO): *The State of Food Insecurity in the World* (Rom, 2002).

⁴ UNESCO: *Education for All: Is the world in track?* EFA: Global Monitoring Report (Paris, 2002).

⁵ Dieser Aspekt der Armut wurde in einer großangelegten Erhebung der Weltbank bestätigt, deren Ergebnisse in einer dreibändigen Reihe veröffentlicht wurden, D. Narayan et al (Hrsg.): *Voices of the poor* (New York, Oxford University Press für die Weltbank, 2000).

⁶ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2002: Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt*, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Bonn 2002.

deln (Empowerment) und Sicherheit, um eine bereitere Grundlage für ihr Denken zu entwickeln⁷.

Dieses breitere Verständnis des Wohlbefindens und das Konzept der menschenwürdigen Arbeit verdanken viel der von Amartya Sen vertretenen Auffassung von der Entwicklung als Freiheit, der die Armut unter dem Blickwinkel verschiedener Formen von „Unfreiheit“ analysiert, die die Menschen daran hindern, ihre Fähigkeiten zur Entfaltung zu bringen und zu erweitern. Dies ist eine breite und integrierte Entwicklungsperspektive, die sowohl bürgerliche und politische Freiheiten als auch wirtschaftliche und soziale Rechte als *Hauptziele* der Entwicklung und die *Hauptmittel* des Fortschritts umfaßt. Das Ziel der menschenwürdigen Arbeit, das Rechte und Dialog sowie Beschäftigung und Sozialschutz umfaßt, „stellt die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in einen breiteren wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmen“⁸.

Im Mittelpunkt der Besorgnis der internationalen Gemeinschaft stehen zu Recht die extreme oder absolute Armut und die Bedingungen für das Überleben. Armut ist jedoch auch relativ. Extreme Armut in Entwicklungsländern zeigt die weltweite Kluft zwischen Arm und Reich auf, die Ungleichheiten innerhalb von Ländern sind jedoch mindestens ebenso alarmierend⁹. In vielen Ländern lebt ein kleiner Teil der Bevölkerung in Luxus, während die Mehrheit unter Bedingungen leidet, die sie der Möglichkeit beraubt, ihre Fähigkeiten zu entfalten und zu entwickeln. Solche Ungleichheiten spalten die Gesellschaften und rufen Instabilität hervor und untergraben die armutsvermindernden Auswirkungen des Wachstums. Außerdem wird zunehmend anerkannt, daß ein hohes Maß an Ungleichheit das Wachstum behindert, indem es die Investitionen der Armen in Produktivvermögen schwächt¹⁰. Die Bekämpfung der Armut hängt daher eng mit dem Kampf für soziale Gerechtigkeit zusammen, dem sich die IAO aufgrund ihrer Verfassung verschrieben hat¹¹.

Das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle trägt dazu bei, Forschung und Grundsatzpolitik auf praktische Maßnahmen auszurichten, die sowohl eine unmittelbare Auswirkung auf die Armut haben als auch die Infrastruktur für Fortschritte auf längere Sicht schaffen können. Es ist auch ein Mittel zur Mobilisierung einer breiten Unterstützung für Politiken, deren Erfolg vom Engagement der Nichtarmen und der Armen selbst abhängt. Bei der Erweiterung der Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit geht es um Einkommen, aber auch um die Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte und Möglichkeiten, die sich aus Maßnahmen zur Überwindung von Verletzlichkeit und Ausgrenzung ergibt.

Die IAO muß wie alle Akteure im Entwicklungsprozeß durch Zuhören lernen, was zu tun ist, und aus den Erfahrungen ihres Handelns lernen. Die Bestimmung der Hauptstadien es Lebens, in denen die Menschen Gefahr laufen,

⁷ Weltbank: *Weltentwicklungsbericht 2000/2001: Bekämpfung der Armut* (New York, Oxford University Press, 2001).

⁸ A. Sen: „Work and rights“ in *International Labour Review* (Genf) Bd. 139 (2000), Nr. 2, auf der Grundlage seiner Rede vor der 87. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (1999).

⁹ Der Unterschied bei den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den oberen und unteren 20 Prozent der Welteinkommensverteilung betrug 1960 30 zu 1 und 1999 74 zu 1. (Siehe auch R.H. Wade: „The rising inequality of world income distribution“, in *Finance and Development* (Washington, D.C.), 38(4), 2001.

¹⁰ Ein Überblick über diese Frage findet sich in T.McKinley (Hrsg.): *Macroeconomic policy, growth and poverty reduction* (London, Palgrave, 2001). Dieser Band enthält eine Reihe von Untersuchungen, die vom UNDP und von der IAO in Auftrag gegeben wurden.

¹¹ Die Verfassung der IAO beginnt mit den Worten: „Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.“

in Armut zu geraten, ist der Ausgangspunkt für das Verständnis der Dynamik des Lebens und der Arbeit von armen Gemeinschaften. Einige der Hauptfragen werden zutage gefördert, wenn man folgendes in Betracht zieht:

- Kinderarbeit und Schulbesuch;
- Jugendarbeitslosigkeit;
- geschlechtsspezifische Ungleichheiten;
- niedrige Einkommen aus landwirtschaftlicher Arbeit;
- unsichere Lebensgrundlagen in städtischen informellen Wirtschaften;
- schlechte Gesundheit und Gefahren bei der Arbeit;
- Armut und ältere Menschen.

Das grausame Dilemma: Schule oder Arbeit

Die schulische und berufliche Ausbildung der heutigen Generation von Kindern ist eine entscheidende Voraussetzung für die Verringerung und Ausmerzung extremer Armut. Der Zugang zur Grundbildung ist in einer großen Zahl von Ländern verbessert worden, doch haben die Armen davon sehr viel weniger profitiert als die Bessergestellten. Über 115 Millionen Kinder im Schulalter, hauptsächlich in Ländern mit niedrigem Einkommen, besuchten 1999 keine Schule; und 56 Prozent von ihnen waren Mädchen. Nach den derzeitigen Tendenzen dürfte eine große Zahl von süd- und westasiatischen und afrikanischen Ländern das Millenniums-Entwicklungsziel, bis zum Jahr 2015 sicherzustellen, daß alle Kinder einen Grundbildungskurs absolvieren, wahrscheinlich verfehlen.

Ein geringes Bildungsniveau ist einem produktiven Arbeitsleben und dem Erwerb der Fähigkeiten und Fertigkeiten, die benötigt werden, um ein Abgleiten in die Armut zu vermeiden, nicht förderlich. Angesichts des zunehmenden Tempos des technologischen Wandels wird die Fähigkeit, während des gesamten Arbeitslebens zu lernen, immer wichtiger. Für die Kinder aus den ärmsten Familien ist die Aussicht, Zugang zu einer Grundschulbildung zu haben, am geringsten, wobei Mädchen eher zu Hause bleiben müssen als Jungen. Kinder aus Familien, die in Armut leben, fangen oft in dem Alter an zu arbeiten, in dem ihre bessergestellten Altersgenossen mit dem Lesen beginnen.

Eines von sechs Kindern im Alter zwischen fünf und 14 Jahren (211 Millionen) verrichtete im Jahr 2000 irgendeine Form von Arbeit. Von diesen waren 186 Millionen in Formen der Kinderarbeit tätig, zu deren Abschaffung die IAO sich verpflichtet hat, und 111 Millionen verrichteten gefährliche Arbeiten, die von der IAO als die schlimmsten Formen der Kinderarbeit eingestuft werden, die ihre Gesundheit, Sicherheit oder Sittlichkeit voraussichtlich gefährden. Am stärksten war die Kinderarbeit in Afrika südlich der Sahara verbreitet, wo 29 Prozent dieser Altersgruppe arbeiteten. In der asiatisch-pazifischen Region arbeiteten insgesamt 127 Millionen Kinder oder 19 Prozent aller Fünf- bis Vierzehnjährigen. Nur rund 10 Prozent der Kinderarbeiter haben auch Zeit genug, eine Schule zu besuchen¹².

Kinderarbeit führt dazu, daß Haushaltsarmut während Generationen zu einem Dauerzustand wird, und wenn sie weit verbreitet ist, verlangsamt sie das Wirtschaftswachstum und die soziale Entwicklung. Das Entwirren der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Dynamik, die sich auf die Entscheidung von

¹² IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

Familien auswirkt, ob ein Kind arbeiten oder eine Schule besuchen sollte, ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung und der Kinderarbeit der Armutszyklen.

Nicht alle Kinder selbst aus den ärmsten Familien arbeiten, und viele arme Kinder gehen in die Schule. Obwohl es enorme Unterschiede zwischen und innerhalb von Ländern gibt, möchten viele Eltern ihren Kindern zu einem guten Start im Leben verhelfen, den sie vielleicht nicht gehabt haben, und sie halten das in der Schule Gelernte für wertvoll. Familien, die mit dem Überleben kämpfen, müssen jedoch diese Investition gegen den Nutzen der Arbeit, die ein Kind leisten könnte, für den Haushalt abwägen. Eines der Ziele der Maßnahmen zur Beseitigung der Kinderarbeit besteht darin, es für Familien leichter zu machen, sich für die Schule statt die Arbeit zu entscheiden.

Wenn die Option des Schulbesuchs in der Praxis nicht zur Verfügung steht, ist es sehr viel wahrscheinlicher, daß Familien sich bemühen, irgendeine wirtschaftliche Tätigkeit für ihre Kinder zu finden. Der Zugang zu Schulplätzen ist daher unverzichtbar. Dabei geht es nicht nur um die Entfernung zwischen Heim und Schule, sondern auch darum, ob die Schule einen Lehrer, Bücher, Tische und Stühle hat und eine Umgebung bietet, in der die Kinder lernen können. Wenn Eltern eine Gebühr für die Einschulung ihrer Kinder zahlen müssen, neben anderen Kosten wie Schulkleidung, Bücher und Kugelschreiber oder Bleistifte, dann kann dies es armen Familien unmöglich machen, ihre Kinder in die Schule zu schicken.

In vielen Ländern mit niedrigem Einkommen steckt das Bildungswesen in der Krise. Am härtesten trifft es gewöhnlich Schulen in den ärmsten Gebieten, häufig in abgelegenen ländlichen Regionen, in denen die größte Armut herrscht. Die Lehrer werden monatelang nicht bezahlt und müssen sich Nebentätigkeiten suchen, um zu überleben. Die Ausstattung wird nicht erneuert, und die Gebäude werden jahrelang nicht repariert. Es kann nicht überraschen, daß die Eltern unter solchen Umständen den Schulbesuch für eine Zeitverschwendung halten, die sie sich nicht leisten können. Der Verbesserung des Bildungswesens, damit Lehrer unterrichten und Kindern lernen können, kommt daher Vorrang zu.

Das Familieneinkommen ist ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidung der Eltern, ob ein Kind arbeiten muß. Ein stetiges Einkommen, das den Grundbedarf des täglichen Lebens deckt und Ersparnisse für gelegentliche größere Ausgaben ermöglicht, macht es leichter, auf den Verdienst eines Kindes zu verzichten. Es gibt oft einen engen Zusammenhang zwischen Familienschulden und Kinderarbeit, einschließlich einer ihrer schlimmsten Formen, der Schuldarbeit¹³.

Wenn es außerdem als wahrscheinlich angesehen wird, daß Schulbildung dem Kind hilft, eine menschenwürdige Arbeit zu bekommen, so daß es zu gegebener Zeit die Eltern finanziell unterstützen kann, wenn deren Verdienstmöglichkeiten mit dem Alter abnehmen, dann gewinnt die Bildungsalternative zunehmend an Attraktivität. Die Verfügbarkeit von menschenwürdiger Arbeit für Erwachsene ist somit eine wichtige Determinante der Kinderarbeit.

Ein Einwirken auf die Angebotsseite der Kinderarbeit reicht jedoch nicht aus, um aus dem Armutszyklus, in dem sie ein wesentliches Glied ist, auszubrechen. In vielen Gemeinschaften sehen Arbeitgeber Kinder, einschließlich ihrer eigenen, als eine Quelle billiger und gefügiger Arbeitskräfte an, obgleich viele Länder mittlerweile Gesetze zur Regelung der Arbeit von Kindern im Schulalter

¹³ Siehe IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

erlassen haben¹⁴. Kinderarbeit ist größtenteils in den informellen Wirtschaften der Entwicklungsländer auf Farmen und in Mikro- und Kleinbetrieben anzutreffen.

Obwohl Kinderarbeit in einigen großen kommerziellen Sektoren wie der Plantagenwirtschaft anzutreffen ist, operieren viele der Betriebe, die Kinderarbeiter beschäftigen, am Rande der Wirtschaft und setzen einfache Technologien und wenig Kapital ein. Kinder werden mit zeitaufwendigen, relativ unqualifizierten Arbeiten beschäftigt und erhalten nur einen sehr geringen Lohn. In Familienbetrieben werden Kinder möglicherweise überhaupt nicht bezahlt, weil ihre Arbeit hauptsächlich dazu dient, den erwachsenen Familienmitgliedern mehr Zeit zu verschaffen, um das Haushaltseinkommen zu steigern. Doch selbst im Rahmen der Familie kann Kinderarbeit gefährlich sein und ein Hindernis für den Schulbesuch darstellen oder die schulische Leistung beeinträchtigen.

Die Verringerung der Nachfrage nach Kinderarbeit hat einen kulturellen und einen wirtschaftlichen Aspekt¹⁵. In vielen Gesellschaften werden bestimmte Aufgaben, wie z.B. das Hüten von Tieren, als Kinderarbeit akzeptiert. Manche Arbeitgeber betrachten die Beschäftigung von Kindern auch als eine soziale Verantwortung, um armen Familien zu helfen, und können eine Art informelle Ausbildung in den Fertigkeiten des Betriebs anbieten. Dennoch ist der eigentliche Grund, weshalb kleine informelle Unternehmer Kinderarbeit einsetzen, der, daß die Produktivität ihrer Betriebe so niedrig ist, daß sie es sich nicht leisten können, alle die erwachsenen Arbeitnehmer zu bezahlen, die sie benötigen, und daß Kinderlöhne sehr viel niedriger sind.

Die Verbesserung der Arbeitsleistung und anderer Aspekte von Kleinbetrieben durch Steigerung der Rentabilität hilft solchen Betrieben, sich aus ihrer prekären Lage am Rande des Marktes zu befreien und ihre Stellung zu festigen, so daß die höhere Produktivität besser bezahlter Erwachsener für sie nützlicher ist als die niedrigen Lohnkosten weniger produktiver Kinder. Wenn außerdem alle oder die meisten Betriebe in einer lokalen Wirtschaft ihre Produktivität und Löhne verbessern und mehr erwachsene Arbeitnehmer beschäftigen, dann steigen auch die Familieneinkommen in der Gemeinschaft, so daß es leichter ist, auf den zusätzlichen Verdienst der Kinder zu verzichten.

Für viele Kleinbetriebe in armen Gemeinschaften hat sich das Vermeiden von Risiken als die beste Überlebensstrategie erwiesen. Die Investition in ein neues landwirtschaftliches Gerät oder in eine betriebliche Verbesserung ist ein großer Schritt, der bei einem Fehlschlag katastrophale Auswirkungen für die Familie haben kann. Die unternehmerische Kultur armer Gemeinschaften, zu der auch die Kinderarbeit gehört, ist dem Druck der raschen technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen ausgesetzt, von denen alle Länder, einschließlich der ärmsten, betroffen sind.

Reformen, um es Kleinst- und Kleinbetrieben leichter zu machen, sich das Eigentum an ihren Vermögenswerten zu sichern, tragen oft entscheidend dazu bei, daß Unternehmer von der informellen Tätigkeit zu einer sichereren unternehmerischen Betätigung übergehen können, bei der das Eingehen von Risiken belohnt und nicht bestraft wird. Bemühungen um die Verringerung und Beseitigung der Kinderarbeit dürften dort am ehesten erfolgreich sein, wo breit angelegte gemeinschaftliche Anstrengungen unternommen werden, um den Zugang

¹⁴ Die beiden wichtigsten Übereinkommen der IAO über Kinderarbeit, nämlich das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, sind von 123 bzw. 135 Ländern ratifiziert worden, die sich damit verpflichtet haben, deren Grundsätze in Gesetzgebung und Praxis anzuwenden.

¹⁵ Zu letzterem Aspekt siehe R. Galli: *The economic impact of child labour*, Internationales Institut für Arbeitsfragen, Genf, 2001.

zu Schulen zu verbessern, die Familieneinkommen durch Erweiterung der Verdienstmöglichkeiten für die Erwachsenen zu erhöhen und die Einstellungen der Arbeitgeber und der Familien zur Kinderarbeit zu verändern, und gleichzeitig Gesetze zur Bekämpfung der Kinderarbeit durchgeführt werden.

Vergeudete Chancen: Jugendarbeitslosigkeit

Der Übergang von der Schule zur Arbeit, von der Kindheit zum Erwachsenenendasein, kann für die Chancen eines Menschen, der Armut zu entrinnen, entscheidend sein. Weltweit treten jedes Jahr rund 100 Millionen junge Menschen in das Erwerbsleben ein, hauptsächlich in den Entwicklungsländern. Da mehr als 1 Milliarde Menschen der Weltbevölkerung heute zwischen 15 und 25 Jahre alt ist, wird sich dieser Trend bis 2015 und danach fortsetzen. Wenn sie später als Erwachsene und Eltern in der Lage sind, eine menschenwürdige und produktive Beschäftigung zu finden, kann ein gewaltiger Schritt in Richtung Verringerung und Beseitigung der extremen Armut getan werden.

Die derzeitigen Tendenzen sind nicht ermutigend. In den meisten Entwicklungsländern stehen junge Frauen und Männer vor der Wahl informelle Arbeit oder keine Arbeit. Nach Schätzungen der IAO sind weltweit rund 74 Millionen junge Frauen und Männer arbeitslos, was 41 Prozent der 180 Millionen arbeitslosen Menschen in der Welt entspricht¹⁶, und erheblich mehr junge Menschen arbeiten lange bei geringer Bezahlung und fristen ein kümmerliches Dasein in der informellen Wirtschaft. Schätzungsweise 59 Millionen junge Menschen im Alter zwischen 15 und 17 Jahren sind mit gefährlichen Arbeiten beschäftigt¹⁷. Bei jungen Menschen, die aktiv eine Arbeit suchen, ist die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit zwei- bis dreimal so groß wie bei den älteren Generationen. In vielen Ländern ist es für junge Frauen schwieriger, eine Arbeit zu finden, als für junge Männer¹⁸. Jugendliche mit weniger als zwölf Jahren Schulbildung und geringen Bildungsabschlüssen sind ebenfalls besonders benachteiligt.

Junge Arbeitnehmer, insbesondere jene, die ihre erste Stelle suchen, sind von der Gesamtnachfrage nach Arbeitskräften besonders stark betroffen. Bei rückläufiger Konjunktur stellen die Arbeitgeber zuerst niemanden mehr ein und entlassen dann diejenigen, die zuletzt eingestellt worden sind. Die Jugendarbeitslosigkeit beträgt rund 30 Prozent in Panama, Uruguay und Venezuela und rund 40 Prozent in Argentinien und Kolumbien. Am schlimmsten betroffen sind die Armen. Im Jahr 1997 vor Beginn der derzeitigen Krise betrug die offene Arbeitslosigkeit Jugendlicher aus armen städtischen Haushalten in Argentinien 55 Prozent gegenüber einem nationalen Durchschnitt für alle jungen Menschen von 24 Prozent.

Angesichts der Tatsache, daß in den neunziger Jahren in Lateinamerika sieben von zehn neuen Arbeitsplätzen in der informellen Wirtschaft geschaffen wurden, verdienen junge Menschen im Alter zwischen 20 und 24 Jahren halb soviel wie Erwachsene, während die unter 19jährigen nur 30 Prozent der Löhne der Erwachsenen erhalten. In Afrika, wo in einigen Ländern rund 55 Prozent der Bevölkerung unter 18 Jahre alt sind, beträgt die Jugendarbeitslosigkeit 56 Prozent in Südafrika und zwischen 30 und 40 Prozent in Ägypten, Algerien und Marokko. In Asien und dem Pazifik gehen nach Schätzungen der IAO rund

¹⁶ IAA: *Initiative der Vereinten Nationen zur Jugendbeschäftigung*, Dok. GB.286/ESP/5, 286. Tagung, Genf, März 2003.

¹⁷ IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, a.a.O., Abb. 3.

¹⁸ IAA: *Youth and work: Global trends* (Genf, 2001), S. 4.

30 Prozent der 650 Millionen jungen Menschen der Region keiner regelmäßigen Beschäftigung nach ¹⁹.

Die Kosten der Jugendarbeitslosigkeit für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind extrem hoch. Sie perpetuiert den Zyklus der Armut von einer Generation zur nächsten und steht mit hoher Kriminalität, Gewalt, Drogenmißbrauch und der Zunahme des politischen Extremismus in Zusammenhang. In einigen Ländern ist praktisch die einzig bezahlte Beschäftigung, die vielen jungen Männern offensteht, der Beitritt zu den bewaffneten Gruppen, die in zivile Konflikte verwickelt sind. Für junge Frauen besteht die Gefahr, daß sie in die Fänge der Sexindustrie geraten ²⁰.

Dennoch ist die derzeitige Generation junger Arbeitnehmer die am besten ausgebildete in der Geschichte der Menschheit. Ihre Erwartungen sind hoch, beflügelt nicht zuletzt durch die Bilder, die von der internationalen Unterhaltungsindustrie verbreitet werden. Im September 2000 faßte der Millennium-Gipfel den Entschluß, „Strategien zu entwickeln und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine echte Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden“. Das ist ein Versprechen, das die Welt unbedingt einlösen muß.

Weibliche Arbeitnehmer und die Arbeit von Frauen

Das Mädchen von heute ist die ältere Arbeitnehmerin von morgen, und ihre heutigen Möglichkeiten und Erfahrungen werden bestimmend sein für ihre Fähigkeit, während ihres gesamten Erwachsenenlebens menschenwürdige Arbeit zu finden und zu behalten und im Alter Sicherheit und Schutz zu genießen. Wenn Mädchen im Vergleich zu Jungen mit negativen kulturellen Einstellungen und Praktiken und Diskriminierung von Geburt an konfrontiert sind, werden sie als erwachsene Frauen sich größeren Zwängen gegenübersehen und weniger Wahlmöglichkeiten und geringere Chancen haben. Somit werden sie ihrerseits weniger in der Lage sein, das Leben ihrer Töchter und Söhne positiv zu beeinflussen, so daß sich die Armut von einer Generation auf die nächste vererben wird.

Die Beziehungen zwischen einem Teufelskreis aus Armut und der Diskriminierung von Mädchen setzen in den frühesten Stadien des Lebens innerhalb der Familien ein. Während des gesamten Lebens, von der Geburt bis ins hohe Alter, trägt die geschlechtsspezifische Diskriminierung sowohl zur Feminisierung der Armut als auch zur Vererbung der Armut von einer Generation zur nächsten bei. Rund eine halbe Million Frauen sterben jedes Jahr infolge von Mutterschaft und Entbindung – die große Mehrheit von ihnen in Entwicklungsländern. Jungen Frauen fällt es schwerer als jungen Männern, eine Beschäftigung zu finden, wobei die Arbeitslosenquoten manchmal 50 Prozent höher sind. Der Wechsel von der Schule in den Beruf ist für junge Frauen härter als für junge Männer, mehr und mehr Frauen nehmen jedoch eine Erwerbstätigkeit auf – weil sie es möchten, aber ebenso oft, weil sie es müssen.

Rund zwei Drittel der weiblichen Erwerbstätigen in den Entwicklungsländern außerhalb der Landwirtschaft sind in der informellen Wirtschaft tätig, in Afrika südlich der Sahara sind es 84 Prozent. Die meisten sind als Selbständige in der Heimarbeit oder im Straßenverkauf tätig, wobei es sich im allgemeinen um

¹⁹ Unveröffentlichte, für die Sachverständigentagung über Arbeitsplätze für Jugendliche: Nationale Strategien zur Beschäftigungsförderung, ausgearbeitete Hintergrundpapiere, Genf, Jan. 2003.

²⁰ Siehe Lin Lean Lin (Hrsg): *The sex sector: The economic and social bases of prostitution in Southeast Asia*, (Genf, IAA, 1998).

die unsichersten und unrentabelsten Formen informeller Arbeit handelt. Informelle Unternehmerinnen verfügen auch über weniger Vermögenswerte als ihre männlichen Kollegen, und es fällt ihnen noch schwerer, Zugang zu Kredit zu erlangen oder das Eigentumsrecht an ihrem Besitz zu erwerben. Bei den unselbstständig Erwerbstätigen besteht nach wie vor ein großes Gefälle zwischen den Löhnen von Männern und Frauen, trotz der Tatsache, daß mehr und mehr Lohngleichheitsgesetze angenommen werden.

Die Zahl der Doppelverdiener-Familien und der Alleinerzieher-Haushalte ist enorm gestiegen, aber die gesellschaftlichen Auffassungen von Arbeit und Familie haben sich kaum gewandelt²¹. Frauen haben nach wie vor die Hauptverantwortung für die Hausarbeit, die Kinderbetreuung und unbezahlte Arbeit, so daß die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen in vielen Fällen lediglich bedeutet, daß sie besonders lange arbeiten müssen²².

Um Arbeit und Familienpflichten miteinander zu vereinbaren, unterbrechen Frauen ihre Erwerbstätigkeit mehrmals im Laufe ihres Lebens. Auch hier werden sie gegenüber den Männern benachteiligt, nicht nur hinsichtlich der Ansprüche der Sozialen Sicherheit, sondern auch hinsichtlich der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen und Weiterbildung – ohne die sie eine geringere Beschäftigungsfähigkeit haben. Die alters- und geschlechtsbedingte Diskriminierung in der Arbeitswelt scheint früher einzusetzen. In einer zunehmenden Zahl von Ländern ist es für Frauen über 35 Jahre immer schwieriger, einen Arbeitsplatz zu finden oder wieder eingestellt zu werden – und so gleiten sie in Armut ab.

Für die vielen ländlichen Haushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand sind die Lohnüberweisungen von in den Städten lebenden Familienmitgliedern oft eine bedeutende, aber unzuverlässige Einkommensquelle. Im Vergleich zu den städtischen Gebieten sind ländliche Familien groß, so daß die Zahl der Menschen, die von niedrigen und mittleren Einkommen abhängen, größer ist. Die Frauen heiraten früher, und die Kinder- und Müttersterblichkeit ist höher als in städtischen Gebieten. Neben der Diskriminierung beim Entgelt und beim Zugang zu Grund und Boden, Erbschaften und Kredit sind Frauen auch der Doppelbelastung durch die Betreuung der Älteren und der Kinder und die Haushaltsarbeiten ausgesetzt; außerdem wird von ihnen erwartet, daß sie Feldarbeit leisten.

Landwirtschaftliche Arbeitskräfte und ländliche Gemeinschaften

Für die Verringerung und Ausmerzung der Armut ist ein besseres Verständnis der sozialen und wirtschaftlichen Dynamik ländlicher Gemeinschaften unerlässlich. Die ärmsten Länder der Welt sind jene, die am meisten von der Landwirtschaft abhängen. Drei Viertel der Menschen in extremer Armut leben in ländlichen Gebieten²³, gewöhnlich in solchen, die von den Hauptzentren der Wirtschaftstätigkeit weit entfernt sind oder die über das am wenigsten produktive Land verfügen. Der Mangel an Möglichkeiten in den Dörfern treibt Männer und Frauen in die Städte, wo das Leben fast ebenso schwer ist, wo es aber mehr

²¹ Siehe M. Daly (Hrsg.): *Care work: The quest for security* (Genf, IAA, 2001).

²² In ausgewählten Entwicklungsländern durchgeführte Erhebungen ergaben, daß Frauen 34 Prozent ihrer Zeit für bezahlte Arbeit und 66 Prozent für unbezahlte Betreuungsarbeit aufwendeten. Für Männer betragen die entsprechenden Zahlen 76 Prozent und 24 Prozent. UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1999: *Globalisierung mit menschlichem Antlitz* (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Bonn, 1999).

²³ Siehe Internationaler Agrarentwicklungsfond (IFAD): *Rural Poverty Report 2001: The challenge of ending rural poverty* (New York, Oxford University Press, 2001).

Möglichkeiten gibt, ein bißchen mehr Geld in der informellen Wirtschaft zu verdienen, wo aber auch mehr Risiken bestehen.

Der Ausgangspunkt für eine solche Analyse ist ein Verständnis des saisonalen Charakters der Landwirtschaft und des hohen Risikos von Mißernten, die große Schwankungen in den allgemein niedrigen Einkommen der Landbevölkerung verursachen, insbesondere in Gebieten mit unregelmäßigen Niederschlägen und unergiebigem Böden. Die Landwirtschaft ist die Hauptindustrie in den meisten ländlichen Gebieten; sie beschäftigt zwischen der Hälfte und zwei Dritteln der Arbeitskräfte in den ärmsten Ländern der Welt und erwirtschaftet zwischen einem Viertel und einem Drittel der volkswirtschaftlichen Gesamtproduktion in vielen Entwicklungsländern.

Die Arbeit in landwirtschaftlichen Betrieben macht 60 bis 75 Prozent der ländlichen Arbeit aus und ist zusammen mit den damit verbundenen Industrien und Dienstleistungen für den Lebensunterhalt vieler Gemeinwesen in der Welt von zentraler Bedeutung. Viele ländliche Familien haben keinen Zugang zu angemessenen sanitären Einrichtungen, sicherem Trinkwasser, Gesundheitsdiensten und Schulen. Ihre Dörfer liegen oft abgeschieden und haben keine Straßen-, Strom- oder Telefonverbindungen. Gefährliche Kinderarbeit ist gang und gäbe.

Der Anteil der Lohnarbeit in der Landwirtschaft, insbesondere die Zahl der lohnabhängigen Kleinbauern, nimmt in praktisch allen Regionen zu und macht rund 40 Prozent der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte der Welt aus. Zwanzig bis 30 Prozent der 450 Millionen landwirtschaftlichen Arbeitnehmer sind Frauen²⁴. Eingeborene und Wanderarbeitnehmer stellen einen erheblichen Teil dieser Arbeitskräfte.

Landwirtschaftliche Lohnarbeiter sind besonders anfällig für Armut, desgleichen viele der kleinen und marginalen Landwirte in Entwicklungsländern. Da viele Lohnarbeiter kleine Parzellen bewirtschaften und viele Kleinlandwirte während großer Teile des Jahres außerhalb ihres eigenen Grund und Bodens arbeiten, ist es in der Praxis schwierig, zwischen den armen Landlosen und den armen Kleinbauern zu unterscheiden. Ländliche Armut steht in engem Zusammenhang mit Zeiten erzwungener Inaktivität, die für die Beschäftigung in der Landwirtschaft typisch sind. Dadurch entsteht ein großes Reservoir an Arbeitern, die verzweifelt nach irgendeiner Form von Arbeit suchen, um ihre Familien zu ernähren²⁵.

Durch den Mangel an wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur, die für die nachhaltige Entwicklung ländlicher Gebiete benötigt wird, werden ländliche Arbeitskräfte „marginalisiert“, selbst wenn sie die Mehrheit der Arbeitskräfte stellen. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte und ihre Familien, ob auf Großplantagen oder in kleinen landwirtschaftlichen Betrieben oder innerhalb von Bauerngemeinschaften, werden hinsichtlich des Zugangs zu Kredit, Märkten, Sozialdiensten, Arbeitnehmerschutz und Sozialer Sicherheit vielfach benachteiligt, werden aber, da sie in der lokalen, nationalen und internationalen Politik keine Stimme und Vertretung haben, in Strategien zur Verringerung der Armut oft nicht berücksichtigt.

²⁴ Weil ihre Beschäftigung oft Gelegenheits- und Saisoncharakter hat, ist die Messung der „Lohn“-arbeit von Frauen in der Landwirtschaft mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet. Beispielsweise schließen sich Frauen und Kinder oft den Männern in Arbeitskolonnen an, die auf Akkordbasis bezahlt werden, um die Ernte einzubringen.

²⁵ Siehe IAA: *Sustainable agriculture in a globalized economy*, Diskussionsbericht für die Dreigliedrige Tagung über den Übergang zu nachhaltiger landwirtschaftlicher Entwicklung durch die Modernisierung der Landwirtschaft und die Beschäftigung in einer globalisierten Wirtschaft, Genf, 2000.

Manche Länder schließen den landwirtschaftlichen Sektor ausdrücklich aus ihrer allgemeinen Arbeitsgesetzgebung aus. In anderen wird die allgemeine Schutzgesetzgebung möglicherweise nicht in vollem Umfang auf den landwirtschaftlichen Sektor oder überhaupt nicht angewendet. So sind Ausnahmen aufgrund der Größe eines Betriebs oder des Vertragsstatus des Arbeitnehmers gang und gäbe. In vielen Fällen werden die Arbeitsgesetze nicht angewendet, weil Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit den Einzelheiten des Gesetzes nicht vertraut sind, die Anwendung im landwirtschaftlichen Betrieb unpraktisch ist oder die Durchsetzung schwach ist. In der Regel genießen landwirtschaftliche Gelegenheits-, Zeit- oder Saisonarbeitskräfte keinen Arbeitnehmerschutz, der dem der ständig Beschäftigten vergleichbar ist.

Die Arbeitszeiten in der Landwirtschaft sind während der Aussaat und der Ernte extrem lang, außerhalb der Spitzenzeiten dagegen kürzer. Während der Spitzenzeiten kann die Feldarbeit von frühmorgens bis spätabends dauern, wobei kaum Gelegenheit für Ruhepausen besteht. Da die Entfernung zwischen ihrem Zuhause und den Feldern groß sein kann, haben viele Feldarbeiter keine Gelegenheit, im Lauf des Tages eine ordentliche Mahlzeit einzunehmen, was ihre Ermüdung erhöht und ihre Produktivität untergräbt.

Die Mindestlöhne sind für landwirtschaftliche Arbeitskräfte im allgemeinen niedrig oder es gibt überhaupt keine. Viele Gelegenheits-, Zeit- oder Saisonarbeitskräfte werden zumindest teilweise auf Akkordbasis entlohnt, beispielsweise pro Kilo Erntegut, pro gejätete Reihe oder pro gesprühten Hektar. Wenn die Sätze niedrig sind, kann dies dazu führen, daß die Menschen sehr lange arbeiten müssen, um ein Existenzminimum zu verdienen.

Ländliche Arbeitskräfte – sowohl Lohnarbeiter als auch Kleinbauern – sehen sich vielen Schwierigkeiten gegenüber, wenn sie Gewerkschaften und andere Formen von Arbeitnehmerorganisationen gründen oder diesen beitreten möchten, um ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Die Gesetzgebung zum Schutz des Vereinigungsrechts und insbesondere zum Verbot der Diskriminierung von Aktivisten ist oft schwach oder wird unzulänglich durchgesetzt.

Großgrundbesitzer und reiche Familien dominieren die Machtstrukturen der Landgemeinden und können die Arbeitskräfte einschüchtern und sie so von der Gründung von kollektiven Organisationen abschrecken, beispielsweise durch Ausweisungsdrohungen, die Kündigung von Darlehen oder Gewalt. Der Zugang zum Schutz durch die Polizei und die Gerichte ist zeitraubend und kostspielig, selbst wenn solche Mechanismen zum Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte nicht in den Händen der lokalen Eliten liegen. Das Anfechten des Status quo in ländlichen Gesellschaften ist riskant, und in Anbetracht so vieler anderer Quellen der Unsicherheit in ihrem Leben wagen das nur die Mutigsten.

Doch trotz all dieser Schwierigkeiten haben ländliche Gesellschaften die Fähigkeit, die Dinge zu ändern, wenn sie die Möglichkeit dazu erhalten. Ländliche Genossenschaften und andere kollektive Selbsthilfeorganisationen verschiedener Art sind bedeutende Merkmale des ländlichen Lebens in vielen Ländern und ein wesentlicher Mechanismus für die Schaffung einer gewissen sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit. Netzwerke öffentlicher und privater Institutionen, einschließlich ländlicher Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Genossenschaften und Bauernverbänden, haben bewiesen, daß ländliche Armut überwunden werden kann.

In vielen Ländern haben Landreformen gezeigt, daß eine größere stärker industrialisierte landwirtschaftliche Produktion in Verbindung mit kleineren intensiv bewirtschafteten Parzellen, die die Armen produktiv für sich selbst bestellen können, zu höherer Produktivität und besseren Lebensgrundlagen füh-

ren können. Neben der Schaffung nichtlandwirtschaftlicher ländlicher Beschäftigung, dem Bau einer besseren Kommunikationsinfrastruktur und der Bereitstellung von lebenswichtigen Sozialdiensten wie Gesundheit und Bildung stellt eine leistungsfähigere Landwirtschaft eine bedeutende Kraft im Kampf gegen die Armut dar²⁶.

Leben und Arbeiten in der städtischen informellen Wirtschaft

Straßenverkäufer in Mexiko-Stadt, Rikschah-Fahrer in Kalkutta, Jeepney-Fahrer in Manila, Müllsammler in Bogotá und Straßenfriseur in Durban – diejenigen, die auf den Straßen oder im Freien arbeiten, sind die auffälligeren Berufsgruppen in der informellen Wirtschaft. Die Straßen der Städte und Dörfer in den meisten Entwicklungsländern – und in vielen entwickelten Ländern – sind von Friseuren, Flickschustern, Müllsammlern, Abfallverwertern und Gemüse-, Obst-, Fleisch-, Fisch- und Imbißverkäufern sowie von Verkäufern der verschiedensten langlebigen Erzeugnisse, von Schlössern und Schlüsseln bis zu Seifen und Reinigungsmitteln und Bekleidung, gesäumt. In vielen Ländern drängen sich Kopflastenträger, Karrenzieher, ambulante Fahrradhändler, Rikschah-Fahrer und Kamel-, Ochsen- oder Pferdekarennfahrer auf den engen Dorfstraßen oder im Verkehrsgewühl auf den städtischen Straßen.

Die weniger sichtbaren informellen Arbeitskräfte arbeiten in kleinen Läden und Werkstätten. Entlang der überfüllten Straßen der meisten Städte oder Dörfer befinden sich kleine Werkstätten, die Fahrräder und Motorräder reparieren, Altmetall wiederverwerten, Möbel und Metallteile herstellen, Leder gerben und Schuhe nähen, Tuch weben, färben und bedrucken, Edelsteine polieren, Kleidungsstücke herstellen, Tuch, Papier und Metallabfall sortieren und verkaufen – und noch mehr.

Die am wenigsten sichtbaren informellen Arbeitskräfte, überwiegend Frauen, verkaufen oder produzieren Waren zu Hause: Stickerinnen, Räucherstäbchenroller, Zigarettenroller, Papiertütenhersteller, Drachenhersteller, Haarbandhersteller, Nahrungsmittelverarbeiter. Andere Gruppen informeller Erwerbstätiger sind Gelegenheitsarbeiter in Restaurants und Hotels, im Rahmen eines Untervertrags beschäftigte Pförtner und Wächter, Gelegenheitsarbeiter oder Tagelöhner im Baugewerbe und in der Landwirtschaft und Bürozeitkräfte oder externe Datenverarbeiter.

Die informelle Wirtschaft ist in einer Reihe von IAA-Berichten beschrieben worden²⁷. Die Arbeit in der informellen Wirtschaft ist gekennzeichnet durch ein niedriges Qualifikations- und Produktivitätsniveau, niedrige oder unregelmäßige Einkommen, lange Arbeitszeiten, kleine oder unbestimmte Arbeitsplätze, unsichere und ungesunde Arbeitsbedingungen und fehlenden Zugang zu Informationen, Märkten, Finanzmitteln, Ausbildung und Technologie.

Die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft werden im Rahmen der Arbeitsgesetzgebung und des Sozialschutzes nicht anerkannt, registriert, reguliert

²⁶ Untersuchungen legen den Schluß nahe, daß eine 1prozentige Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität zu einer Verringerung des Anteils der in Armut lebenden Bevölkerung um 0,6 und 1,2 Prozent führt. C. Thirtle et al.: *The impact of changes in agricultural productivity on the incidence of poverty in developing countries*, DFID-Bericht Nr. 7046 (Vereinigtes Königreich, Department for International Development, Juni 2002).

²⁷ IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002; idem: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genf, 2002); und idem: *ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*, STAT Working Paper 2002 No. 1 (Genf, 2002).

oder geschützt, oft deshalb, weil ihr Beschäftigungsstatus unklar ist. Sie sind im allgemeinen nicht in der Lage, ihre grundlegenden Rechte auszuüben oder zu wahren. Da es für sie sehr schwierig ist, sich zusammenzuschließen, verfügen sie über eine unbedeutende oder keine kollektive Vertretung gegenüber Arbeitgebern oder den Behörden. Obwohl sie am stärksten gefährdet und daher am bedürftigsten sind, haben die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft nur geringen oder gar keinen sozialen Schutz, weder seitens eines Arbeitgebers noch seitens der Regierung. Die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft sind häufig von der Bildung, der Qualifizierung, der Ausbildung, der Gesundheitsfürsorge und der Kinderfürsorge ausgeschlossen, die für weibliche Arbeitnehmer besonders wichtig sind.

Durch die Abwanderung in die Städte werden die Familienbande nicht gelöst. Die meisten Familien mit niedrigem Einkommen haben ein Standbein im ländlichen und im städtischen Arbeitsmarkt. Viele Gelegenheitsarbeiter arbeiten während eines Teils des Jahres in den Städten, kehren aber während der Spitzenzeiten zur Landwirtschaft zurück; wenn die Arbeit in der Stadt einträglicher wird, kehren sie möglicherweise nur ab und zu zurück, schicken aber Geld, um die Familie zu unterstützen. Mit steigendem Volkseinkommen geht der Anteil der Haushaltsbudgets, der für Nahrungsmittel ausgegeben wird, zurück, und dies verursacht im Verein mit höherer Produktivität eine langfristige strukturelle Abnahme der Beschäftigung in der Landwirtschaft.

Diese Verlagerung führt zu einem raschen Wachstum der Stadsiedlungen und der informellen Wirtschaft, was die Familien und Gemeinwesen in vielen Entwicklungsländern erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Belastungen aussetzt²⁸. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, des Alters, der Ethnizität oder einer Behinderung bedeutet ebenfalls, daß die am stärksten marginalisierten Gruppen in der informellen Wirtschaft landen. Sie sind anfällig für Belästigung, einschließlich sexueller Belästigung, und andere Ausbeutungs- und Mißbrauchsformen wie Korruption und Bestechung. Eines der grundlegenden Probleme, vor denen die meisten Arbeitskräfte und Kleinbetriebe in der informellen Wirtschaft stehen, ist die Tatsache, daß sie das Eigentumsrecht an ihrem Besitz nicht nachweisen können, so daß ihnen der Zugang zu Kapital und Kredit verwehrt ist.

Gefahren bei der Arbeit, Gesundheit und die Armutsfalle

Unzulängliche Unterkunft und Ernährung, ungesundes Wasser, schlechte sanitäre Verhältnisse, gefährliche Arbeitsbedingungen und kaum oder kein Zugang zu gesundheitlicher Betreuung – all dies trägt zu schlechten gesundheitlichen Verhältnissen bei, die zu den größten Hindernissen für eine armutsverringende Entwicklung gehören. Komplikationen aufgrund von nichtdiagnostizierten oder nichtbehandelten Krankheiten, die in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen und insbesondere unter der Landbevölkerung vorherrschen (wie Malaria, Tuberkulose, Magen-Darm-Erkrankungen, Anämie und HIV/AIDS) können in Verbindung mit den gesundheitlichen Auswirkungen von gefährlicher Arbeit tödlich sein und haben in jedem Fall eine Entkräftung zur Folge.

Ein Teufelskreis aus schlechter Gesundheit, verminderter Arbeitsfähigkeit, geringer Produktivität und kürzerer Lebenserwartung ist ein typisches Ergebnis, wenn keine sozialen Maßnahmen getroffen werden, die die zugrunde liegenden Probleme einer unregelmäßigen und qualitativ niedrigen Beschäftigung, des

²⁸ IAA: „Cities at work: Promoting employment and social inclusion in urban settlements in developing countries“, Hintergrundpapier für die Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über „Istanbul+5“, 6.-8. Juni 2001.

geringen Entgelts und des fehlenden Sozialschutzes angehen²⁹. Behinderungen infolge gefährlicher Arbeit sind ein Hauptgrund für Armut, wovon ganze Familien betroffen sind.

Nach Schätzungen der IAO kommt es jedes Jahr zu rund 335.000 tödlichen Arbeitsunfällen. Die Mortalitätsraten sind im vergangenen Jahrzehnt durchweg hoch geblieben, insbesondere in Entwicklungsländern. Schätzungen zufolge sind im Jahr 1997 rund 170.000 landwirtschaftliche Arbeitskräfte ums Leben gekommen³⁰.

Viele landwirtschaftliche Arbeiten in Entwicklungsländern sind körperlich anstrengend und erfordern lange Zeiten des Stehens, Bückens, Hockens und die Ausführung von repetitiven Bewegungen in unbequemen Stellungen. Mangelhaft konstruierte Werkzeuge, schwierige Bodenverhältnisse und die Exposition gegenüber den Elementen erhöhen die Ermüdung und die Unfallgefahr. Der technologische Wandel hat die körperliche Beschwerlichkeit landwirtschaftlicher Arbeit zwar verringert, hat aber auch neue Risiken entstehen lassen, insbesondere diejenigen im Zusammenhang mit der Verwendung moderner Maschinen und der intensiven Nutzung von Chemikalien ohne entsprechende Sicherheitsmaßnahmen, Information und Ausbildung. In den Entwicklungsländern werden die Risiken durch die Verwendung von giftigen Chemikalien, deren Verwendung in anderen Ländern verboten oder eingeschränkt ist, unsichere Ausbringungstechniken, unzureichend gewartete Ausrüstung, den Mangel an Informationen für den Endverbraucher über die für eine sichere Verwendung erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen, unzulängliche Lagerungspraktiken und die Wiederverwendung von alten Chemikalienbehältern für das Aufbewahren von Nahrungsmitteln und Wasser weiter verstärkt.

Eines der besonderen Merkmale landwirtschaftlicher Arbeit ist die Tatsache, daß die Arbeits- und Lebensbedingungen miteinander verwoben sind. Arbeitskräfte und ihre Familien leben auf dem Land, wo die oben erwähnten Berufsgefahren erhebliche Umwelt-Nebenwirkungen haben. Zu einer allgemeineren Exposition gegenüber Pestiziden kann es kommen durch die Kontamination von Nahrungsmitteln, die Zweckentfremdung von Behältern für das Aufbewahren von Lebensmitteln oder Wasser, die Verwendung von chemisch behandeltem Saatgut für den menschlichen Verzehr und die Verseuchung des Grundwassers mit chemischen Abfällen. Ländlichen Gemeinwesen fehlt es oft an der notwendigen Bildung und Information, um den Risiken entsprechend begegnen zu können. Viele Arbeitskräfte sehen unter Umständen nie einen Arzt, da keiner in einer annehmbaren Entfernung verfügbar ist.

In den städtischen informellen Wirtschaften sind die Verhältnisse nicht besser. Die Mehrheit der im städtischen informellen Sektor Tätigen lebt in schlechten Verhältnissen und hat keinen Zugang zu grundlegenden Gesundheits-

²⁹ Die WHO-Kommission für Makroökonomie und Gesundheit hat geschätzt, daß die wirtschaftlichen Gewinne aus einer Kampagne zur Bekämpfung der wichtigsten übertragbaren Krankheiten und zur Verringerung der Sterblichkeit durch Verbesserung der grundlegenden Gesundheitsversorgung die jährliche Wachstumsrate der Länder mit niedrigem Einkommen um einen Prozentpunkt ansteigen lassen könnten. Während des Zeitraums 2015-20 könnte sich der wirtschaftliche Nutzen auf rund 360 Milliarden US-Dollar pro Jahr belaufen. Siehe WHO: *Macroeconomics and health: Investing in health for economic development* (Genf, 2001).

³⁰ IAA: *Arbeitsschutz in der Landwirtschaft*, Bericht VI (1), Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000. Berufsgefahren in der Landwirtschaft werden in den meisten Ländern unzureichend erfaßt und dokumentiert. In vielen Ländern sind landwirtschaftliche Arbeitskräfte von Systemen für Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ausgenommen, entweder weil keine für sie bestehen oder weil landwirtschaftliche Arbeitskräfte von den allgemeinen Systemen ausdrücklich ausgenommen sind. Im Fall von Erkrankungen und Verletzungen im Zusammenhang mit Agrochemikalien kommt zur unzulänglichen Erfassung noch die Schwierigkeit einer korrekten Diagnosestellung hinzu.

und Sozialdiensten und zu sozialem Schutz. Die Verbindung von bedenklichen Lebens- und Arbeitsbedingungen führt zu Anfälligkeit gegenüber Krankheiten und schlechter Gesundheit. Die Bedingungen, unter denen die meisten informellen Arbeitskräfte tätig sind, sind prekär, ungesund und unsicher. Die meisten der Mikrobetriebe, in denen sie arbeiten, sind baufällig und verfügen nicht über sanitäre Einrichtungen, Trinkwasser oder eine ausreichende Abfallbeseitigung³¹.

Altwerden in Armut

Generationsübergreifende Beziehungen haben das Familien- und Gemeinschaftsleben jahrhundertlang getragen. Heutzutage sind jedoch ältere Menschen mehr und mehr auf sich selbst angewiesen, um alle ihre Bedürfnisse zu erfüllen. In den meisten Entwicklungsländern ist der Ruhestand ein Luxus, den sich nur wenige ältere Menschen leisten können. Rund 40 Prozent der Menschen im Alter über 64 in Afrika und etwa 25 Prozent in Asien sind immer noch erwerbstätig, überwiegend im landwirtschaftlichen Sektor. In vielen Ländern arbeitet ein hoher Prozentsatz älterer Frauen in der informellen Wirtschaft, teils weil sie so die Arbeit leichter mit ihren Familienpflichten vereinbaren können, und teils aus Gründen, die mit Diskriminierung in der formellen Wirtschaft zusammenhängen³².

Unter den älteren Menschen sind es die Frauen, die meistens in abgrundtiefer Armut enden. Fast überall in der Welt leben Frauen länger als Männer und stellen die Mehrheit der Einpersonenhaushalte. In vielen Ländern sind die öffentlichen Ausgaben für die Soziale Sicherheit und die Gesundheitsversorgung gekürzt worden, oft in der irrigen Ansicht, daß Familien und Gemeinschaften sich um die älteren Menschen kümmern werden.

Traurige Tatsache ist, daß es bei der Betreuung zwischen den Generationen zu einer Umkehr gekommen ist. Ältere Frauen, die schon ihr ganzes Leben damit verbracht haben, sich um andere Menschen zu kümmern, können immer weniger damit rechnen, daß sie in ihrem Lebensabend betreut werden. In vielen der am wenigsten entwickelten Länder hat die HIV/AIDS-Pandemie bewirkt, daß ältere Frauen sich um ihre infizierten Kinder und später ihre Enkelkinder kümmern müssen. HIV/AIDS hat heutzutage größere geschlechtsspezifische Ungleichheiten zur Folge, sowohl am Anfang als auch am Ende des Lebens einer Frau, und ist auch für die zunehmende Feminisierung der Armut verantwortlich.

Vor allem in Afrika stellen ältere Frauen fest, daß sie neben ihren Kindern und Enkelkindern mehr und mehr auch Verwandte betreuen müssen, wobei sie kaum Unterstützung von der Regierung erhalten. Die „unsichtbare Last“ der Betreuungswirtschaft haben mehr und mehr ältere Frauen zu tragen³³.

Armut unter älteren Menschen hängt eng mit der Arbeit in den informellen Wirtschaften der städtischen und ländlichen Gebiete zusammen. Niedrige und schwankende Einkommen während des gesamten Erwerbslebens in Verbindung mit der unzulänglichen Erfassung durch die Systeme der Sozialen Sicherheit bedeuten, daß die Wahrscheinlichkeit, im hohen Alter arm zu sein, hoch ist. Gesundheitsrisiken, einschließlich derjenigen, die sich aus gefährlichen Arbeitsbedingungen ergeben, bedeuten auch, daß viele Menschen mit Behinderungen

³¹ Siehe V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures* (Genf, Juli 1999).

³² Siehe IAA: „An inclusive society for an ageing population: The employment and social protection challenge“, Beitrag der IAO zur Zweiten Weltversammlung zur Frage des Alterns, Madrid, Apr. 2002.

³³ Siehe IAA: *Realizing decent work for older women workers* (Genf, 2001).

leben und arbeiten müssen, die ihre Verdienstmöglichkeiten beeinträchtigen. Da ein Großteil des wirtschaftlichen Beitrags der Frauen auf Haushaltsarbeit und Tätigkeiten in der informellen Wirtschaft entfällt, profitieren sie weniger von den Rentensystemen.

Die Wahrscheinlichkeit, daß Frauen ihren Partner verlieren, ist größer und daß sie wieder heiraten, geringer als im Fall der Männer. Die Zahl der Frauen über 60, die ihren Partner verloren haben, ist weitaus größer als die ihrer männlichen Altersgenossen. In einigen Ländern wird Witwen häufig der Zugang zu Ressourcen oder die Kontrolle darüber verwehrt. Auch sind in vielen Gesellschaften die Erbschaftsrechte von Frauen ungenügend festgelegt.

In manchen Ländern kann das Vermögen des verstorbenen Ehemanns, darunter Haus, Grundbesitz, Ausrüstung und Geld, unter anderen Familienangehörigen aufgeteilt werden. In diesen Ländern geht Witwenschaft in der Regel Hand in Hand mit einem Statusverlust und bedeutet daher mehr als den Verlust des Ehegatten – es bedeutet auch den Verlust einer eigenen Identität. Die zunehmende Zahl der Witwen im nächsten Jahrhundert wird die Gesellschaften vor die Herausforderung stellen, nicht nur die notwendige und unmittelbare Unterstützung bereitzustellen, sondern auch Möglichkeiten sicherzustellen, besser für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen.

Menschen, die in der informellen Wirtschaft tätig waren, haben höchstwahrscheinlich keine Vorsorge für ihre Einkommenssicherheit im Alter treffen können. Dies ist kein neues Problem, angesichts der Erweiterung des informellen Sektors in letzter Zeit wird es sich in den kommenden Jahren aber noch verschärfen. In Afrika südlich der Sahara und in Südasien erstreckt sich der Schutz durch die gesetzliche Soziale Sicherheit Schätzungen zufolge auf 5 bis 10 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung und nimmt in manchen Fällen ab. In Lateinamerika schwankt der Deckungsumfang erheblich von Land zu Land und beträgt zwischen 10 und 80 Prozent. Allgemein scheint er jedoch zu stagnieren. In Südost- und Ostasien schwankt der Deckungsumfang zwischen 10 und nahezu 100 Prozent. In vielen Ländern werden außerdem durch die zunehmende Sterblichkeitsrate unter den Ernährern im besten Alter aufgrund der HIV/AIDS-Pandemie die ohnehin zerbrechlichen Systeme der Sozialen Sicherheit weiter geschwächt.

Weltweit wächst die Zahl der Menschen im Alter von 60 Jahren und darüber schneller als alle anderen Altersgruppen. Zwar haben die Entwicklungsländer immer noch eine relativ junge Bevölkerung, das Tempo, in dem ihre Bevölkerung altert, ist jedoch größer als in den Industrieländern. Es ist unbedingt erforderlich, wirksame Mittel und Wege zur Ausweitung des sozialen Schutzes zu finden, damit man die Armut im Alter sowie andere Anfälligkeiten angehen kann. Mindestrentensysteme sind besonders wichtig für weibliche Arbeitnehmer nach einem Leben mit schlecht bezahlten Tätigkeiten und einer schweren und anhaltenden Belastung durch die Familienpflichten.

Das Fundament einer Strategie für menschenwürdige Arbeit im Hinblick auf Armutsverringering

Die meisten Analytiker, die sich mit der Natur und den Ursachen von Armut befassen, stimmen darin überein, daß ein Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens für die Verringerung von Armut unerlässlich ist und daß anhaltende Wachstumsdefizite Hand in Hand gehen mit einem anhaltenden Unvermögen, die Armut zu verringern. Sie haben jedoch keine stabile Beziehung zwischen der Rate des

durchschnittlichen Pro-Kopf-Wachstums und der Rate der Armutsverringering gefunden.

Rasches Wirtschaftswachstum ist bei der Verringerung der Armut wirkungsvoller als langsames Wachstum. Entscheidend ist jedoch der Charakter des Wirtschaftswachstums, der teils durch die Struktur der Volkswirtschaft und teils durch staatliche Politik bestimmt wird. Wenn Produktionssteigerungen in Wirtschaftssektoren konzentriert sind, in denen die meisten armen Menschen arbeiten, und dadurch mehr Einkommen für die in Armut lebenden Menschen erzeugt wird, ist das Wachstum armenfreundlich. Anders ausgedrückt, armenfreundliches Wachstum führt zu einer im Verhältnis größeren Verbesserung in der Lage der Armen als bei der Gesamtbevölkerung. Das Verständnis der Art und Weise, wie Wachstum das Leben der in Armut lebenden Menschen verbessert, ist daher für die Gestaltung von Strategien für ein nachhaltiges armenfreundliches Wachstum unerlässlich.

Ein rascheres nachhaltiges Wachstum dürfte die Nachfrage nach Arbeitskräften in der gesamten Volkswirtschaft steigern, einschließlich der Nachfrage nach der Arbeitskraft armer Arbeitnehmer. Eine Produktionssteigerung um 1 Prozent bewirkt jedoch nicht unbedingt eine Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze um 1 Prozent. Dieses als Beschäftigungselastizität bezeichnete Verhältnis schwankt erheblich zwischen Ländern und zu verschiedenen Zeiten im selben Land. Es bedarf zwar weiterer Untersuchungen, um zu verstehen, weshalb die Beschäftigungselastizität schwankt, wir wissen aber, daß ein hohes Verhältnis von Beschäftigungswachstum zu Produktionswachstum Bedingungen schafft, durch die die Rate der Armutsverringering gesteigert wird³⁴. Mit einer Analyse der Arbeits- und Lebenszyklen der Familienarmut läßt sich ermitteln, wie eine aufsteigende Spirale zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit den Teufelskreis aus sich summierenden Entbehrungen ersetzen und ein armenfreundliches Wachstum erzeugen kann.

Eine Verbesserung der Verfügbarkeit von Arbeitsmöglichkeiten und eine Erhöhung der Einkommen der Armen aus der Arbeit, die sie finden können, ist mit drei grundsatzpolitischen Herausforderungen verbunden³⁵:

- Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften und Steigerung der Produktivität und Einkommen der Menschen, die in Armut leben und arbeiten;
- Eingliederung sozial ausgegrenzter Gemeinschaften in den Arbeitsmarkt und Überwindung der Diskriminierung insbesondere von Frauen und Mädchen;
- Verbesserung der Bedingungen, zu denen Entwicklungsländer Handel mit reicheren Ländern treiben und Investitionsmittel erhalten.

Eines der Hauptprobleme im Zusammenhang mit der Beschleunigung des Beschäftigungswachstums ist die Tatsache, daß die Entwicklungsstrategien der Vergangenheit oft kapital- statt arbeitsintensive Investitionen gefördert haben, obwohl in den Entwicklungsländern Kapital knapp ist und Arbeitskräfte reichlich vorhanden sind. Bei Investitionen in die Kommunikations-, Energie- und Wasserinfrastruktur werden häufig kapitalintensive Verfahren angewendet, selbst wenn ebenso effektive arbeitsintensive Methoden verfügbar sind. Obgleich Mikro- und Kleinunternehmer das größte Potential zur Schaffung von Arbeits-

³⁴ Siehe S.R. Osmani: „Exploring the employment nexus: Topics in employment and poverty“, für die Arbeitsgruppe für das gemeinsame IAO-UNDP-Programm zu Beschäftigung und Armut ausgearbeiteter Bericht (nicht veröffentlichtes Dokument, Mai 2002).

³⁵ Siehe auch R. Islam: „Employment-poverty linkages: Issues and experiences“, IAA, Hauptabteilung Sanierung und Wiederaufbau (nicht veröffentlichte Präsentation, 2002).

plätzen haben, stoßen sie bei der Beschaffung des notwendigen Startkapitals auf viele Schwierigkeiten.

Ländliche Industrien und Dienstleistungen sind gegenüber den städtischen Sektoren häufig benachteiligt trotz der Notwendigkeit, die Arbeitsmöglichkeiten für die Armen auf dem Land zu erweitern und zu verhindern, daß noch mehr Menschen in die ohnehin schon überlasteten Städte abwandern. Die Agrarpolitik hat oft die Produktion durch kapital- und landintensive größere landwirtschaftliche Betriebe und Handelsgesellschaften gefördert, statt auf die Bedürfnisse von Kleinbauern und landlosen Arbeitern einzugehen. Die Beseitigung dieser Ungleichgewichte ist ein Schlüsselement des armenfreundlichen Wachstums und muß Hand in Hand gehen mit einem klugen Einsatz kapitalintensiver Technologien, die den Ressourcen und Bedürfnissen der jeweiligen Länder angepaßt sind.

Eine Anhebung des Bildungs- und Qualifikationsniveaus ist unerlässlich, wenn die vielen Hindernisse überwunden werden sollen, durch die ärmere Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt ausgeschlossen und benachteiligt werden. Zu diesem Zweck muß ein erneuter Vorstoß zur Verbesserung des Zugangs zur Grundschulbildung unternommen werden, aber auch die Berufsbildung muß sehr viel stärker forciert werden, damit Schulabgänger und Erwachsene die Kompetenzen erwerben können, die der Markt nachfragt. Die Bekämpfung vermeidbarer Krankheiten, die Eindämmung der HIV/AIDS-Pandemie und die Vergrößerung des Angebots an gesundheitlicher Grundversorgung haben unmittelbare Auswirkungen auf die Fähigkeit armer Menschen, ein regelmäßiges Einkommen zu erzielen. Der Zugang zu Krediten für Investitionen in einen kleinen Betrieb und zur Erfüllung gelegentlicher Familienbedürfnisse, wie die Anschaffung von Schulkleidung oder die Bestreitung von Beerdigungskosten, fördert sowohl die Schaffung von Arbeitsplätzen als auch die Fähigkeit der Armen, mit Belastungen des Familienbudgets fertig zu werden.

Am wichtigsten ist vielleicht der Kampf gegen Diskriminierung in allen ihren Formen. Durch Rassen-, Religions- und Kastenschranken werden viele Gemeinschaften an die Randbezirke der Gesellschaft und der Volkswirtschaft abgedrängt. Aufgrund der allgegenwärtigen geschlechtsspezifischen Diskriminierung ist es für Frauen noch schwerer als für Männer, der Armut zu entrinnen³⁶.

Die Beziehung zwischen Armutsverringerung und nachhaltigem Wachstum ist kreisförmig. Die Integration von Maßnahmen zur Stimulierung der Nachfrage nach Arbeitskräften und zur Verbesserung der Reagibilität der Angebotsseite des Arbeitsmarkts unter besonderer Berücksichtigung der Verbesserung der Verdienstmöglichkeiten der Armen stärkt das Wachstumspotential der Volkswirtschaft. Durch die Steigerung der Produktivität der erwerbstätigen Menschen, die in Armut leben, wird eine Beschränkung der Gesamtkapazität der Volkswirtschaft beseitigt und die Nachfrage erhöht, indem die Kaufkraft einer großen Konsumentengruppe gesteigert wird.

Außerdem wird die armutsvermindernde Qualität des Wachstums verbessert, wenn es stabil ist. Rezessionen können Millionen von Familien in Armut stürzen, aus der sie sich dann auch später nicht mehr befreien können, wenn sich die Wirtschaft erholt³⁷. Neben makroökonomischen Maßnahmen zur Förderung eines stabilen Wachstums ist die Abschwächung der Verletzlichkeit der Armen in

³⁶ Siehe IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

³⁷ Siehe IAA: *Employment policies for poverty reduction during Indonesia's economic recovery* (Genf, 2002).

Zeiten langsamen Wachstums ein wesentlicher Bestandteil der Strategien zur Armutsverringering. Viele der Ursachen von Instabilität liegen jedoch in der internationalen Wirtschaft. Nationale Maßnahmen dürften kaum in vollem Umfang erfolgreich sein, wenn die globalen Handels- und Finanzmärkte nicht umgebaut werden. Die internationalen Dimensionen von Strategien zur Verringerung der Armut und zur Förderung eines Beschäftigung schaffenden nachhaltigen Wachstums werden in Kapitel 5 behandelt.

Schlußfolgerung

Für Menschen, die in Armut leben, summieren sich Diskriminierung und vielfältige Entbehrungen zu einem Zyklus aus Benachteiligungen. Immer wiederkehrende Themen der Armutserfahrung sind die niedrigen Arbeitserträge von Frauen und Männern in sozial ausgegrenzten Gemeinschaften und die Hindernisse bei der Suche nach menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten.

Maßnahmen zur Verringerung und Ausmerzung von Armut müssen daher sowohl auf die Nachfrage- als auch auf die Angebotsseite des Arbeitsmarkts in Entwicklungsländern einwirken, und gleichzeitig müssen Strategien für ein stabiles und nachhaltiges Wachstum entworfen werden. Energische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene, die auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten sind und durch Gesetze und öffentliche Maßnahmen unterstützt werden, sind ein elementarer Baustein des Fortschritts. Wenn die Zyklen lebenslanger Entbehrungen der Familien in großem Umfang durchbrochen werden, kann die Wirtschaft zu einem Tugendkreis aus nachhaltigem Wachstum und Armutsverringering finden.

Durch die Analyse der Armut mit Hilfe des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit lassen sich die Hauptziele für gemeinschaftsgestützte Maßnahmen ermitteln und so die nationalen und internationalen Partnerschaften in Kenntnis setzen und stärken mit dem Ziel, die Millenniums-Entwicklungsziele zu verwirklichen. Im Rahmen solcher Partnerschaften ist die IAO bemüht, Mittel und Wege zu finden, um die soziale Ausgrenzung zu beenden und die Möglichkeiten für mehr und bessere Arbeitsplätze zu erweitern.

Die Erfahrungen, die die IAO bei der Zusammenarbeit mit den Regierungen und Kommunalverwaltungen sowie den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in Entwicklungsländern während vieler Jahre erworben hat, haben zur Entwicklung und Erprobung eines umfassenden Portfolios von grundsatzpolitischen Instrumenten geführt, die Gemeinschaften dabei helfen sollen, sich mit Arbeit aus der Armut zu befreien. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über diese Erfahrungen und die sich daraus ergebenden Lehren für einen kohärenten Ansatz bei der Armutsverringering, der Basisinitiativen mit nationalen und internationalen Strategien verknüpft, indem die Menschen dazu gebracht werden, Organisationen verschiedener Art zu bilden und ihnen beizutreten, einschließlich Genossenschaften und Gemeinwesengruppen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie anderer Unternehmensvereinigungen.

3. Gemeinwesenmaßnahmen für menschenwürdige Arbeit und soziale Integration

Einleitung

Globale und nationale Strategien zur Armutsverringerung sollten einen Rahmen für lokale Strategien bieten, die darauf abzielen, den Teufelskreis von geringem Arbeitseinkommen und sozialer Ausgrenzung zu durchbrechen. Die IAO verfügt über beträchtliche Erfahrung mit Gemeinwesenmaßnahmen, die mehr und bessere Arbeitsplätze für in Armut lebende Frauen und Männer schaffen und ihre Chancen erhöhen, ein Leben ohne Entbehrungen zu führen. Ein Großteil dieser Arbeit findet in Entwicklungsländern statt, doch hat sich erwiesen, daß diese Ansätze auch in einigen Übergangswirtschaften und marktwirtschaftlichen Industrieländern leicht anwendbar sind.

Manchmal heißt es, einkommensschwache Entwicklungsländer könnten entweder mehr oder aber bessere Arbeitsplätze für den Großteil der erwerbstätigen Armen erreichen, nicht jedoch beides gleichzeitig. Mit ähnlichen Argumenten wird auch die Ansicht vertreten, die Bereitstellung von Sozialdiensten für Bildung, Gesundheit und Einkommensstützung sei erst dann möglich, wenn ein verhältnismäßig hohes Volkseinkommen erreicht ist. In der Praxis jedoch sind solche Unterscheidungen schwierig. Die Erhöhung und Stabilisierung des Erwerbs geringverdienender Arbeitnehmer erfordert einen Ansatz, der Produktivitätssteigerungen und Lohnerhöhungen kombiniert mit zunehmender Kaufkraft und einem Ausbau der sozialen Infrastruktur auf der Ortsebene. „Arbeitsplätze um jeden Preis“ ist keine sinnvolle Strategie für eine nachhaltige Verringerung von Armut. Um den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen, muß Reichtum auf der Ortsebene geschaffen werden, und zwar dergestalt, daß sich die schrittweise Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und die soziale Integration gegenseitig verstärken.

Weltweit verändern sich Gesellschaften sehr rasch, und zwar sowohl aufgrund der Dynamik technologischer Innovation und wirtschaftlicher Integration als auch durch soziale und kulturelle Entwicklungen wie der Durchsetzung der Rechte der Frauen, des Anstiegs des Bildungsniveaus und breiteren Zugangs zu Informationen und Ideen. Die Arbeitsmigration weitet sich in praktisch allen Teilen der Welt aus und immer mehr Familien sind auf das Einkommen von Angehörigen angewiesen, die auf der Suche nach besseren Verdienstmöglichkeiten ihre Heimat verlassen haben und nicht mehr ständig bei ihrer Familie leben. Die durch die zunehmende Arbeitsmigration entstandenen Probleme

werden auf der 92. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2004 Thema einer allgemeinen Aussprache über Wanderarbeitnehmer sein. Die Arbeit der IAO über Migration wird uns helfen besser zu verstehen, inwiefern die Schaffung von Möglichkeiten menschenwürdiger Arbeit mit Strategien zur Überwindung von Armut verbunden ist.

Das vorliegende Kapitel beschreibt einige der wichtigsten von der IAO entwickelten grundsatzpolitischen Instrumente für das Eingehen auf die Bedürfnisse und Bestrebungen von Menschen, die in Armut leben. Es verdeutlicht die Interaktion zwischen Grundsatzpolitiken in den Bereichen Ausbildung, Investitionen, Unternehmen, Finanzen und soziale Integration und der Art und Weise, wie sie auf die Prioritäten einzelner Gemeinschaften eingehen. Die Stärkung der Kapazität von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Genossenschaften, mit öffentlichen Behörden, örtlichen Gemeinschaften und anderen freiwilligen Vereinigungen in dem Bemühen zusammenzuarbeiten, grundsatzpolitische Instrumente für menschenwürdige Arbeit zu adaptieren und einzusetzen, ist eine entscheidende Voraussetzung für die Ausweitung und Intensivierung von Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Verringerung von Armut abzielen. Um Armut erheblich zu verringern, wie es vom Millenniumsgipfel gefordert wurde, ist eine deutliche Intensivierung von Maßnahmen auf kommunaler Ebene überall in der Entwicklungswelt erforderlich. Dementsprechend hat die IAO grundsatzpolitische Instrumente für die folgenden Bereiche entwickelt:

- Ausbildung und Entwicklung von Fertigkeiten
- Investitionen in Arbeitsplätze und Gemeinwesen
- Mikro- und Kleinbetriebe
- Mikrofinanzierung
- Genossenschaften
- Soziale Sicherheit
- Gefahren bei der Arbeit
- Beseitigung der Kinderarbeit
- Überwindung von Diskriminierung

Entwicklung von Fertigkeiten für dauerhafte Lebensgrundlagen

In Debatten über Möglichkeiten der Armutsverringerung ist es ein Gemeinplatz zu sagen, das wichtigste oder einzige Kapital der Armen sei ihre Arbeitskraft. Es liegt auf der Hand, daß der Ausbildung eine entscheidende Rolle bei der Steigerung der Produktivität und des Einkommens sowie dem uneingeschränkten Zugang zu Beschäftigung zukommt. Dennoch berücksichtigen die wenigsten Armutsverringerungsstrategien in Entwicklungsländern die Komponenten Berufsbildung und Ausbildung.

In nahezu allen Entwicklungsländern befindet sich die Ausbildung in einer Krise¹. Die bestehenden Systeme sind unterfinanziert und werden von breiten Kreisen kritisiert, weil sie vorwiegend den Bedarf von Unternehmen des formellen Sektors berücksichtigen und Ausbildungen für traditionelle Berufe anbie-

¹ Siehe P. Bernell: *Learning to Change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*, Employment and Training Paper Nr. 43 (Genf, IAA, 1999).

ten, die im Wesentlichen von jenen genutzt werden, die es sich leisten können, Zeit und vorherigen Verdienst in eine langwierige Ausbildung in zumeist städtischen Bildungseinrichtungen zu investieren. Zugleich stellen die Regierungen nach und nach fest, daß umfassende Reformen notwendig sind. Ausbildung ist längst nicht mehr eine einmalige Investition zu Beginn des Berufslebens, sondern ein lebenslanger Lernprozeß, in dessen Verlauf Fertigkeiten ständig erneuert und angepaßt werden müssen².

Die Unterscheidung zwischen „Bildung“ in Schulen und Hochschulen einerseits und „Ausbildung“ am Arbeitsplatz oder in berufsbildenden Einrichtungen andererseits wird immer schwieriger. Insbesondere junge Menschen aus wirtschaftlich anfälligen und sozial ausgegrenzten Gruppen sind darauf angewiesen, daß sie elementare Fertigkeiten erlernen können, die sie zu den unterschiedlichsten Erwerbstätigkeiten befähigen. Grundvoraussetzung lebenslangen Lernens ist es, das Lernen zu lernen. Das ist leichter gesagt als getan. Die staatliche Zuständigkeit für Bildung und Ausbildung ist häufig auf mehrere Ministerien verteilt. Arbeitgeber sowie private und öffentliche Einrichtungen spielen eine aktive Rolle bei der Bereitstellung von Ausbildung, und in vielen Ländern sind auch freiwillige Verbände wie Gewerkschaften, Hilfswerke und nichtstaatliche Organisationen in diesem Bereich tätig. Diese institutionelle Vielfalt zu einem rationellen, kohärenten System zusammenzufassen, das den Bedürfnissen der arbeitenden Menschen entspricht und zugleich den institutionellen Interessen der Anbieter von Bildung und Ausbildung gerecht wird, ist eine große politische Herausforderung.

Die IAO geht diese Fragen aus zwei Richtungen an. Erstens bemüht sie sich intensiv darum, den Mitgliedsgruppen zu helfen, ihre Konzepte für Humanressourcenentwicklung zu überdenken. In Partnerschaft mit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) will sie sicherstellen, daß der Ausbau und die Reform der Bildungssysteme mit einer Strategie verknüpft wird, welche darauf abzielt, die für ein produktives Berufsleben erforderlichen Qualifikationen zu verbessern. Zweitens arbeitet sie in mehreren Ländern auf der örtlichen Ebene daran, neue Vermittlungstechniken zu entwickeln, die sich nach den Bedürfnissen der erwerbstätigen Armen richten.

Der erste Schritt zu einer Neuorientierung der Bildungs- und Ausbildungskonzepte war eine allgemeine Aussprache zum Thema Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2000³. Die Konferenz forderte u.a. eine Überprüfung der Empfehlung (Nr. 150) betreffend die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975⁴. Eine erste Aussprache zu diesem Thema wird auf dieser Tagung der Konferenz stattfinden, eine zweite Aussprache, die zur Annahme eines neuen Instruments führen soll, ist für 2004 vorgesehen⁵. Im Rahmen dieses Prozesses hat die IAO eine Datenbank über nationale Berufsbildungskonzepte aufgebaut, die einen Überblick über verschie-

² Siehe IAA: *World Employment Report 1998-99: Employability in the Global Economy: How training matters* (Genf, 1998).

³ Siehe IAA: *Ausbildung für den Arbeitsmarkt: Soziale Integration, Produktivität und Beschäftigung Jugendlicher*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000.

⁴ Entschließung über Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen, angenommen auf der 88. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 2000.

⁵ *Lernen und Ausbildung für die Arbeit in der Wissensgesellschaft*, Bericht IV (1), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, und *Lernen und Ausbildung für die Arbeit in der Wissensgesellschaft: Die Auffassungen der Mitgliedsgruppen*, Bericht IV (2), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

Lesen lernen und Arbeitsfertigkeiten verbessern in Honduras

Fast die Hälfte der Bevölkerung von Honduras lebt von 2 US-Dollar am Tag oder weniger. Die tiefe Armut wurde durch die katastrophalen Auswirkungen des Hurrikans Mitch im Jahr 1998 noch verschärft. Unzulängliche Gemeindeorganisation und niedriger Bildungsstand bewirken in Verbindung mit unzureichenden Arbeitsmöglichkeiten, daß die Einkommen vieler Familien, vor allem in ländlichen Gebieten, niedrig und die Lebensbedingungen schlecht bleiben.

Ein Viertel der erwachsenen Honduraner sind Analphabeten. Deshalb wurde das IAO-Projekt "Bildung für Arbeit" (POCET) in Angriff genommen, um zur Deckung der Bildungsbedürfnisse von Farmern in der Altersgruppe 14 bis 49 mit Einkommen unter dem Mindestlohn beizutragen. Indem es eine Berufsausbildung mit Lese- und Schreibunterricht koppelt, vermittelt es den Teilnehmern die Fähigkeit, einige der mit der Gewinnung eines Lebensunterhalts verbundenen täglichen Probleme zu lösen. Es umfaßt auch eine Ausbildung in den Fertigkeiten, die erforderlich sind, um Kleinunternehmen, darunter auch Genossenschaften, zu gründen und zu leiten.

Lokaler Partner der IAO ist dabei das Nationale Zentrum für Ausbildung für Arbeit (CENET). Nach fünfjähriger fachlicher Unterstützung durch die IAO verfügt das Zentrum nunmehr über die institutionellen, finanziellen und methodologischen Kapazitäten, seine Arbeit zur Verminderung der Armut in ländlichen Gebieten fortzusetzen. Die bei der Arbeit mit armen Gemeinwesen gewonnenen Erfahrungen mit der Gestaltung und Durchführung eines an die Berufsausbildung gekoppelten Lese- und Schreibunterrichts werden bereits in vielen anderen ländlichen sowie in einigen marginalisierten städtischen Gebieten angewandt. Das vom Zentrum angebotene und zu einem Diplomabschluß führende Programm Bildung für Arbeit bietet außerdem auch eine solide Grundlage für die Ausbildung von Ausbildern.

Quelle: IAO-Regionalamt für Amerika.

dene Reformansätze in aller Welt bietet⁶. Ferner bereitete die IAO in enger Zusammenarbeit mit der UNESCO eine Neufassung der Empfehlung über technische und berufliche Bildung vor, die 2001 von der Generalkonferenz der UNESCO angenommen wurde⁷.

Heute ist weithin anerkannt, daß Bildungs- und Ausbildungssysteme es den Erwerbstätigen und insbesondere den wirtschaftlich anfälligen und sozial ausgegrenzten unter ihnen leichter machen müssen, Möglichkeiten menschenwürdiger Arbeit zu nutzen und während ihres gesamten Erwerbslebens ihre Fertigkeiten weiterzuentwickeln. Die IAO hat darauf aufmerksam gemacht, daß die folgenden Aspekte von entscheidender Bedeutung sind:

- Die primäre Verantwortung für Ausbildungsinvestitionen liegt nach wie vor bei den Regierungen, doch müssen auch Unternehmen, Sozialpartner und Einzelpersonen einbezogen werden, damit Bildung und Ausbildung eng mit den wirtschafts- und beschäftigungsbezogenen Wachstumsstrategien und -programmen verknüpft sind.
- In den ärmsten Ländern sind Reformen zur Verbesserung der Grundbildung und zur Alphabetisierung der Bevölkerung dringend notwendig. Die Entwicklung elementarer Fertigkeiten (z.B. Kommunikation und Problemlösung) ist wichtiger Bestandteil eines Reformpakets, das den Einzelnen auf die wissens- und qualifikationsgestützte Gesellschaft vorbereitet.

⁶ Idem: *Neufassung der Empfehlung betreffend die Erschließung des Arbeitskräftepotentials* (CD mit den beiden vorstehend genannten Berichten und rund 500 Beispielen nationaler ausbildungspolitischer Initiativen).

⁷ Siehe IAO und UNESCO: *Technical and vocational education and training for the twenty-first century: UNESCO and ILO Recommendations (2002)*.

Gemeindegestützte Ausbildung in Kambodscha

Ein gemeinsames Projekt der IAO und des UNDP für Berufsbildung zur Verminderung der Armut, das sich auf acht über das ganze Land verteilte Provinz-Ausbildungszentren stützt, und ein ähnliches vorangegangenes Projekt haben im Zeitraum 1993 bis 1999 mehr als 8.000 Frauen und Männern ein breites Spektrum an Fertigkeiten vermittelt. Anschließende Erhebungen, die sich über den Zeitraum von zwölf Monaten nach Beendigung der Ausbildung erstreckten, ergaben, daß mehr als 82 Prozent von ihnen eine Arbeit gefunden hatten, bei der sie ihre neuen Fertigkeiten anwenden konnten, und im Durchschnitt 33 US-Dollar im Monat verdienten, was deutlich über dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP von rund 22 US-Dollar im Monat lag. Mehr als die Hälfte der Auszubildenden waren Frauen und mehr als ein Drittel weibliche Familienoberhäupter. Viele Auszubildende waren ungelernete Farmarbeiter, die vor ihrer Teilnahme an dem Projekt häufig nur über ein geringes oder überhaupt kein Bareinkommen verfügten.

Ein Schlüssel zum Erfolg des Projekts lag darin, daß es keine zuvor festgelegten Lehrgänge durchführte. Vielmehr ermittelte das Projektpersonal gemeinsam mit dem jeweiligen lokalen Gemeinwesen, an welchen Fertigkeiten es mangelte. Danach wurden Personen mit diesen benötigten Fertigkeiten, die unter den in den Grenzlagern ausgebildeten Flüchtlingen ausgewählt worden waren, gebeten, bei der Ausbildung anderer Personen zu helfen, aber nur so vieler, wie zur Deckung der Bedürfnisse des lokalen Gemeinwesens erforderlich waren. Das Projekt wollte sicherstellen, daß die Auszubildenden mit Hilfe ihrer neuen Fertigkeiten ihren Lebensunterhalt verdienen konnten, und bei einem zu hohen Angebot an ausgebildeten Kräften wären ihre Verdienstmöglichkeiten geschmälert worden.

Viele der erfolgreichen Lehrgänge waren keineswegs typisch für die Ausbildungsprogramme der IAO. Sie umfassen beispielsweise Schweinezucht und -impfung, Entenzucht und -impfung, die Herstellung von Räucherstäbchen und den Gemüseanbau. Der Lehrgang über das Impfen von Enten erwies sich als besonders erfolgreich, da seine Absolventen dringend benötigt wurden, um eine Krankheit einzudämmen, die die Herden der Farmer dezimierte. Frisierkurse waren ein weiterer Erfolg, denn mehr als 90 Prozent der Absolventinnen nutzten die dabei erworbenen Fertigkeiten noch nach einem Jahr und verdienten im Durchschnitt 65 US-Dollar im Monat.

Insgesamt wurden 35 Fertigkeitselehrgänge angeboten, und da die Mehrheit der Auszubildenden am Ende eine selbständige Erwerbstätigkeit begann, erhielten sämtliche Lehrgangsteilnehmer auch eine Grundausbildung in Unternehmensführung. Die Lehrgänge selbst wurden in größtmöglicher Nähe zu den Dörfern der Auszubildenden und zu den für sie geeignetsten Zeiten durchgeführt. Die Lehrgangsdauer war unterschiedlich, umfaßte jedoch im allgemeinen mehrere Ausbildungsstunden in der Woche über einen Zeitraum von zwei bis drei Monaten. Dies war besonders wichtig, um eine hohe Beteiligung der Frauen an dem Programm zu gewährleisten.

Ein wesentliches Element der Projektstrategie bestand darin, die Kapazitäten der kambodschanischen Partner zu entwickeln, ein flexibles System der auf ermittelte Beschäftigungsmöglichkeiten ausgerichteten Fertigkeitseausbildung zu praktizieren. Insgesamt 76 Regierungsmitarbeiter erhielten unterschiedliche Formen der Ausbildungsunterstützung, während sie an dem Projekt mitarbeiteten. Die Zuständigkeit für die Provinzausbildungszentren wurden nach Ablauf des Projekts der kambodschanischen Regierung übertragen, damit es in die von den Behörden gebotenen ständigen Dienste integriert werden konnte.

Eine Reihe anderer Länder haben inzwischen Projekte und Programme eingeleitet, die sich auf diese gemeindegestützte Ausbildungsstrategie der IAO stützen, darunter Aserbaidschan, Bangladesch, Belarus, China, Jamaika, Nepal, Nigeria, Pakistan, Philippinen, die Russische Föderation, Sri Lanka, die Vereinigte Republik Tansania und Uganda.

Quelle: IAA, InFocus-Programm Fertigkeiten, Kenntnisse und Beschäftigungsfähigkeit.

- Die Ausbildungssysteme müssen flexibler werden und mehr auf die rasch sich verändernden Qualifikationserfordernisse eingehen. Im Mittelpunkt der Reformen sollte das Bemühen stehen, das Lernen zu erleichtern und nicht lediglich Ausbildungen für spezifische berufliche Tätigkeiten anzubieten. Berufsbezogene Bildungsprogramme für junge Menschen sollten zu einer Integration von Bildung und Ausbildung am Arbeitsplatz führen.
- Die Sozialpartner sollten in die Debatten über Ausbildungskonzepte und Qualifizierung einbezogen werden, damit die angestrebten Reformen und ein Anstieg der Investitionen Wirklichkeit werden. Erfahrungsgemäß

beruhen die erfolgreicherer Systeme auf einem starken Sozialdialog, der breite Kreise für Ausbildungsanliegen mobilisiert.

- Im Rahmen staatlicher Qualifizierungsverfahren sollten die Qualifikationen der Menschen anerkannt werden, und zwar ungeachtet der Art und Weise, wie sie erworben wurden. Besonders wichtig ist dies in Entwicklungsländern, in denen viele „ungelernte“ Arbeitskräfte über Qualifikationen, jedoch nicht über die von zahlreichen Arbeitgebern geforderten Zertifikate verfügen.

Grundlage der Arbeiten der IAO über den Erwerb von Fertigkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen für in Armut lebende erwerbstätige Frauen und Männer ist die gemeinwesenbasierte Ausbildungsmethodologie (CBT)⁸. Sie besteht aus einer Reihe von Verfahren für die systematische Erfassung von Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen auf der Ortsebene, die Gestaltung und Bereitstellung von geeigneten Ausbildungsprogrammen und die Bereitstellung der erforderlichen Unterstützungsdienste nach Abschluß der Ausbildung, darunter Kredite, technische Beratung und Marktinformationen.

Ein integriertes Programm auf lokaler Ebene erfordert in der Regel die Unterstützung verschiedener Einrichtungen; entscheidende Komponenten sind u.a. ein interministerieller Ausschuß sowie Konsultation mit den Sozialpartnern. Indem solche Gremien die Verantwortung für die Ausbildung des Programms vor Ort übernehmen, tragen sie dazu bei sicherzustellen, daß die Methode in die nationale Ausbildungspolitik übernommen wird. Desgleichen haben örtliche Ausbildungsausschüsse in den ausgewählten Gebieten eine Schlüssel-funktion bei der Ermittlung der Möglichkeiten und des Bedarfs, und sie sind am besten geeignet, die Bereitstellung zu organisieren. In der Implementierungsphase ist Flexibilität von herausragender Bedeutung. Die Ausbildung sollte in größtmöglicher Nähe der Klienten angeboten werden, wobei insbesondere sicherzustellen ist, daß Frauen die Programme uneingeschränkt nutzen können. Wichtig sind in dieser Hinsicht die Ausbildung der Ausbilder, die Auswahl der Auszubildenden und die Identifizierung von Kreditmöglichkeiten, um das während der Ausbildung nicht realisierte Einkommen zu kompensieren und die Gründung von Kleinbetrieben zu erleichtern, die auf den neuen Qualifikationen beruhen.

Die Anwendung der IAO-Methodologie erfordert weniger eine große Geldsumme als vielmehr gute Organisation. Die Erfahrungen in mehr als 20 Ländern in den vergangenen zehn Jahren zeigen, daß die Methodologie deutliche Erfolge zeitigt; ein sehr hoher Prozentsatz der Auszubildenden hat mit den neuen Qualifikationen sein Einkommen erhöhen können. Des weiteren haben mehrere Länder, darunter Jamaika, Kambodscha, Nepal und die Philippinen, die CBT-Methodologie in ihre nationale Ausbildungspolitik integriert.

Investitionen in Arbeitsplätze und Gemeinwesen

Ausgaben für die Infrastruktur stellen nach Angaben der Weltbank rund 20 Prozent der gesamten Investitionen in den Entwicklungsländern und zwischen 40 und 60 Prozent der öffentlichen Investitionen dar. Eine Neuorientierung der Infrastrukturinvestitionspolitik mit dem Ziel, die Nutzung technisch machbarer und kostenwirksamer beschäftigungsintensiver Optionen sicherzustellen,

⁸ Siehe H.C. Haan: *Community-based training for employment and income generation: A guide for decision makers* (Genf, IAA, 1994).

beschleunigt die Verringerung der Armut durch die Schaffung produktiver und menschenwürdiger Arbeitsplätze. Hier wird es darum gehen, die für den Bedarf und die Ressourcen des betreffenden Landes geeignete Mischung von kapital- und beschäftigungsintensiven Investitionstechniken zu entwickeln.

Die beschäftigungsförderlichen und armutsverringenden Impulse beschäftigungsintensiver Infrastrukturinvestitionen hängen weitgehend von der Gestaltung der Programme und den örtlichen Bedingungen ab. Es ist zu unterscheiden zwischen beschäftigungsbezogenen Sicherheitsnetzen, die gelegentlich als *Workfare* bezeichnet werden, und arbeitskräftebezogenen produktiven und kostenwirksamen Infrastrukturprogrammen, deren Ziel es ist, faire Arbeit anzubieten⁹. Die IAO konzentriert sich zunehmend auf Programme, die eine bestandfähige Entwicklung armer Regionen und Gemeinschaften gewährleisten sollen. Doch Sicherheitsnetz-Projekte, die meist in Zusammenarbeit mit dem Welternährungsprogramm durchgeführt werden, sind auch bei Katastrophen sinnvoll, um einer Nahrungsmittelknappheit zu begegnen. Dies war z.B. der Fall bei der Dürre im südlichen Afrika 2002 sowie nach Katastrophen wie den Überschwemmungen in Mosambik 2000 und dem Hurrikan Mitch in Mittelamerika 1999.

Auf der Grundlage dieser Arbeit unterstreicht die IAO die Bedeutung gemeinwesenbezogener Ansätze bei Infrastrukturinvestitionen, indem sie die Organisations- und Verhandlungskapazitäten von lokalen Gemeinwesen, Produzenten und Dienstleistern entwickelt. Gemeinwesenorganisationen, die zu Infrastrukturprojekten gebildet wurden, werden für das Management und den Betrieb der Programme beibehalten und geben häufig Impulse zu anderen kollektiven Initiativen wie etwa Krankenversicherungen.

Besonders sinnvoll ist der Ansatz im Hinblick auf die Bedürfnisse in Armut lebender Frauen. So trägt er etwa zum Abbau von Diskriminierung bei, wenn er Ziele wie gleiches Entgelt für gleiche Arbeit und Chancengleichheit beim Zugang zu Arbeitsplätzen und Ausbildung fördert. Die Einbeziehung von Frauen in technische und Kontrollfunktionen bei Projekten kann dazu beitragen, ihre Benachteiligung bei der Einstellung ungelernter Arbeitskräfte abzubauen. Durch besondere Kriterien für die Auswahl von Investitionsprogrammen werden die Anliegen von Frauen berücksichtigt – z.B. Zugang zu produktiven Ressourcen, Landerschließung, Wasser, Brennholz, Sanierung von Gesundheitszentren und Schulen. In diesem Zusammenhang wird ferner Wert darauf gelegt, Frauen in die Entscheidungsgremien beispielsweise von Gemeinwesenorganisationen, Dorfentwicklungskomitees und wirtschaftlichen Interessengruppen einzubeziehen.

Breitangelegte arbeitsintensive Infrastruktur-Pilotprogramme in so unterschiedlichen Ländern wie Ghana, Kambodscha, Laos, Lesotho, Madagaskar, Ruanda, Simbabwe und Thailand zeigen, daß arbeitsintensive Ansätze

- zwischen 10 und 30 Prozent billiger sind als vorwiegend ausrüstungsintensive Techniken;
- den Devisenbedarf um 50 bis 60 Prozent reduzieren, und
- für die gleiche Investition drei bis fünfmal so viele Arbeitsplätze schaffen.

Die typische Arbeitskraft in einem arbeitsintensive Infrastrukturprogramm ist der unterbeschäftigte Gelegenheitsarbeiter. Es ist sicherzustellen, daß der Lohn so festgesetzt wird, daß er dazu beiträgt, die Familien der Arbeitnehmer aus

⁹ Siehe S. Devereux: *From workfare to fair work: The contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation*, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper Nr. 5 (Genf, IAA, 2002).

Schaffung von Arbeitsplätzen und Verbindung von Gemeinwesen in Mosambik

Seit zehn Jahren arbeitet die IAO mit der Regierung Mosambiks bei einem landesweiten beschäftigungsintensiven Zufahrtsstraßenprogramm (FRP) zusammen, durch das bisher etwa 7.000 Kilometer Zufahrtsstraßen instandgesetzt werden konnten. Diese Straßen eröffnen den Zugang zu Märkten, fördern den Anbau marktfähiger Agrarerzeugnisse und machen Dienstleistungserbringer für die lokalen Gemeinwesen erreichbar. Die Anwendung arbeitsgestützter Methoden schafft Beschäftigung und belebt die ländliche Wirtschaft, weil ein großer Teil der Leistungen in Form von Löhnen und lokalem Material bei der lokalen Landbevölkerung verbleibt.

Vor allem arme Haushalte in ländlichen Gebieten Mosambiks, die vom Bürgerkrieg hart betroffen waren, profitierten von dem Projekt, dessen wichtigste Leistungen unter anderem folgendes umfaßten: die Ausbildung von 34 Arbeitsbrigaden, zu denen auch kleine Bauunternehmer gehörten, sowie von staatlichen Ingenieuren und Vorarbeitern in arbeitsintensiven Methoden der Straßeninstandsetzung; die Entwicklung einer Kultur der fairen Arbeitspraktiken und der Einhaltung von Arbeitsrechten bei den für geschlechts- und sozialpolitische Fragen zuständigen Stellen auf Provinz- und Landesebene; eine verstärkte Mitwirkung von Frauen, deren Anteil sich von 2 Prozent im Jahr 1992 auf 20 Prozent Ende 1998 erhöhte; und mehr als eine Million Arbeitstage befristeter Beschäftigung im Jahr 1998, was rund 6.200 Vollarbeitsplätzen entsprach. Darüber hinaus werden die bei diesem Programm auf Landesebene angewandten Methoden und Verfahren jetzt auch von der Nationalen Straßenbaubehörde und umfangreichen Geberprogrammen genutzt.

Quelle: IAA, Programm Beschäftigungsintensive Investitionen.

extremer Armut zu befreien, jedoch keine Beschäftigten aus anderen einkommensschaffenden Tätigkeiten anzieht. Bei diesen und anderen Aspekten der Gestaltung der Projekte hat es sich erwiesen, daß Konsultation mit den örtlichen Gemeinschaften der beste Weg ist, die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten für die Bedürftigsten zu fördern und des weiteren sicherzustellen, daß die geplante Infrastruktur den örtlichen Prioritäten entspricht. Die Einbettung eines solchen Projekts im Gemeinwesen ist eine entscheidende Voraussetzung für seine künftige Unterhaltung, die ebenfalls so gestaltet werden kann, daß sie arbeitsintensive Techniken einsetzt.

Kurzfristig wird Armut durch höhere Einkommen der im Projekt tätigen Arbeitskräfte verringert, und langfristig durch die Bereitstellung öffentlicher Güter, die von entscheidender Bedeutung für die Zunahme der Verdienstaussichten der Gemeinschaft insgesamt sind. Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer beträgt im allgemeinen um 100 Tage; bei einem geschätzten Durchschnittslohn von 1,50 US-Dollar pro Tag beläuft sich der Transfer je Teilnehmer auf 150 US-Dollar. In ländlichen Gebieten ist dies während der „Hungersaison“ ein beachtliches Einkommen für Haushalte an der Armutsgrenze¹⁰.

Arbeitsintensive Infrastrukturinvestitionen fördern durch die Verbesserung der Infrastruktur von Gemeinwesen das Wachstum der örtlichen Wirtschaft und den Zugang zu Sozialdiensten. Der Bau einer Strasse, die z.B. ein Dorf mit einem Marktflecken verbindet, hat ökonomische Gewinne in Form einer Ersparnis von Transportzeit und -kosten zur Folge, was sich unmittelbar in höheren Einkommen der Bauern niederschlägt. Wasserversorgungs- und Entwässerungssysteme, Schulen und Gesundheitsposten führen in der ganzen Gegend zu einer Verbesserung der Gesundheit und einer Zunahme von Fertigkeiten. Eine Evaluierung der Auswirkungen der Modernisierung der Abwässersysteme in armen informellen Siedlungen in städtischen Gebieten Ugandas ergab, daß die Fertigstellung eines Hauptkanals nicht nur Beschäftigung und Einkommen erzeugte,

¹⁰ Diese Angaben entstammen einer Evaluierung von 17 Programmen und Projekten in mehreren Ländern, darunter Kambodscha, Madagaskar, Mali, Mosambik, Nicaragua, der Vereinigten Republik Tansania, Togo, und Uganda, in IAA: *Thematic evaluation report: Employment-intensive investment and poverty evaluation*, Verwaltungsratsdokument GB.286/TC/1, 286. Tagung, Genf, März 2003.

sondern auch eine Reduzierung der durch Wasser übertragbaren Krankheiten, eine Sanierung der Häuser und Latrinen sowie einen spürbaren Anstieg des Wertes von Boden und Mietobjekten zur Folge hatte¹¹.

Aus ihrer 25jährigen Pionierarbeit bei der Förderung beschäftigungsintensiver Infrastrukturinvestitionen¹² hat die IAO eine Reihe wichtiger Lehren gezogen. Zunächst und vor allem ist nur dann eine längerfristige Verringerung von Armut zu erwarten, wenn die grundsatzpolitischen Maßnahmen gut durchdacht und die örtlichen Kapazitäten gestärkt werden. Die IAO konzentriert sich auf die Entwicklung von Ausbildungsprogrammen für Ministerien, Projektberater, Auftragnehmer und Gemeinwesen. Dies trägt dazu bei, Wissen und Fertigkeiten zu verbreiten, damit die zahlreichen im Infrastrukturbereich tätigen staatlichen und zwischenstaatlichen Stellen über die arbeitskräftebezogene Option und ihre Vorteile für die Entwicklungsarbeit informiert sind. Zweitens ist die Formulierung der Beschaffungsbedingungen von größter Bedeutung. Von diesen Dokumenten hängt es ab, ob kleine einheimische Auftragnehmer im Wettbewerb mit internationalen Firmen eine Chance haben. Drittens wird der Beitrag zur Armutsverringerung dadurch gefördert, daß örtliche Gemeinschaften mitentscheiden können, was wie und von wem gebaut wird. Viertens ist eine nationale Strategie unter Beteiligung der zuständigen Stellen und der Sozialpartner und mit Unterstützung internationaler Entwicklungseinrichtungen erforderlich, um das ganze Potential des arbeitsintensiven Ansatzes bei Infrastrukturinvestitionen für die Armutsverringerung auszuschöpfen. Fünftens können arbeitsintensive Investitionen neue Möglichkeiten für die Gemeinwesenentwicklung eröffnen und die Einkommen von Menschen, die in Armut leben, vorübergehend deutlich anheben, wobei anhaltende Fortschritte jedoch koordinierte Maßnahmen erfordern, die langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten beispielsweise in Mikro- und Kleinbetrieben fördern.

Förderung unternehmerischen Denkens in Mikro- und Kleinbetrieben

Kleinbetriebe stellen einen großen und wachsenden Anteil der Beschäftigung in den Entwicklungsländern und arbeiten in der Regel arbeitsintensiver als größere Firmen¹³. In vielen Ländern ist ein Betrieb mit mehr als zehn Arbeitnehmern bereits recht groß, während in anderen Ländern Betriebe mit weniger als 50 Angestellten als klein betrachtet werden. In Lateinamerika stellten 1998 Kleinbetriebe mit weniger als 20 Arbeitskräften 51 Prozent der gesamten städtischen Beschäftigung; 1990 waren es erst 48 Prozent gewesen¹⁴. In Thailand sind in 90 Prozent aller Privatbetriebe weniger als 20 Personen beschäftigt. Informelle

¹¹ UNDP/IAO: *In-depth evaluation report: Kalerwe community-based drainage upgrading project, Uganda*, UGA/92/006 (IAA, 1994), zitiert in GB.286/TC/1.

¹² Schwerpunkt der Arbeit der IAO in diesem Bereich ist das Beschäftigungsintensive Investitionsprogramm (EIIP).

¹³ Es gibt kaum umfassende und aktuelle Daten zur Untermauerung dieser These, und zwar vor allem deshalb, weil die meisten Mikro- und Kleinbetriebe in oder am Rande der informellen Wirtschaft tätig sind. Außerdem gibt es zwar keine Standarddefinition der Unterscheidung zwischen kleinen und mittleren Unternehmen, doch die Statistiken erfassen in der Regel Ein-Personen-Betriebe, die in manchen Fällen auch als selbständig Erwerbstätige gelten können.

¹⁴ IAA: *Panorama Laboral 1999* (Lima, 1999), zitiert in Reinecke, G.: *Small enterprises, big challenges: A literature review on the impact of the policy environment on the creation and improvement of jobs within small enterprises*, SEED Working Paper Nr. 23 (Genf, IAA, 2002).

Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Gewinne in der Messingwarenindustrie

Der Messingwarenssektor in Moradabad, Indien, umfaßt 25.000 Mikro- und Kleinunternehmen und erzeugt 80 Prozent der indischen Gesamtproduktion. Er bietet rund 200.000 Menschen, bei denen es sich überwiegend um arme Handwerker handelt, dringend benötigte Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten. Die Arbeit wird zum großen Teil in kleinen, unbelüfteten Werkstätten geleistet, in denen die Besitzer und ihre wenigen Arbeitnehmer täglich den Rauch und die Dämpfe einatmen müssen, die beim Schmelzen und Gießen entstehen. Die Folge sind vorübergehende und anhaltende Gesundheitsprobleme. Es ist zwar Arbeit, aber es ist keine menschenwürdige Arbeit.

Die schlechte Gesundheit ist aber nicht das einzige Problem, das der Rauch und der Qualm verursachen. Weil das Arbeitsumfeld unangenehm ist, hindert es die Arbeitnehmer daran, ihre Aufgaben zu beenden. Dies wiederum vermindert die Produktivität und beeinträchtigt die Rentabilität und letztendlich die Überlebensfähigkeit der Unternehmen. Hier, wie in ähnlichen Fällen, kann die Förderung menschenwürdiger Arbeit die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer verbessern und gleichzeitig ihre Leistungsfähigkeit steigern.

Eine der möglichen Lösungen besteht darin, an den Arbeitsstellen lokal entwickelte Kamine zu errichten, um den Rauch abzuleiten. In einigen Fällen kann diese simple Verbesserung die Produktivität um bis zu 50 Prozent steigern. Sie kann aber auch die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern verbessern, da sie erkennen läßt, daß den Arbeitgebern das Wohl ihrer Arbeitnehmer nicht gleichgültig ist.

Im September 2000 nahm das InFocus-Programm Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (IFP/SEED) die Arbeit mit lokalen Organisationen und Leuten auf, um die Qualität der Arbeitsplätze im Messingwarenssektor zu verbessern. Eine Komponente eines umfassenderen Programms zur Verbesserung des Wohls der Arbeitnehmer und zur gleichzeitigen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors bestand darin, die Handwerker vom Nutzen einer besseren Ventilation zu überzeugen. Hierbei wurde mit dem Indischen Institut für Unternehmensentwicklung zusammengearbeitet, um die besten Praktiken in den besser organisierten, leistungsfähigeren Messingwarenfirmen zu ermitteln. Diese Praktiken wurden sodann in die am Institut für die Handwerker durchgeführten Ausbildungs- und Aufklärungsseminare über Arbeitsplatzqualität sowie in den praktischen Unterricht an ihren Arbeitsplätzen einbezogen. Der Unterricht erstreckte sich dabei auf Verbesserungen beim Handhaben heißer Gußstücke, Verbesserungen der Arbeitsanordnung, um körperliche Anstrengungen zu vermindern, und die verstärkte Anwendung von Schutzausrüstung. Die Aufklärungsarbeit umfaßte die Behandlung von Problemen wie der notwendigen Beseitigung der Kinderarbeit. Daneben wird am Aufbau eines Handwerkerverbandes gearbeitet, der die Interessen der Handwerker besser wahrnehmen kann.

Messingwaren aus Moradabad tragen in der Größenordnung von rund 500 Millionen US-Dollar zu den Exporteinnahmen des Landes bei, doch sieht sich der Sektor einer wachsenden Konkurrenz aus anderen Entwicklungsländern gegenüber. IFP/SEED arbeitet mit lokalen Ausbildungsinstituten und Regierungsbehörden daran, die Qualität und Einheitlichkeit der Produktion zu verbessern, damit der Marktanteil aufrechterhalten werden kann. Dabei wird eine `anspruchsvolle` Strategie verfolgt, die darauf abzielt, die Qualität und damit den Wert der Erzeugnisse zu verbessern, und nicht etwa eine `simple` Strategie, die darauf beruht, die Löhne armer Handwerker und Arbeitnehmer weiter zu senken.

Quelle: IAA, InFocus-Programm Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (IFP/SEED).

Betriebe beschäftigen in Indien sieben von zehn im Nicht-Agrarsektor tätigen Personen¹⁵.

Des weiteren sind in den Entwicklungsländern zwischen 60 und 70 Prozent der nicht in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft selbständig erwerbstätig, und damit handelt es sich faktisch um Einpersonnenbetriebe¹⁶. Die größten Gruppen in städtischen Gebieten sind Heimarbeiter und Straßenverkäufer, doch viele Arbeitskräfte sind in Werkstätten angestellt, die sich in oder in der Nähe von Siedlungen befinden und in denen Kleidungsstücke

¹⁵ IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genf, 2002), S. 34.

¹⁶ Ebd., S. 20.

angefertigt, Lebensmittel verarbeitet oder geringe Mengen anderer Erzeugnisse hergestellt oder montiert werden. Die hier tätigen Frauen und Männer bestimmten Kategorien zuzuordnen, ist sehr schwierig. Manche arbeiten für andere, manche sind selbständig, manche beschäftigen andere Personen, arbeiten selbst aber auch. Viele wechseln während ihres Erwerbslebens ständig von einer Kategorie zur anderen. Häufig sind Firma und Familie gleichbedeutend, wenn bis zu drei Generation zusammenarbeiten und ihren Verdienst zusammenlegen¹⁷.

Nicht alle, aber viele Arbeitnehmer und Arbeitgeber der informellen Wirtschaft sind arm oder ständig in Gefahr, in Armut zu geraten. Untersuchungen der IAO in Lateinamerika lassen erkennen, daß die meisten selbständigen Erwerbstätigen des informellen Sektors weitgehend unbeschäftigt sind und alle möglichen Tätigkeiten verrichten, um zu überleben. Viele von ihnen arbeiten mit sehr geringer Produktivität. Lediglich etwa 15 bis 20 Prozent sind in Mikrobetrieben tätig, die aus diesem oder jenem Grund nicht zur formellen Wirtschaft gehören, erwerbstätigen Armen jedoch Beschäftigung bieten und Wachstumspotential haben¹⁸.

Der Umfang des Kleinbetriebssektors hängt u.a. von der „Geburten“- und der „Sterberate“ der Betriebe ab. Beide sind hoch und variieren je nach der Rate des Wirtschaftswachstums und dem Angebot anderer Beschäftigungsmöglichkeiten¹⁹. Wenn die Voraussetzungen, unter denen es Kleinbetrieben gelingt zu überleben und zu wachsen, verbessert werden, dann könnte ihr Potential, Arbeitsplätze zu schaffen, zu einem Schlüsselement einer den Armen förderlichen Wachstumsstrategie werden.

Da die meisten Frauen und Männer ihren Lebensunterhalt in Mikro- und Kleinbetrieben, als selbständig Erwerbstätige und Heimarbeiter verdienen, kann eine Verbesserung der Grundsatzpolitik und der Bestimmungen, der betriebswirtschaftlichen Ausbildung, der Marktentwicklung und der Organisation die Armutsverringerung beträchtlich fördern²⁰. Eine bessere Qualität der Arbeitsplätze in Kleinbetrieben, mehr wirtschaftliche Chancen für Frauen, eine Förderung der Verbandstätigkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern des Sektors und eine Aufwertung der Arbeitskräfte der informellen Wirtschaft – all dies soll dazu beitragen, das Potential für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen im Kleinbetriebssektor zu nutzen.

Für Mikro- und Kleinbetriebe ist der Erwerb betriebswirtschaftlicher Grundkenntnisse von größter Bedeutung für ihr Überleben und Wachstum. Die IAO unterstützt ihre Partner auf nationaler und lokaler Ebene beim Aufbau kostengünstiger und bestandfähiger Firmenberatungsdienste, welche betriebswirtschaftliche Ausbildung, Zugang zu Finanzen, Informationen über Technologien, Zugang zum Export- und zum Binnenmarkt sowie Kontakte zu anderen Firmen bieten. Die IAO-Methodologie „Start and improve your business“ (SIYB) wird in

¹⁷ Der Bericht, der auf dieser Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz zur allgemeinen Aussprache vorliegt, befaßt sich mit der Frage, was ein Beschäftigungsverhältnis ist und wie sich das Wachstum der informellen Wirtschaft und die Zunahme von Unteraufträgen auf die rechtliche Begrifflichkeit auswirken: IAA: *Der Erstreckungsbereich des Arbeitsverhältnisses*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

¹⁸ Siehe Mittelamerikanisches Zentrum für die Förderung von Mikro- und Kleinbetrieben (CENPROMYPE): *Programa regional: Centro para la promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica* (Aug. 2001).

¹⁹ Siehe Reinecke, a.a.O.

²⁰ Den Rahmen für die Tätigkeit der IAO in diesem Bereich bildet die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998.

Stadtsäuberung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Vereinigten Republik Tansania

Seit 1997 unterstützt die IAO den Stadtrat von Daressalam bei der Privatisierung und Rationalisierung der städtischen Abfallwirtschaft durch den Einsatz lokaler Unternehmen. Managementberatung und Ausbildung zur Gründung eines eigenen Abfallbeseitigungsunternehmens haben dazu beigetragen, daß jetzt auch in ärmeren Vierteln der Stadt, die bisher auf diese Dienstleistung verzichten mußten, eine Müllabfuhr erfolgt. Durch das Sammeln und Abtransportieren und die Wiederverwertung fester Abfallstoffe in der Stadt Daressalam haben jetzt mehr als 2 000 Menschen, überwiegend Frauen und Jugendliche, einen Arbeitsplatz gefunden.

Bei den insgesamt rund 70 „Konzessionären“ handelt es sich um Privatunternehmen, private Vereinigungen und Gemeindeorganisationen. Aufklärungskampagnen, Nachbarschaftsversammlungen und die Unterstützung der lokalen, gewählten Bezirksleiter haben wesentlich dazu beigetragen, daß die bedienten Haushalte und Unternehmen nunmehr die auf sie entfallenden Gebühren unmittelbar an die Entsorger zahlen. Diese Gebühren liefern den Müllsammelern und Reinigungskräften einen Lebensunterhalt. Hinzu kommt, daß die offizielle Anerkennung und das Lob, das diese Personen überall ernten, ihre Selbstachtung gesteigert und ihnen das Gefühl vermittelt haben, Teil der lokalen Wirtschaft zu sein. Sie haben sich auch bereits zum Abfallentsorgungsverband Daressalam (DAWAMA) zusammengeschlossen. Die wesentlichen Anliegen der Mitglieder dieses Verbandes sind zuverlässige Verträge, die Abfallwiederverwertung sowie sichere und gesunde Arbeitsbedingungen.

Andere Kommunen in der Vereinigten Republik Tansania, in Kenia und Uganda haben die Ideen des Projekts übernommen, um das gewaltige Potential an Arbeitsplätzen zu nutzen, das die Säuberung ihrer Städte bietet. Die von mehreren Organisationen getragene Gemeinschaftsarbeitgruppe für den Umgang mit festen Abfallstoffen in Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen hat Daressalam zum Tagungsort ihres zweijährlichen Arbeitsseminars im Jahr 2003 gewählt, um dabei von diesem vielversprechenden Modell lernen zu können. Unter dem Motto „Die Beseitigung fester Abfallstoffe zum Nutzen der Armen in den Städten“ soll sich diese Tagung in erster Linie damit befassen, wie durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in städtischen Gemeinden die Förderung einer bestandsfähigen Umwelt am besten mit der Verminderung der Armut gekoppelt werden kann.

Quelle: IAA, InFocus-Programm Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (IFP/SEED).

mehr als 80 Ländern eingesetzt. Sie verfolgt die Strategie des institutionellen Aufbaus und bildet unter Zusammenarbeit mit bestehenden örtlichen und landesweiten Einrichtungen Ausbilder aus Partnerorganisationen aus, die sodann Leiter von Mikro- und Kleinbetrieben ausbilden; das Programm hat Breitenwirkung und einen nachhaltigen Charakter²¹.

Die Marginalisierung von kleinen Unternehmen ist häufig die Folge unzureichender institutioneller Unterstützung und mangelnden Kontakten zu anderen wirtschaftlichen Akteuren und Institutionen des Arbeitsmarktes. Bei ihrer Arbeit mit einzelnen Kleinbetrieben und Arbeitnehmerverbänden hat die IAO einen Ansatz entwickelt, der auf folgenden Prinzipien beruht:

- auf bestehenden Netzwerken und Selbsthilfeinitiativen aufbauen;
- durch Partner, die vor Ort Wurzeln haben und Vertrauen genießen, Vereinigungen ausfindig machen;
- von Anfang an Ressourcen teilen;
- Gruppenbildungsprozessen die Zeit geben, die sie brauchen;
- dafür sorgen, daß Gleichstellungsfragen berücksichtigt werden;
- Partner und unterstützende Stellen um langfristiges Engagement ersuchen.

²¹ Das InFocus-Programm Förderung der Beschäftigung durch Entwicklung von Kleinunternehmen (SEED) dient als Koordinierungsstelle für dieser Arbeit.

Verbesserung des Marktzugangs für weibliche Unternehmer in der informellen Wirtschaft

Weiblichen Erzeugern und auf eigene Rechnung tätigen Frauen in der informellen Wirtschaft Fertigungs- und Ausbildung, Hilfe bei der Entwicklung unternehmerischer Tätigkeiten, Mikrokredite, Unternehmensentwicklungsdienste und Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten zu bieten, trägt zur Verbesserung ihres Einkommens bei. Ohne Zugang zu bestandsfähigen Märkten kann es aber für diese Frauen dennoch unmöglich sein, der Armut zu entrinnen. Ein vor kurzem in Angriff genommenes Projekt der IAA-Programme Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben führt aktionsorientierte Forschungsarbeiten darüber durch, wie es Frauen in der informellen Wirtschaft in verschiedenen Teilen der Welt ermöglicht werden kann, i) ihre Kenntnisse über geeignete und wirksame Kanäle und Strategien für den Zugang zu und die wettbewerbsfähige Teilnahme an inländischen und internationalen Märkten, unter anderem durch gleichberechtigte Mitwirkung innerhalb von Wertschöpfungsketten, zu verbessern; ii) die Kluft zwischen Erzeugnissen und Markt durch bessere Produktentwicklung und -gestaltung, Qualitätssicherungssysteme sowie Produktions- und Logistikkapazitäten zu überwinden, die ein tragfähiges Umsatzvolumen gewährleisten; und iii) diese Marktmöglichkeiten zu nutzen und der Armut zu entrinnen.

Die aktionsorientierten Forschungen erstrecken sich zur Zeit auf die Förderung des Unternehmertums von Frauen durch Fachmessen und Subunternehmensinitiativen in Äthiopien, die Verbreitung von Marktinformationen für weibliche Unternehmer in der Karibik mit Hilfe eines webgestützten Ressourcenleitfadens; die Förderung des Tourismus in ländlichen Gebieten und den Aufbau eines Handwerkszentrums in ländlichen Randgemeinden in Estland; die Entwicklung von Lebensmittelverkäuferinnen zu Lebensmittelverarbeiterinnen in der Vereinigten Republik Tansania; den Aufbau einer Milchproduktionskette mit Hilfe einer Frauengenossenschaft in Nicaragua sowie auf die Dynamik und Funktionsweise eines Wochenendmarktes in Thailand, auf dem Frauen ein breites Spektrum innovativ gestalteter und rasch absatzfähiger Erzeugnisse an lokale und internationale Kunden und Touristen verkaufen.

Quelle: IAA, Programme Förderung der Gleichstellung der Geschlechter (GENPROM) und Entwicklung des Unternehmertums bei Frauen und Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE).

Das SIYB-Programm erreicht mithin zahlreiche Unternehmer, und wenn die Geber die Finanzierung einstellen und die Pilotprojekte auslaufen, setzen lokale und nationale Einrichtungen die Unterstützung fort, die Kleinbetriebe brauchen. Ein Modul über die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität hat nachgewiesen, daß eine Produktivitätserhöhung den Firmen hilft zu überleben und zu expandieren und bessere Arbeitsbedingungen zu bieten. Ein besonderes Programm zur Überwindung städtischer Armut fördert die Entwicklung von öffentlich-privaten Partnerschaften auf kommunaler Ebene, in deren Rahmen Gemeinde- oder Stadträte bei Planungsprozessen mit dem Privatsektor zusammenarbeiten.

In den meisten Entwicklungsländern sind zwei Drittel aller Arbeitskräfte des nichtagrarischen informellen Sektors Frauen, und zwar in der Mehrzahl selbständige Straßenverkäuferinnen oder Heimarbeiterinnen. Frauen haben vielfach die gleichen Probleme wie männliche Unternehmer, doch bei ihnen sind sie noch akuter. So ist es für Frauen beispielsweise schwierig, Zugang zu Geldern zu bekommen, und wenn es ihnen gelingt, dann erhalten sie kleinere Kredite als Männer. Es kommt hinzu, daß viele Frauen, die einen Betrieb ausbauen oder gründen wollen, insofern überlastet sind, als sie gleichzeitig für ihre Familie sorgen, den Lebensunterhalt verdienen und die zahlreichen gesellschaftlichen und kulturellen Vorurteile überwinden müssen, die ihrer unternehmerischen Tätigkeit im Weg stehen.

Netzwerke und Verbände selbständig erwerbstätiger Frauen sowie von Frauen geleitete Kleinbetriebe können Neuunternehmerinnen die dringend benötigte Hilfestellung geben, die sowohl die reproduktiven Aufgaben und die Haushaltspflichten der Frauen als auch Gleichstellungsfragen und Geschlechterrollenverteilung berücksichtigt. Bessere Beziehungen zu solchen Netzwerken bieten repräsentativen Vereinigungen wie Arbeitgeberverbänden hervorragende Möglichkeiten, ihre weibliche Mitgliedschaft zu vergrößern. Die Mobilität von

Frauen ist begrenzt, da sie häufig in der Nähe ihres Wohnsitzes arbeiten müssen, über begrenzte Transportmöglichkeiten verfügen und auf ihre persönliche Sicherheit achten müssen. Erste Erfahrungen mit Programmen in mehreren Ländern zeigen, daß speziell für Frauen konzipierte Unterstützungsdienste sehr wirksam sein können, und zwar vor allem dort, wo sie mit Verbänden von Kleinunternehmerinnen oder mit den Frauensektionen von Verbänden verknüpft werden, die Frauen wie Männern offenstehen²².

Die Unterstützung von Mikro- und Kleinbetrieben ist dort am effektivsten, wo das rechtliche und regulatorische Umfeld sowohl Sicherheit als auch Chancen bietet. IAO-Untersuchungen in Chile, Guinea, Pakistan, Peru, Südafrika, der Vereinigten Republik Tansania und Vietnam werden Informationen für ein grundsatzpolitisches Programm beschaffen, das eine neue, effektivere Mischung von Anreizen und Hemmschwellen für kleine Firmen entwickeln soll. Ein grundsatzpolitisches und rechtliches Umfeld, das die Kosten der Gründung und des Betriebs einer Firma senkt – darunter vereinfachte Registrierungs- und Lizenzverfahren, geeignete Vorschriften und Bestimmungen sowie vertretbare und faire Besteuerung – wird Neuunternehmern helfen, in der formalen Wirtschaft tätig zu werden, und es wird bestehenden informellen Betrieben helfen, in der formalen Wirtschaft Fuß zu fassen. Darüber hinaus wird die durch Zugehörigkeit zum formellen Sektor gebotene Sicherheit den Zugang zu kommerziellen Käufern, günstigeren Kreditbedingungen, Rechtsschutz, Geltendmachung von Verträgen, angepaßter Technologie, Subventionen, Devisen und lokalen wie ausländischen Märkten erleichtern. Erste Priorität hat in vielen Ländern ein kohärenter rechtlicher, Justiz- und finanzieller Rahmen für die Absicherung von Eigentumsrechten insbesondere von Frauen, damit „unsichtbares“ Vermögen durch Verkauf, Pacht oder Nutzung als Hypothek in produktives Kapital umgewandelt werden kann²³.

Geld für die Verringerung von Armut arbeiten lassen

Das Einkommen von Menschen, die in Armut leben, ist nicht nur niedrig, sondern auch unbeständig. Da Arme fürchten, daß ihr Verdienst nicht zur Deckung des täglichen Bedarfs ausreicht, sparen sie proportional mehr als Familien mit höheren und sicheren Einkünften. Die meisten Banken bieten Armen jedoch keine Spar- und Darlehensmöglichkeiten. Viele müssen ihr erspartes Bargeld irgendwo verstecken und sich, wenn sie einen Kredit brauchen, an Geldverleiher wenden, die hohe Zinsen verlangen. Mikrofinanzierung bietet Personen, die vom formellen Finanzmarkt im allgemeinen nicht erreicht werden, dauerhafte Finanzdienstleistungen wie Kredite, Sparkonten, Versicherungen, Zahlungen und Sicherheiten.

Traditionelle Banken sind vor allem aus vier Gründen nicht sehr interessiert an armen Kunden. Erstens verfügen selbständig Erwerbstätige und Mikrounternehmen selten über formelles Eigentumsrecht an Vermögen, das Banken als Sicherheit dienen kann. Zweitens ziehen Banken die Kosten für Nachforschungen über die Geschäftsaussichten und Einkommenssicherheit eines Kunden wieder ein, indem sie es auf die Zinsen des Darlehens aufschlagen, und da Nach-

²² Das Programm Entwicklung unternehmerischen Denkens unter Frauen und Gleichstellung (WEDGE) leistet für SEED die Pionierarbeit in diesem Bereich. Im Rahmen von WEDGE sind Berichte und Arbeitspapiere über die Entwicklung unternehmerischen Denkens bei Frauen in mehreren Ländern erschienen.

²³ Siehe H. de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (London, Bantam Press, 2000).

forschungen bei einem kleinen Kredit ebensoviel kosten wie bei einem großen, liegt der Gewinn bei Kleinkrediten sehr viel niedriger. Drittens sind kleine und insbesondere neugegründete Firmen des informellen Sektors nur selten in der Lage, die von den Banken geforderten Rechnungsaufstellungen vorzulegen. Viertens erfordert die Annahme geringfügiger Einlagen zahlreicher bedürftiger Kunden ein umfangreiches und kostspieliges Netz von Filialen in armen Gemeinwesen. Wenige Filialen für wohlhabendere Kunden sind weitaus attraktiver.

Mikrofinanzierungsinstitutionen (MFIs) folgen bei der Bereitstellung finanzieller Dienstleistungen einer anderen Logik. Erstens wissen sie, daß die meisten Armen sehr gewissenhaft zurückzahlen, weil sie sich möglicherweise erneut Geld leihen müssen und nicht in die Fänge von Kredithaien geraten wollen. Zweitens zeichnen sich kleine, von Mitgliedern getragene MFIs durch eine ausgeprägte kollektive Selbstdisziplin aus, die auf Verwandtschafts- und sozialen Beziehungen beruht. Drittens brauchen sie wegen der Nähe zu ihren Kunden keine kostspieligen Nachforschungen anzustellen. Dank ihrer Erfahrungen können sie das Risiko eingehen, selbst bei geringen oder nicht vorhandenen Sicherheiten kleine Summen zu verleihen, da das Risiko eines Zahlungsverzugs im allgemeinen recht gering ist. Schließlich werden viele von ihnen teilweise von Freiwilligen betrieben, und daher kann der Aufwand für die Annahme von Einlagen und die Verwaltung von Krediten sehr niedrig gehalten und dem Bedarf der Mitglieder angepaßt werden.

Diese erheblichen Vorteile haben zu einer rapiden Ausweitung der Mikrofinanzierung geführt. Ende 2001 gab es 2.186 Mikrofinanzierungsinstitutionen mit insgesamt 55 Millionen Kunden, von denen 27 Millionen bei ihrer ersten Kreditaufnahme zu den Ärmsten zählten. Als 1997 die Kampagne für den Mikrokreditgipfel begann, deren Ziel es ist, weltweit 100 Millionen der ärmsten Familien Darlehen für selbständige Erwerbstätigkeit und andere geschäftliche und finanzielle Dienstleistungen zugänglich zu machen, hatte die Anzahl der Kunden unter den Ärmsten lediglich 7,6 Millionen betragen. Die Ausweitung der Mikrofinanzierung wurde gefördert durch die Schaffung eines Mikrofinanz-Geber-Netzwerks mit 26 Mitgliedern, der Beratungsgruppe zur Unterstützung der Ärmsten (CGAP), der auch die IAO und die Weltbank angehören. Die Attraktivität der Mikrofinanz für Entwicklungsfinanzierungsagenturen ist darauf zurückzuführen, daß sie ohne ständige Subventionen die Armut dadurch verringern kann, daß sie den Markt der Finanzdienstleistungen für Arme ausweitet. Viele MFIs haben mit öffentlicher oder karitativer finanzieller Unterstützung begonnen, und manche sind noch immer auf externe Hilfe angewiesen, um ihre Betriebskosten durch Betriebseinkünfte zu decken. Dennoch gelingt es MFIs in aller Welt in zunehmendem Maß, ihre Kosten zu decken und ihre Abhängigkeit von Subventionen zu reduzieren, indem sie ihre Instrumente zur Überwachung der Bestandfähigkeit verfeinern und ständig verbessern.

Mikrofinanzierung leistet in dreierlei Hinsicht einen wichtigen Beitrag zu den Bemühungen der IAO um Armutsverringering durch menschenwürdige Arbeit:

- *Mehr Arbeitsplätze:* Kleine Investitionen in Sachanlagen und Bereitstellung von Betriebskapital für Mikro- und Kleinunternehmen fördern die Schaffung von Arbeitsplätzen in armen Gemeinwesen.
- *Mehr Einkommenssicherheit:* Ersparnisse, Notfalldarlehen und Versicherungsprodukte stabilisieren das Einkommensniveau und reduzieren die Anfälligkeit von Menschen, die am Rande des Existenzminimums leben.
- *Mehr Selbstbestimmung:* Gruppenausbildung und andere Vermittlungstechniken zum Thema Mikrofinanzen fördern das Verantwortungsbewußtsein,

stärken das soziale Kapital und befähigen Arme und insbesondere Frauen zu mehr Selbstbestimmung.

Die IAO ist bestrebt, Entscheidungsträger in staatlichen Einrichtungen, Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, in Banken und im Privatsektor zu motivieren, Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, die den sozialen Nutzen bestandfähiger Mikrofinanzierung optimieren²⁴. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang ist die Anpassung der für den Banksektor geltenden Bestimmungen an die Bedürfnisse der MFIs. Als Beispiel sei das Förderungsprogramm für Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und für Spar- und Darlehensgenossenschaften genannt, das *Programme d'Appui aux Structures Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit* (PA-SMEC), das gemeinsam von der IAO und der Zentralbank der westafrikanischen Staaten (BCEAO) getragen wird und an dem auch örtliche Initiativen wie Dorfbanken und Frauensparvereine beteiligt sind. Ziel dieser Partnerschaft ist die Förderung der Mikrofinanzierung durch Informationsaustausch, Datensammlung, Ausbildung, Beratungsdienste und die Schaffung eines geeigneten regulatorischen Rahmens auf der Grundlage von Anreizen. Mikrofinanzierung ist heute ein Makrogeschäft in Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal und Togo: Mehr als 300 MFIs dienen 4,2 Millionen Mitgliedern, das heißt jedem fünften Haushalt in der Region. Eine Mikrofinanzierungsdatenbank erfaßt alle größeren MFIs in jedem der sieben Länder, und ein Programm für die „Ausbildung der Ausbilder“, das in Zusammenarbeit mit dem Genossenschaftlichen Ausbildungszentrum (ISPEC) in Benin durchgeführt wird, soll die MFIs in die Lage versetzen, ihre eigenen Ausbildungsprogramme zu organisieren.

Der Erfolg der Mikrofinanzierung ist darauf zurückzuführen, daß sich die Zusammenlegung finanzieller Mittel und die soziale Organisation gegenseitig verstärken. Mikrofinanzierungsinstitutionen überwinden das Handikap individueller Kleinsttransaktionen und bringen Menschen zu gegenseitiger Unterstützung zusammen. Da es um Geld geht, ist ein gewisses Vertrauen notwendig, damit solche Gruppen funktionieren. Die Vertrauensbildung – also das soziale Kapital – ist von entscheidender Bedeutung für den Kampf der erwerbstätigen Armen um politische Rechte und Vertretung sowie um wirtschaftliche Chancen. Die IAO bringt jahrelange Erfahrung beim Aufbau freiwilliger Vereinigungen der Genossenschaftsbewegung, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften in die Mikrofinanzbewegung ein und kann so dazu beitragen, daß jene 95 Prozent der erwerbstätigen Armen preisgünstige Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen können, die nach Schätzungen der Kampagne für den Mikrokreditgipfel noch immer keinen Zugang zu Banksystemen haben.

Der Beitrag der Genossenschaften zur lokalen Entwicklung

Die Mitsprache Armer bei der Gestaltung von Konzepten, die ihre Lebensbedingungen verbessern und ihrer sozialen Ausgrenzung und ihrer Anfälligkeit entgegenwirken sollen, wird in Armutsverringerungsstrategien zunehmend berücksichtigt. Dörfliche Selbsthilfegruppen, von Bauern betriebene Firmen, Spar- und Darlehensvereine und andere Formen von Gemeinwesenorganisation, die von den Mitgliedern getragen werden, gelten häufig als wirksames Mittel, auf die Bedürfnisse von Arbeitnehmern und Unternehmern in der informellen ländlichen und städtischen Wirtschaft einzugehen. Aufbau von Kapazitäten, Alphabetisierung, Verbesserung des Gesundheitszustandes, Zugang zu bestehenden Insti-

²⁴ Diese Dienste werden vom IAA-Programm für sozialorientierte Finanzdienstleistungen verwaltet.

tutionen und öffentlichen Diensten, grundsatzpolitische Interessenvertretung – sie alle hängen davon ab, daß es irgendeine Form genossenschaftlicher Organisation gibt, auf der man aufbauen kann. Weshalb gibt es dann in der Literatur über Armutsverringering so wenige ausdrückliche Hinweise auf Genossenschaften?

Einer der Hauptgründe ist die Tatsache, daß der Begriff „Genossenschaft“ in der jüngeren Vergangenheit schwer mißbraucht worden ist. In vielen Ländern gelang es staatlichen „Genossenschaften“ nicht, Mitglieder zu mobilisieren, weil der Eindruck vorherrschte, die Leitungen seien staatlicher Kontrolle unterworfen. Die Idee der Genossenschaft als einer Einrichtung, die die wirtschaftliche Macht der einzelnen Mitglieder durch kollektive Unternehmensleitung stärkt, ist entwertet und diskreditiert worden. Dennoch sollte das reiche Erbe der Genossenschaftsbewegung und ihr Wert für gemeinwesenbasierte Modelle nachhaltiger Entwicklung nicht als unerheblich abgetan werden. Das Genossenschaftsmodell als Vorbild für Entwicklung auf Ortsebene sollte für Entwicklungsstrategien nutzbar gemacht werden. Die 90. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz nahm 2002 die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften an, die den Rahmen für ein erneutes Wachstum der Bewegung bietet.

Genossenschaften stellen in der Tat einen erheblichen Teil der Weltwirtschaft dar. Zu ihnen zählen sowohl Kleinbetriebe als auch millionenschwere Unternehmen in aller Welt. Sie beschäftigen mehr als 100 Millionen Männer und Frauen und haben mehr als 800 Millionen Einzelmitglieder. Da Genossenschaften jenen gehören, die ihre Dienste nutzen, tragen ihre Entscheidungen sowohl Rentabilitätsanforderungen als auch den übergreifenden Interessen der Gemeinschaft Rechnung. Außerdem fördern sie wirtschaftliche Gerechtigkeit, indem sie ihren Mitgliedern gleichen Zugang zu Märkten und Dienstleistungen bieten, wobei die Mitgliedschaft offen und freiwillig ist. Genossenschaften sind vorwiegend in den Bereichen Agrarvermarktung und -versorgung, Finanzen, Groß- und Einzelhandel, Gesundheitsversorgung, Wohnungsbau und Versicherungen tätig. Dies ist eine gute Grundlage, um darauf aufzubauen.

Die IAO unterhält seit ihren Anfängen gute Beziehungen zur Genossenschaftsbewegung²⁵. Da Genossenschaften Unternehmen und Verbände zugleich sind, verfolgen sie in höchst praxisnaher Weise die Vision einer sozialen Organisation, für die menschenwürdige Arbeit einer der Schlüssel zu individuellem wie zu gemeinschaftlichem Wohl ist. Die Arbeit der IAO konzentriert sich somit darauf, Einzelpersonen, Gemeinwesen und Mikrounternehmen die organisatorischen Instrumente zur Verfügung zu stellen, die ihnen helfen, sich durch gemeinsames Handeln und gegenseitige Unterstützung selbst zu helfen²⁶. Dieser Ansatz hat sich als besonders geeignet für Ureinwohnergemeinschaften erwiesen, und die IAO verfügt über ein Sonderprogramm (INDISCO), das auf die Bedürfnisse dieser Ärmsten der Armen zugeschnitten ist.

²⁵ Einen Überblick über die Entwicklung des Internationalen Genossenschaftsbundes (IGB) gibt J. Birchall: *The international co-operative movement* (Manchester, Manchester University Press, 1997). Dem IGB gehören mehr als 250 Mitgliedsorganisationen in über 100 Ländern an, die mehr als 760 Millionen Menschen in aller Welt vertreten.

²⁶ Die IAA-Abteilung Genossenschaften (COOP) bietet den Mitgliedsgruppen grundsatzpolitische Beratung und technische Zusammenarbeit; organisiert internationale Tagungen; veröffentlicht Dokumentationen und Informationen, um die Genossenschaftsidee bekannt zu machen; und sie fördert genossenschaftliche Werte und Grundsätze. Die technische Zusammenarbeit deckt einen breiten Themenbereich vom Genossenschaftsrecht über Humanressourcenentwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen bis hin zur Armutsverringering und zur wirtschaftlichen Entwicklung auf der Ortsebene ab.

Genossenschaften von Stammesangehörigen in Orissa, Indien

Im indischen Staat Orissa, in dem 50 Prozent der Landbevölkerung unterhalb der Armutsgrenze leben, bilden 32 Millionen Stammesangehörige, das sind 22 Prozent der Bevölkerung, die am stärksten benachteiligte Gruppe. Sie bewirtschaften kleine Reisfelder und leben mit der ständigen Gefahr von Ernteausfällen aufgrund der unsicheren Regenfälle und der Degradation der Wälder. Die Stammesvölker haben wie die Kleinbauern in aller Welt die Probleme, wie sie Farmbedarf zu angemessenen Kosten erwerben und ihre Erzeugnisse zu einem angemessenen Preis verkaufen können. Hinzu kommt die Benachteiligung durch Diskriminierung. Die meisten Stammesangehörigen sind Analphabeten, besitzen zum großen Teil keinen eigenen Grund und Boden und werden von fremden Geldverleihern ausgebeutet. Innerhalb ihrer Gemeinwesen arbeiten die Stammesfrauen härter und länger als die Männer, und vor allem die Schulbildung der Mädchen wird deshalb vernachlässigt. Viele sind verschuldet, und die Infrastruktur ist kaum entwickelt. Dennoch ist das Gebiet reich an Rohstoffen, die gute Heimarbeitsmöglichkeiten bieten würden.

Mit einer nichtstaatlichen Organisation, dem Social Science and Research Institute (SSADRI), als Partner hat die IAO im Rahmen eines Pilotprojekts, das sich auf zehn Dörfer mit einer Gesamtbevölkerung von mehr als 3.000 Menschen erstreckt, damit begonnen, Versammlungen abzuhalten, um die Bedürfnisse der Menschen zu ermitteln. Das durch sozioökonomische Erhebungen gestützte Ergebnis dieser Versammlungen hatte zur Folge, daß sich die Bemühungen auf die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für Frauen konzentrierten. Die Frauen in jedem Dorf gründeten daraufhin Selbsthilfegruppen (die sogenannten *mahila mandal*), die eine Ausbildung erhielten und damit begannen, zum Verkauf bestimmte Tassen und Teller aus Blattlaub herzustellen. Die nächsten Schritte waren der Anschluß an das Elektrizitätsnetz, die Errichtung von Arbeitsschuppen und die Installation von Maschinen. Danach wurden Ausbildungslehrgänge über Seidenraupenzucht, Weben, Absatzmöglichkeiten, Maschinenschreiben und Schneiderei veranstaltet.

Grundlage für die Nachhaltigkeit des Projekts war ein Kreditumlauffonds, den 46 Prozent der Gesamtbevölkerung in Anspruch nahmen. Die erhöhten Einkommen hatten Investitionen in Bereichen wie Gemüseanbau, Bekleidungsherstellung und Viehzucht zur Folge und bewirkten, daß einzelne Personen ein Lebensmittelgeschäft, eine Fahrradreparaturwerkstatt oder eine Imkerei gründeten. Die hiermit erzielten zusätzlichen Einnahmen wurden für Schulausbildung und Arzneimittel ausgegeben. Da es bei den Darlehen aus dem Umlauffonds kaum Rückzahlungsausfälle gab, sind heute auch die lokalen Banken bereit, den Dorfbewohnern Kredite einzuräumen.

Ausgebildete Dorfhelfer aus den jeweiligen Gemeinden unterhalten ständigen Kontakt zu den dörflichen Einrichtungen, die formell als Genossenschaften gegründet wurden und in einer Dachgenossenschaft – der Mehrzweck-Arbeitsgenossenschaftsgesellschaft – zusammengeschlossen sind. Durch partizipatorische Selbstbewertungen konnten die Dorfbewohner daran mitwirken, die erzielten Fortschritte zu bemessen und auftretende Hindernisse zu ermitteln.

Die Einbeziehung der Frauen bewirkte eine Stärkung der Institutionen, indem aus zuvor passiven Arbeiterinnen aktive Organisationskräfte wurden. Die Frauen haben damit an Achtung und Status gewonnen. Von bescheidenen Anfängen ausgehend, haben die Genossenschaften eine Vielfalt von Gemeindetätigkeiten ausgelöst, die den in Stämmen lebenden Menschen dabei helfen sollen, gegen Analphabetentum, Krankheiten und die Degradation der lokalen Wälder und Weidegebiete vorzugehen. Die letzte Phase wird die allmähliche Einstellung der Unterstützung durch das Projekt sein, ein Test für die Dauerhaftigkeit der neuen gemeindegestützten Sozialorganisationen. Die Aussichten sind durchaus ermutigend, nicht zuletzt deshalb, weil das Netz der Genossenschaften dieses eingeborene Gemeinwesen in die Lage versetzt hat, den Prozeß der sozialen Integration selbst voranzutreiben und gleichzeitig seine Identität und Kultur zu bewahren.

Quelle: IAA, Programm Schaffung von Arbeitsplätzen und Entwicklung von Unternehmen – Abteilung Genossenschaften.

Um erfolgreich arbeiten zu können, brauchen Genossenschaften vor allem Kapazitätsaufbau, Entwicklung unternehmerischen Denkens, Führungskräfteausbildung, Marktforschung, Zugang zu Krediten und Zuschüssen, Vernetzung mit anderen Genossenschaften und Förderung der Verbandsarbeit. Damit solche Unterstützung auf Ortsebene funktioniert, brauchen Genossenschaften eine Absicherung ihres Rechtsstatus. Seit 1994 hat die IAO mehr als 60 Mitgliedsstaaten geholfen, ihre Genossenschaftspolitik und -gesetzgebung zu reformieren und nationale Sachverständigenteams dafür auszubilden, neue und bestehende Genossenschaften praktisch zu unterstützen.

Das IAO-Programm für die organisatorische und genossenschaftliche Unterstützung lokaler Initiativen (ACOPAM), das in Burkina Faso, Kap Verde, Mali, Mauretanien, Niger und Senegal durchgeführt wurde, ist ein Beispiel dafür, was Genossenschaften leisten können, wenn sie durch staatliche Politik und ein sicheres Rechtsumfeld gestützt werden. Über einen Zeitraum von 20 Jahren konnten mehr als 85.000 Männer und Frauen in ländlichen Gebieten in mehr als 2000 lokalen Organisationen das Programm nutzen. Sein Ziel war es, Erzeuger in die Lage zu versetzen, ihre Interessen zu artikulieren und zu schützen, indem es ihnen half, ihre Organisation an den sich wandelnden Bedarf und die unterschiedlichen Erfahrungen und Kenntnisse der Mitglieder anzupassen. In praktischer Hinsicht stellte die genossenschaftliche Struktur sicher, daß es Sache der örtlichen Bevölkerung war zu entscheiden, was zu tun war und wie die im Rahmen des Projekts zur Verfügung gestellten externen Sachverständigen eingesetzt werden sollten. Das Programm war vorrangig in folgenden Bereichen tätig: selbstverwaltete Baumwollmärkte, dörfliche Getreidebanken, Spar- und Darlehensvereine für Frauen, dörfliche Bewässerungs- und Landverwaltungssysteme sowie Krankenversicherungen auf Gegenseitigkeit.

Genossenschaften bieten den Menschen Mitbestimmungsmöglichkeiten, indem sie selbst den ärmsten Bevölkerungsgruppen Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt erlauben; sie schaffen Arbeitsplätze für diejenigen, die zwar Fertigkeiten, aber kein Kapital besitzen; und sie bieten Schutz, indem sie in Gemeinwesen die gegenseitige Hilfe organisieren. Darüber hinaus schaffen sie eine Plattform für örtliche Entwicklungsinitiativen, wenn sie verschiedene Gemeinwesen einrichtungen zusammenbringen, um menschenwürdige Arbeit und soziale Integration zu fördern. Genossenschaftsmitglieder können voneinander lernen, gemeinsam Innovationen einführen und dank zunehmender Kontrolle über die Lebensbedingungen die Menschenwürde wiederherstellen, die durch Armut zerstört wurde.

Einkommen sichern

Gesellschaften aller Entwicklungsstadien müssen Systeme organisieren, die Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften absichern bei Ereignissen, durch die sie in Armut geraten könnten, nämlich Krankheit, Unfall, Tod des Ernährers, Behinderung, Alter, Mutterschaft oder Arbeitslosigkeit. Durch Solidarität und faire Lastenverteilung tragen Systeme der Sozialen Sicherheit dazu bei, menschliche Sicherheit, Menschenwürde, Gleichberechtigung und soziale Gerechtigkeit zu fördern. Des weiteren sind sie die Grundlage von politischer Integration, Mitbestimmung und Demokratisierung. Die Hälfte der Weltbevölkerung verfügt über keinerlei sozialen Schutz: während in manchen Industriestaaten nahezu 100 Prozent der Bevölkerung sozial abgesichert sind, liegt diese Rate in den ärmsten Entwicklungsländern unter 10 Prozent.

Auf der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2001 einigten sich Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf einen neuen Konsens über Soziale Sicherheit. Sie beschlossen, höchste Priorität müsse „Politiken und Initiativen eingeräumt werden, mit denen jene Menschen in die Soziale Sicherheit einbezogen werden können, die von den vorhandenen Systemen noch nicht erfaßt werden“. Die Konferenz schlug daher vor, daß „eine großangelegte Kampagne eingeleitet wird, um die Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit zu fördern“²⁷.

²⁷ Entschließung und Schlußfolgerungen über Soziale Sicherheit, angenommen auf der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, in IAA: *Social security: A new consensus* (Genf, 2001).

Die jahrelange Zusammenarbeit der IAO mit Entwicklungsländern zeigt, daß Fortschritte möglich sind, insbesondere dort, wo eine Strategie der schrittweisen Ausweitung von Systemen geplant und in andere Strategien zum Abbau sozialer Ausgrenzung integriert wird. Die IAO stellt gegenwärtig in mehr als 30 Ländern technische Beratung für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit zur Verfügung. Sie arbeitet des weiteren mit acht Entwicklungs- und Transformationsländern an einer Überprüfung der Ausgaben für den Sozialschutz wie auch seiner Leistungsfähigkeit; die Überprüfung soll bei der Gestaltung von Politiken helfen, deren Ziel es ist, unter Berücksichtigung der jeweiligen steuerlichen und finanziellen Grenzen Erfassungs- und Schutzlücken zu schließen²⁸.

Bei Wirtschaftswachstum und aktiver Beschäftigungspolitik ist Soziale Sicherheit ein Instrument, das die Produktivität steigern und nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung fördern kann. Soziale Sicherheit begünstigt strukturelle und technologische Veränderungen, die anpassungsfähige und mobile Arbeitskräfte erfordern. Im Zuge der Intensivierung der Globalisierung unterstützen wirksame Systeme der Sozialen Sicherheit Menschen, die den Veränderungen in der Arbeitswelt ausgesetzt sind. Gut durchdachte Systeme fördern wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und tragen damit zu komparativen Vorteilen von Ländern auf den Weltmärkten bei.

Jede Gesellschaft muß sich entscheiden, wie sie Einkommenssicherheit und Zugang zu Gesundheitsversorgung und das Tempo, mit dem Systeme eingeführt werden, am besten gewährleistet. Erfahrungsgemäß jedoch beruhen effektive Systeme auf bestimmten Grundsätzen. Darunter insbesondere dem Grundsatz, daß die Leistungen sicher und nicht diskriminierend sind, ferner daß die Systeme solide und transparent verwaltet werden, wobei die Verwaltungskosten möglichst gering zu halten sind, und daß die Sozialpartner eine aktive Rolle spielen. Das Vertrauen der Öffentlichkeit zu Systemen Sozialer Sicherheit ist einer der Schlüssel zu ihrem Erfolg, und daher ist gute Verwaltung von wesentlicher Bedeutung²⁹.

In vielen Entwicklungsländern ging es bis vor kurzem um die Frage, ob sie sich Systeme der Sozialen Sicherheit überhaupt leisten können. Doch seit der asiatischen Finanzkrise 1998/99 geht es um die Frage, ob sie es sich leisten können, *kein* solches System zu haben. Die Republik Korea z.B. ist sich im klaren darüber, daß sich das Land nur dann von den Folgen eines plötzlichen Anstiegs der Arbeitslosigkeit erholen und sich zugleich auf die Bewältigung künftiger Konjunkturreinbrüche vorbereiten kann, wenn es in eine Ausweitung des Sozialen Schutzes investiert³⁰. Auch für China ist Soziale Sicherheit angesichts der strukturellen Umwälzungen eine Priorität.

In den meisten einkommensschwachen Entwicklungsländern sind nicht mehr als 10 bis 25 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung durch die gesetzliche Sozialversicherung gedeckt, und zwar vor allem im Hinblick auf die Renten- und teilweise auch die Krankenversicherung. Durch eine Ausweitung solcher Systeme auf alle Arbeitnehmer in der formellen und einige in der informellen

²⁸ Durch die Abteilung für finanzielle, versicherungsmathematische und statistische Dienste stellt das IAA den Regierungen Unterstützung bei der Analyse von Ausgaben und Finanzierungsproblemen des Sozialschutzes zur Verfügung. Des weiteren hilft es den Ländern, die Implikationen verschiedener Sozialschutzoptionen für Einnahmen und Ausgaben zu quantifizieren, indem es eine Methode einsetzt, die Hochrechnungen sowohl der Bevölkerungs- als auch der Arbeitskräfte- und der Wirtschaftsentwicklung integriert.

²⁹ Siehe E. Reynaud: *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS Paper Nr. 3 (Genf, IAA, 2002).

³⁰ Siehe J. Yang: „*The rise of the Korean welfare state amid economic crisis, 1997-99: Implications for the globalization debate*“, in *Development Policy Review*, Bd. 18 (2000), S. 235-256.

Wirtschaft könnten weitere 5 bis 10 Prozent der Arbeitskräfte erfaßt werden. Am anderen Ende des Einkommensspektrums befinden sich die 30 Prozent armer Haushalte, die selbst sehr geringe Versicherungsprämien wahrscheinlich nicht regelmäßig bezahlen können. Sie sind auf eine Art Solidartransfer angewiesen. Etwa 40 bis 60 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung mit Einkommen, die über der Armutsgrenze liegen, verfügen jedoch über eine gewisse Beitragskraft. Erfahrungen sowie Untersuchungen in vielen Ländern zeigen, daß Angehörige dieser Bevölkerungsgruppe an einer auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Sozialversicherung und hierbei insbesondere an Gesundheitsversorgung und Schutz bei Tod oder Behinderung interessiert sind³¹. Viele von ihnen haben niedrige Einkommen und sind armutsgefährdet.

Insbesondere in einkommensschwachen Ländern sind Mikroversicherungen und Gesundheitsorganisationen auf Gegenseitigkeit entstanden, die ihren Mitgliedern Gesundheitsversorgung bieten. Sie kommen häufig aus Selbsthilfe- oder Genossenschaftsbewegungen und wollen auf der Ortsebene zur Entwicklung beitragen. Der Vorteil solcher Modelle ist es, daß die Beiträge häufig niedrig liegen, weil sie nur jene Leistungen anbieten, die von den Mitgliedern für dringend notwendig gehalten werden. Ihr Nachteil ist es, daß sie nur selten groß genug sind, um teure medizinische Behandlungen zu decken, und daß sie bei Arbeitsunfähigkeit keine Lohnausfallvergütung bieten. Um tragfähig zu sein und ihre Deckung zu erweitern, benötigen sie externe Hilfe und technische Unterstützung³².

Daher werden Mikroversicherungen dort die größten Chancen haben, wo die öffentliche Hand lokalen Initiativen finanzielle und technische Unterstützung bietet. Diese kann Hilfe bei den Anlaufkosten einschließlich der Ausbildung von Verwaltungsfachkräften, Zuschüsse in Form von Ergänzungsbeiträgen zwecks Erweiterung der Risikodeckung und die Rückversicherung des gesamten Systems beinhalten³³. In Ghana testet die IAO derzeit ein System, das die Beitragsquote Bedürftiger dadurch erhöhen soll, daß ihre Prämien subventioniert werden. Wichtig ist ferner, daß der Gesetzgeber einen regulatorischen Rahmen schafft, der u.a. gewährleistet, daß das Finanzgebaren der Mikroversicherungen demokratisch und wirtschaftlich solide ist.

Die niedrigen Verwaltungskosten von Mikroversicherungen sind gegen die geringe Deckung solcher Systeme und die Gefahr abzuwägen, daß sie scheitern. Versicherungspflicht erweitert die Anzahl der Beitragszahlenden und die der Versicherten sowie die Risiken, die gedeckt sind, doch sie hat durch die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften auch höhere Verwaltungskosten zur Folge. In vielen Entwicklungsländern gibt es Pflichtversicherungen, in der Regel für Angestellte des öffentlichen Dienstes und größere Privatunternehmen. Sie wurden häufig als Ausgangspunkt für umfassendere Systeme konzipiert. Dieses Ziel konnte jedoch aus verschiedenen Gründen nur selten verwirklicht werden, darunter ungenügende verwaltungstechnische Kapazitäten, um bei einer sehr viel größeren Anzahl kleiner und oft am Rande der Formalität tätigen Arbeitgebern, selbständig Erwerbstätigen und dem Mangel an Gesundheitsversorgungseinrichtungen außerhalb der städtischen Zentren zu funktionieren. Es kommt hinzu, daß Vorschläge zur Ausweitung aufgrund der geringen politischen

³¹ W. van Ginneken: *Extending social security: Policies for developing countries*, ESS Paper Nr. 13 (Genf, IAA, 2002).

³² Das IAO-Programm Strategien und Werkzeuge gegen soziale Ausgrenzung und Armut (STEP) bietet technische Unterstützung, Ausbildung und Forschungsdienste zu Fragen der Mikroversicherung an.

³³ Siehe D. Dror und A.S. Preker (Hg): *Social re-insurance: A new approach to sustainable community health financing* (Genf und Washington DC, IAA und Weltbank, 2002).

Artikulationsfähigkeit der Unversicherten sowie finanzieller Schwierigkeiten auf der Prioritätenliste der Regierungen ganz weit unten rangieren.

Die Vision einer umfassenden Sozialversicherung beruhte und beruht auf der Idee, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber selbst Vorsorge für den Fall einer Arbeitsunfähigkeit treffen sollten. Das Versicherungsprinzip ist nicht nur attraktiv für breite Bevölkerungsschichten einschließlich höherer Einkommensgruppen, sondern es hat auch den Vorteil, daß es – zumindest bis zu einem gewissen Grad – den regelmäßigen und langfristigen Zufluß der für versicherungsmathematische Solidität erforderlichen Beiträge von den Wechselfällen der jährlichen Haushaltsaufstellung trennt. Da die Leistungen gewöhnlich beitragsgebunden sind, besteht keine Deckung für Personen, die nicht oder nur selten in der Lage sind, regelmäßig Beiträge zu zahlen. Zu dieser Gruppe gehören auch viele der Bedürftigsten, darunter Frauen, die zu Hause Kinder oder andere abhängige Angehörige versorgen, Gelegenheitsarbeiter und Behinderte. Für Länder mit einem umfangreichen informellen Sektor ist es ebenfalls sehr schwierig, eine Ausweitung von Sozialversicherungssystemen mit Maßnahmen zu verbinden, die zur schrittweisen Integration von Mikro- und Kleinunternehmen, selbständig Erwerbstätigen und dem Agrarsektor in formelle Systeme der Arbeitsmarktregulierung erforderlich sind.

Daher müssen Sozialversicherungen durch steuerfinanzierte Sozialhilfeprogramme ergänzt werden, die für Personen zuständig sind, die keine oder nur unregelmäßige Beiträge zahlen können. Solche Leistungen liegen in der Regel niedriger als die der Sozialversicherung und sind manchmal von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig. Eine derartige Auswahl der Anspruchsberechtigten ist jedoch kostspielig, und viele Bedürftige werden nicht erfaßt, weil sie das gesellschaftliche Stigma fürchten, das mit der Inanspruchnahme der Sozialhilfe verbunden ist, oder weil sie ihre Rechte nicht kennen oder weil ihnen das Verfahren zu kompliziert oder zu zeitaufwendig ist. Darüber hinaus kann es in Systemen, in denen eine Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wird, zu Bevorzugung und Diskriminierung kommen, weil die Zuerkennung der Bedürftigkeit in das Ermessen von Sachbearbeitern gestellt ist. Für die meisten Entwicklungsländer ist die Bedürftigkeitsprüfung für die Sozialhilfe keine realistische Option angesichts der Bedürfnisse jener, die viele Jahre lang keine Aussicht haben, in ein umfassendes System einbezogen zu werden.

Zu den kostenwirksamsten Mitteln zum Abbau von Familienarmut gehören das pauschale Kindergeld für alle Mütter sowie die Mindestrente. In Entwicklungsländern, in denen alle Bürger Anspruch auf eine bescheidene Mindestrente haben, so etwa in Botsuana, Namibia und Südafrika, kommt dies ganzen Familienverbänden zugute³⁴. Infolge der Einfachheit solcher Systeme sind die Verwaltungskosten relativ gering, obgleich natürlich manche Gelder an Familien gehen, die ein zusätzliches Einkommen nicht wirklich benötigen. In manchen Ländern wird Kindergeld nur dann gezahlt, wenn Kinder im schulpflichtigen Alter eine Schule besuchen. Im Gegensatz zu enger konzipierten „Sozialnetz“-Politiken bieten Versicherungen und Mindesteinkommen keine vorübergehende Hilfe, sondern einen Anspruch, und damit vermeiden sie es, Arme als Wohlfahrtsempfänger zu stigmatisieren. Die IAO untersucht derzeit die fiskalischen Implikationen von steuerfinanzierten Systemen in Entwicklungsländern, um zu ermitteln, in welchem Umfang externe Subventionen erforderlich wären.

In Entwicklungsländern wird die Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf die Bedürftigsten einen integrierten Mix von Systemen erfordern, der entspre-

³⁴ Siehe A. Barrientos; P. Lloyd-Sherlock: „*Non-contributory pensions and social protection*“, Anhang 2 zu IAA: *A Global Social Trust network: Investing in the world's social future* (Genf, 2002).

chend der zunehmenden verwaltungstechnischen Kapazitäten und wirtschaftlichen Ressourcen des betreffenden Landes schrittweise erweitert werden kann. Technische Sachkenntnisse und Beratung sind zwar wichtig, doch die entscheidende Voraussetzung ist die Entwicklung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über den Bedarf und die zu seiner Erfüllung geeigneten Mittel. Dies erfordert Vertrauen zu den Institutionen, die soziale Solidarität bereitstellen – und gerade an Vertrauen zum Staat als dem Garanten von sozialen Leistungen und Einkommenssicherheit mangelt es häufig. Dennoch wird eine erfolgreiche zunehmende Ausweitung von Systemen Sozialer Sicherheit zeigen, daß Solidarität funktioniert, und so wird Vertrauen gebildet und der Spielraum für weitergehende Maßnahmen größer. Reichere Länder können diesen Prozeß beschleunigen, indem sie zwecks Ergänzung der im Inland erzeugten Ressourcen Finanztransfers erhöhen³⁵.

Die vier wichtigsten Komponenten einer mittelfristigen Strategie der Ausweitung der Sozialen Sicherheit in Entwicklungsländern sind folgende:

- Unterstützung für verschiedene Formen von Mikroversicherungssystemen und lokalen Gesundheitsorganisationen auf Gegenseitigkeit, um ihre finanzielle Stabilität, ihre professionelle Qualität und ihre Bestandfähigkeit sicherzustellen. Förderung des Zusammenschlusses solcher Organisationen mit dem Ziel, ihren Erfassungsbereich auszuweiten und ihre Verhandlungsstärke gegenüber anderen sozioökonomischen Gruppen und der Regierung auszubauen.
- Regierungen und ausländische Partner sollten die Einführung steuerfinanzierter Mindesteinkommenssysteme erwägen, so etwa eine universelle Rente und Kindergeld, das Müttern bar und unter der Bedingung ausgezahlt wird, daß sie für einen regelmäßigen Schulbesuch ihrer Kinder sorgen.
- Reform und Ausweitung der bestehenden Pflichtsozialversicherungen auf Angestellte kleinerer Unternehmen auf der Grundlage einer soliden versicherungsmathematischen Einschätzung der Mittel für Sozialausgaben und vertretbar geringer Beitragsraten. Ausländische Geber sollten bereit sein, sich zu verpflichten, für solche Systeme über einen Zeitraum von mehreren Jahren vorhersagbare Zuwendungen zur Verfügung zu stellen, um zu gewährleisten, daß die Leistungen attraktiv sind und die Bestandfähigkeit gefördert wird.
- Einsetzung staatlicher Beratungsausschüsse für Soziale Sicherheit, denen auch Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden angehören und die Regierungen und Freiwilligenorganisationen helfen, einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die Durchführung mittel- bis langfristiger Strategien zur Verwirklichung Sozialer Sicherheit für alle zu entwickeln.

Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz angehen

Für die meisten der in Armut lebenden Arbeitnehmer gibt es keine elementaren Gesundheits- und Fürsorgedienste, und sie arbeiten in einem ungesunden und unsicheren Arbeitsumfeld. Viele von ihnen gehen ihrer Erwerbstätigkeit zu Hause nach. Anfälligkeit für Krankheiten und schlechten Gesundheitszustand ist somit die Folge einer Kombination von schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen. Die meisten Arbeitskräfte der informellen Wirtschaft arbeiten unter prekären und unsicheren Bedingungen ohne sanitäre Anlagen, Trinkwasser und

³⁵ Siehe *A Global Social Trust network*, a.a.O.

ausreichende Abfallbeseitigung. Jedes Jahr sterben mehr als zwei Millionen Menschen infolge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. In vielen Entwicklungsländern liegt die Sterbeziffer bei Arbeitskräften fünf- bis sechsmal höher als in den Industriestaaten. Mehr als 160 Millionen Arbeitnehmer erkranken jedes Jahr durch Gefahren am Arbeitsplatz. Betroffen sind in erster Linie die Ärmsten und Schutzbedürftigsten, häufig Frauen, Kinder und Migranten.

Erhebungen der IAO in Nigeria, den Philippinen, Senegal und der Vereinigten Republik Tansania zeigen, daß die Gefahren zwar je nach der Tätigkeit unterschiedlich sind, die häufigsten Probleme in Mikro- und Kleinbetrieben des informellen Sektors jedoch durch schlechte Beleuchtung, mangelhafte Belüftung, übermäßige Hitze, nachlässige Instandhaltung, mangelnde Bewegungsfreiheit, schlechtes Werkzeug, Fehlen von Schutzbekleidung, gefährliche Chemikalien und Staub sowie lange Arbeitszeiten bedingt sind. Die häufigsten Gesundheitsschäden in diesen Ländern sind Muskel-Skelett-Erkrankungen, Schmerzen im unteren Rückenbereich, Allergien und andere Atemwegserkrankungen, körperliche Belastung, Ermüdung und Streß. Häufig sind auch Verletzungen durch Werkzeuge. Produktivitätsdruck, schlechte Arbeitsorganisation und für das Heben und den Transport von Materialien ungeeignete Geräte und Ausrüstungen gehören zu den gängigsten Ursachen von Gesundheitsproblemen. Dies summiert sich zusammen mit ständig wiederholten Bewegungen, dem Tragen schwerer Lasten und verkrampfter Haltung zu einer Belastung, die aufgrund unnötiger Beanspruchung sowie von Ermüdung und Verletzungen unerträglich werden kann. Gefährliche Arbeitsbedingungen schaden nicht nur der Gesundheit der Arbeitskräfte, sondern senken auch die Produktivität und folglich das Einkommen. Viele dieser Risiken könnten reduziert werden durch finanziell wenig aufwendige Investitionen, die auch die Produktivität erhöhen³⁶.

Die IAO bemüht sich zusammen mit Regierungen und den Sozialpartnern darum, weltweit auf den Umfang und die Folgen von Arbeitsunfällen, Verletzungen und Erkrankungen am Arbeitsplatz aufmerksam zu machen und entsprechende Maßnahmen zu veranlassen und zu unterstützen³⁷. Zunächst dokumentiert sie das menschliche Leid und die gesellschaftlichen Kosten sowie auch den potentiellen Nutzen von Schutzmaßnahmen wie z.B. Produktivitätssteigerungen, Qualitätsverbesserungen und Einsparungen, und macht dieses Material dann der Öffentlichkeit zugänglich. Dank dieser Untersuchungen wird zunehmend anerkannt, daß Prävention ein wirksames und kostengünstiges Mittel ist, allen Arbeitskräften Sicherheit und Gesundheitsschutz zu bieten. Priorität hat die Tätigkeit in besonders gefährlichen Sektoren wie Landwirtschaft, Bergbau, Baugewerbe und der gesamten informellen Wirtschaft sowie der Schutz jener, die – wie Frauen, Kinder und Migranten – bei der Arbeit mißbraucht und ausgebeutet werden.

Die IAO mit ihren umfangreichen Erfahrungen bei der Ausarbeitung von Normen, Richtlinienensammlungen und technischen Leitfäden kann den Ländern helfen, Ziele und Zielvorgaben für den Schutz von Arbeitnehmern an gefährlichen Arbeitsplätzen zu formulieren und hierbei einer Stärkung der Beratungs- und Durchsetzungsfunktionen der Arbeitsaufsicht besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Von größter Bedeutung ist die Ausweitung des Geltungsbereichs der bestehenden Gesetzgebung und anderer Schutzmaßnahmen auf die überwiegende Mehrheit jener Arbeitnehmer, deren Arbeitsbedingungen am verbesserungsbedürftigsten sind; diese Ausweitung ist vor allem dann wirksam, wenn sie mit

³⁶ V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures* (Genf, IAA, Juli 1999).

³⁷ Diese Tätigkeit wird koordiniert vom InFocus-Programm Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Umwelt (SafeWork).

speziellen Programmen verbunden wird, die die Kapazitäten der Unternehmer und der Arbeitnehmer fördern, Gefahren zu reduzieren oder zu beseitigen³⁸.

Ein wichtiges Element dieses Ansatzes ist die Entwicklung von praxisbezogenen Sicherheits- und Gesundheitserziehungsprogrammen und -leitfäden für kleine und mittlere Unternehmen sowie die Stärkung der Effektivität und Effizienz der Arbeitsaufsicht und die Erweiterung ihres Zuständigkeitsbereichs. Wichtige Aspekte dieser Arbeit sind die Entwicklung und Anwendung von Richtlinien für die Ausweitung des Arbeitsschutzes auf Arbeitnehmer des ländlichen und städtischen informellen Sektors sowie Partnerschaften mit Gemeinwesenorganisationen und anderen zwecks Entwicklung und Durchführung von Ansätzen zu Bemühungen, schwer erreichbare Arbeitnehmergruppen anzusprechen.

Die Arbeiten der IAO zum Thema Gefahren bei der Schiffsverschrottung³⁹ sind ein gutes Beispiel für die Art und Weise, wie internationale Aktivitäten im Verbund mit der Tätigkeit vor Ort mit Gemeinwesen in den Entwicklungsländern dazu beitragen können, die schwerwiegenden Gefahren abzubauen, denen Arbeitnehmer und ihre Gemeinschaften ausgesetzt sind. Rund 1.500 große und 2.500 kleinere Schiffe werden jedes Jahr unter gefährlichen und mühseligen Bedingungen abgewrackt. Ein Großteil der Arbeit wird von schlecht bezahlten Tagelöhnern verrichtet, die die Schiffe an Stränden vorwiegend in Indien, Pakistan und Bangladesch mit Schneidbrennern und bloßen Händen zerlegen. Schutzbrillen oder andere Schutzausrüstung erhalten sie nur selten. In der Regel sind sie extremer Hitze, entzündbaren Gasen und gefährlichen Chemikalien ausgesetzt. Die meisten Schiffe enthalten Asbest, Blei, Quecksilber, Polychlorbiphenyle (PCB) und andere organische Schadstoffe, Dioxine und Schwefelverbindungen. Es kommt hinzu, daß die meisten Schrottplätze in Entwicklungsländern keine Abfallentsorgungssysteme oder andere Einrichtungen haben, um Verschmutzung vorzubeugen. Infolgedessen gelangen Schadstoffe in die Luft und ins Grundwasser und verursachen gravierende langfristige Gesundheits- und Umweltschäden. Die IAO hat in Südasien Programme aufgestellt, die in Zusammenarbeit mit den Regierungen die Arbeitsschutzvorschriften und die Arbeitsaufsicht ausbauen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber über gute Arbeitsschutzpraktiken informieren und technische Anlagen modernisieren sollen. Ein vom UNDP finanziertes Projekt, das derzeit in Bangladesch anläuft, ist ein erster Schritt in diese Richtung. Darüber hinaus arbeitet die IAO mit der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO), dem Sekretariat der Basler Konvention, der Weltbank und anderen daran, die internationale Dimension der durch das Verschrotten von Schiffen aufgeworfenen Beschäftigungs- und Umweltprobleme anzugehen.

Die Bemühungen um die Abschaffung der Kinderarbeit

Die Bemühungen mit dem Ziel, daß Kinder die Chance bekommen, aus dem Teufelskreis der Armut auszubrechen, haben weltweite Unterstützung gefunden. Jüngsten IAO-Schätzungen zufolge gingen im Jahr 2000 rund 352 Millionen Kinder im Alter zwischen 5 und 17 Jahren einer wirtschaftlichen Tätigkeit nach. Allerdings waren viele von ihnen zwölf Jahre alt oder älter und verrichteten einige Stunden in der Woche leichte Arbeiten. Von den 246 Millionen Kindern, die nach der Definition der IAO in der Art von Kinderarbeit tätig waren, welche

³⁸ Siehe das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981.

³⁹ A. Rahman; A.Z.M. Tabarak Ullah: *Ship Breaking*, für das IAA-Programm für Tätigkeiten nach Sektoren ausgearbeitetes Hintergrundpapier (Dhaka, 1999).

beseitigt werden soll, gilt die höchste Priorität jenen 171 Millionen Kinderarbeitern, die unter Bedingungen arbeiten, die gefährlich sind und bleibende körperliche oder seelische Schäden hinterlassen oder sogar ihr Leben gefährden können⁴⁰. Der Beitrag der IAO zu der Kampagne, die diese Kinder aus gefährlichen Situationen befreien und ihnen einen besseren Start ins Leben bieten soll, ist sehr umfangreich und in den vergangenen zehn Jahren schnell gewachsen.

Das 1992 angelaufene Internationale Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) hat heute 30 Geber und führt operative Tätigkeiten in 82 Ländern durch. Die Projekte und Programme sowie regionale, sektorale und globale Grundsatzdebatten und Partnerschaften für die Abschaffung der Kinderarbeit stützen sich auf eine Vielfalt neuer statistischer Daten, Untersuchungen, Ausbildungsmaterialien und Leitfäden für gute Praktiken. Außerdem ist die Anzahl der Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, seit 1995 deutlich angestiegen, und die Ratifizierung des neuen Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, sucht ihresgleichen in der Geschichte der IAO, was sowohl auf eine Verbesserung der rechtlichen Instrumente für die Bekämpfung des Problems als auch darauf schließen läßt, daß das Problembewußtsein und das Engagement erheblich zugenommen haben. Alle vier Jahre bietet ein Gesamtbericht zur IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit Gelegenheit, Fortschritte zu messen und den Umfang der künftigen Arbeit einzuschätzen⁴¹.

Das Vorgehen gegen Kinderarbeit ist engstens mit Strategien zur Verringerung der Armut verknüpft. Wie in Kapitel 2 erläutert, ist Kinderarbeit sowohl eine Ursache als auch ein Symptom von Armut. Obgleich über eine Million Kinderarbeiter⁴² von den praktischen Maßnahmen im Rahmen der von der IAO unterstützten Programme profitierten, ist dies nur ein Bruchteil der mehr als 171 Millionen Kinder, die unter gefährlichen Bedingungen arbeiten. Wahrscheinlich konnte vielen weiteren Kindern durch die Tätigkeit der IAO indirekt geholfen werden, doch wenn es in Zukunft keine Kinderarbeit mehr geben soll, dann ist stetiger Fortschritt auf dem Weg zu den Millenniumszielen der Armutsverringerung dringend notwendig. Wichtig ist auch die Verknüpfung der Arbeit der IAO zum Thema Kinderarbeit mit den weltweiten Bemühungen um die Befreiung der Menschen aus extremer Armut.

Unsere Arbeit hat den Wert eines schrittweisen Herangehens in Zusammenarbeit mit Regierungen, Gewerkschaften, Arbeitgebern und anderen Gruppen erkennen lassen. Es beginnt mit der Aufklärung über die Kosten der Kinderarbeit für die Familie und die Gesellschaft und einer Einschätzung des rechtlichen und des verwaltungstechnischen Rahmens. In dieser häufig forschungsgestützten Phase wird versucht, den politischen Willen der Regierung zu stärken und die Unterstützung zu gewinnen, die für erfolgreiches Handeln nötig ist⁴³. Der größte Erfolg der IAO im vergangenen Jahrzehnt ist wahrscheinlich die Tatsache, daß Kinderarbeit heute nicht mehr geleugnet wird.

⁴⁰ IAA: *IPEC action against child labour, Highlights 2002* (Genf, Januar 2003).

⁴¹ Siehe IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

⁴² Jüngste IPEC-Schätzung der Anzahl der Kinder, denen die Aktivitäten der IAO zwischen 1992 und 2001 zugute kamen.

⁴³ IPEC hat eine neue Technik für Erhebungen entwickelt, mit der es möglich ist, innerhalb kurzer Zeit aktuelle Information über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zusammenzustellen. Bis Ende 2002 waren 40 solcher Schnellerhebungen in 20 Ländern abgeschlossen. Ausführlichere Erhebungen über das – häufig versteckte – Problem der Kinderarbeit sind in 32 Ländern angelaufen.

Philippinische Gemeinden machen der Kinderarbeit in der Schuhwarenherstellung ein Ende

An jedem Freitag Nachmittag bringen Dutzende von Eltern, die Inhaber eine blauen Sozialdienstkarte sind, ihre Kinder zu einem lokalen Mehrzweck-Gemeindezentrum, wo sie von Dr. Rosauro Santa Maria, einem freiwilligen Helfer, kostenfrei untersucht und medizinisch versorgt werden. Die blaue Karte bedeutet, daß die Kinder der Familie nicht mehr in der gefährlichen Schuhwarenherstellung arbeiten und deshalb die Dienstleistungen des Projekts in Anspruch nehmen können. Der Arzt ist nur eine von vielen Einzelpersonen, Gesundheitseinrichtungen, Bildungsinstituten und anderen Gruppierungen, die sich dem Ziel verschrieben haben, die Kinderarbeit zu bekämpfen.

Die Schuhwarenherstellung erfolgt überwiegend in kleinen, schlecht ventilierten Wohnungen, in denen die Arbeitnehmer leben, und hat zur Folge, daß Kinder ständig den Dämpfen von Lösungsmitteln und erhitzten Klebstoffen ausgesetzt sind. Diese Dämpfe verursachen Schwindel und Atemschwierigkeiten. Chronische Ermüdung und Schmerzen sind weitverbreitet. In dem Maße jedoch, wie die Schuhwarenindustrie von Biñan schrumpft, akzeptieren die durch das Programm sensibilisierten Familien Veränderungen, und ihre Kinder brauchen nicht mehr zu befürchten, für andere Arbeiten eingesetzt zu werden.

Mit Unterstützung seiner lokalen Partner ist ein IPEC-Projekt in der Lage, vielen Bedürfnissen von Kindern und Familien in Barangay de la Paz und Barangay Malaban, den beiden Gemeinden im Bezirk Biñan, auf die sich das Projekt erstreckt, zu entsprechen. So bieten beispielsweise Mitglieder der Biñan Medical Society in ihren eigenen Kliniken den am Projekt beteiligten Kindern freie Dienstleistungen. Das Medizinische Kinderbetreuungszentrum führt einmal im Monat kostenlose Tuberkulose-Vorsorgeuntersuchungen durch und verabreicht kostenlose Medikamente. Dienstleistungsorganisationen liefern Zusatznahrung für unterernährte Kinder, und Studenten des Saint Michael's College in Laguna erteilen Kindern einmal in der Woche kostenlosen Unterricht. Open Heart, die mit der Durchführung des Projekts betraute Organisation, trägt die halben Kosten der Gehälter der Lehrer für das Programm Entwicklung im frühen Kindesalter, des Schulbedarfs, des Transports und der Uniformen für ältere Schüler.

Auch die Nutznießer des Projekts sind als Freiwillige tätig. In Ausbildungsseminaren haben im Schuhwarenssektor tätige Eltern die notwendigen Fertigkeiten erworben, um Spartätigkeiten leiten, die Einnahme von Medikamenten gegen Tuberkulose überwachen und bei Ernährungsprogrammen helfen zu können. Sie haben auch Bürgerorganisationen gegründet, die eigene Initiativen zur Entwicklung der Gemeinde und zur Beseitigung der Kinderarbeit entfalten. Gemeinsam mit dem Kinderarbeitskomitee Biñan (dem lokale Interessengruppen und der Bund der Führungskräfte von Biñan angehören) werden diese Bürgerorganisationen in der Lage sein, die Projektarbeit fortzuführen und die Ressourcenbasis und die Dienstleistungen zu erweitern, so daß Kinderarbeit hier für immer unnötig und gesellschaftlich unannehmbar sein und praktisch nicht mehr existieren wird.

Quelle: IAA, InFocus-Programm Kinderarbeit (IPEC).

Sodann folgt die Aktionsphase, in der Kapazitäten aufgebaut und spezifische Projekte durchgeführt werden, deren Ziel es ist, Kinder von der Arbeit zu entfernen, sie wieder in die Schule und die Familie zu integrieren und Kinderarbeit an der Quelle vorzubeugen. Durch Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, Gewerkschaften, Lehrern und nichtstaatlichen Organisationen sowie unmittelbar in den Gemeinwesen, in denen Kinderarbeit an der Tagesordnung ist, werden örtliche Aktionsgruppen gebildet, um Programme zu planen und durchzuführen, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind⁴⁴.

In Pakistan gibt es schätzungsweise 500 000 Kinder, die als Teppichknüpfer arbeiten. Ein IPEC-Demonstrationsprojekt, das die Kinderarbeit in der Teppichherstellung in den Distrikten Sheikhpura und Gujranwala in der pakistanischen Provinz Pandschab schrittweise beseitigen soll, ist ein gutes Beispiel für den gemeinwesenbezogenen Ansatz der IAO. Die meisten kleinen Teppichknüpfer gingen nicht zur Schule, weil die erreichbaren Schulen zu teuer waren. Viele waren Analphabeten. Die im Rahmen des Projekts eröffneten neuen Bildungszentren vermitteln den Lehrstoff von fünf Schuljahren in drei Jahren und setzen

⁴⁴ Siehe IAA: *Good practices in action against child labour*, ILO 2001.

interaktive benutzerfreundliche Techniken ein, um die Schüler auf das staatliche Schulwesen vorzubereiten. Dorfkomitees, denen Gemeindevorsteher, Teppichhersteller und Eltern angehören, bauen und leiten diese Zentren und beaufsichtigen den Schulbesuch und die Leistungen. In diesen Bildungszentren waren mehr als 10.250 kleine Teppichknüpfer und ihre Geschwister eingeschrieben und damit der Kinderarbeit entzogen oder vor ihr bewahrt. Diese Ergebnisse führten zur nächsten Phase des Projekts – der Ausweitung auf den gesamten Pandschab.

Dieses Beispiel ist zwar ermutigend, zeigt aber auch die Probleme, die mit der Erweiterung und Übertragung der Erfahrungen relativ weniger Ortschaften in ein landesweites Programm verbunden sind. Projekte und Programme, die unmittelbar darauf abzielen, ausgewählte Gruppen von Kindern vom Arbeitsmarkt zu entfernen und sie wiedereinzugliedern, sind sehr wichtig, aber nur ein Teil der Lösung. Noch wichtiger ist es angesichts der Ausmaße des Problems, dafür zu sorgen, daß der Entwicklungsprozeß auch Maßnahmen und Konzepte vorsieht, die sowohl das Angebot von als auch die Nachfrage nach Kinderarbeitern einschränken und Prävention bieten. Ein nachhaltiger und umfassender Ansatz muß daher Maßnahmen zur Kinderarbeit in den übergreifenden Rahmen der Entwicklung des Landes einbinden.

Freiheit von Kinderarbeit ist ein unveräußerliches Recht. Die Beseitigung der Kinderarbeit macht es notwendig, ein zugängliches und gutes Bildungssystem zu entwickeln und das Problem des Mangels an Arbeitsplätzen oder anderen ausreichenden Verdienstmöglichkeiten für die Eltern anzugehen. Beide Aspekte unterstreichen die Notwendigkeit, Programme zur Beseitigung der Kinderarbeit eng mit Bemühungen um die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, um Gleichstellung der Geschlechter und um Qualifizierung zu verbinden. Das IAO-Übereinkommen Nr. 182 weist die Mitgliedstaaten an, zeitgebundene Maßnahmen zu treffen, um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu beseitigen. Zeitgebundene Programme (ZP) kombinieren vorbeugende grundsatzpolitische Interventionen, die ein der Beseitigung von Kinderarbeit förderliches Umfeld schaffen sollen, mit anschließenden leistungsbezogenen Aktivitäten auf der Ortsebene. Sie konzentrieren sich ferner darauf, Verbündete auf Landes-, regionaler und internationaler Ebene zu finden, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Information, Analysen und Forschung die Interessenvertretung und die Entwicklung, Umsetzung, Beaufsichtigung und Evaluierung von Konzepten und Programmen unterstützen.

Im Verlauf des Jahres 2002 wurde die Vorbereitung der ersten drei nationalen ZP in El Salvador, Nepal und der Vereinigten Republik Tansania abgeschlossen und mit der Durchführung begonnen. Programme für weitere zehn Länder sind in Vorbereitung. Zu den wichtigsten Elementen der ZP gehören der Aufbau von Kapazitäten bei den Hauptpartnern des IPEC und der Ausbau der Wissensbasis für Programmentwicklung und -durchführung. Das ZP-Konzept soll damit auf die in vielen Ländern bestehende Notwendigkeit breitangelegter Interventionen eingehen. Die Leitung der Programmentwicklung und -durchführung einschließlich der Mobilisierung von Ressourcen wird schrittweise von nationalen Stellen und Institutionen übernommen, während das IPEC beim Management und der Ausführung der Projekte zunehmend in den Hintergrund tritt.

Die Mobilisierung von Ressourcen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Ausweitung der ZP-Strategie. Angesichts des Umfangs der Vorhaben ist die IAO nicht in der Lage, sie allein zu tragen. Zusätzlich zu den aus Staatshaushalten und Hilfsprogrammen verfügbaren Mitteln sind andere Optionen zu erwägen, darunter die Zusammenfassung von Mitteln eines Geberkonsortiums

Beteiligung von Verbrauchern an Aktionen zur Beseitigung der Kinderarbeit

Im Rahmen einer Reihe innovativer Partnerschaften mit Arbeitgebern und Gewerkschaften werden die Verbraucherbesorgnisse über die Arbeitsbedingungen in der Lieferkette mit Aktionen an der Basis zur Beseitigung der Kinderarbeit gekoppelt. Fußbälle und Schokolade liefern zwei Beispiele für die Zusammenhänge zwischen Kindern als Verbraucher und Kindern als Arbeitskräfte.

Seit 1997 bemüht sich das InFocus-Programm Kinderarbeit (IPEC) der IAO um die Beseitigung der Kinderarbeit bei der Fußballherstellung. Das Zentrum des betreffenden Programms befindet sich in Sialkot, Pakistan, wo, Schätzungen zufolge, fast 10 000 Kinder der Altersgruppe 5 bis 14 mit der Herstellung von Fußbällen befaßt waren⁴⁵. Die der Handels- und Industriekammer Sialkot angehörenden beteiligten Hersteller verlegten die in Heimarbeit durchgeführten Näharbeiten in leichter zu überwachende Nähzentren. Dabei liefern die Hersteller Daten über alle Nähzentren, auch soweit diese von Subunternehmern betrieben werden. Auf der Grundlage dieser Daten wird täglich ein Betrieb überprüft. Im Zuge dieser Überprüfungen wird gegebenenfalls die Qualitätseinstufung des betreffenden Herstellers geändert. Eine niedrigere Qualitätseinstufung wird sodann dem Internationalen Fußballverband (FIFA) mitgeteilt, wodurch die Verkaufszahlen des Herstellers beeinträchtigt werden können. Hersteller, die zusammen mehr als 95 Prozent der aus Sialkot exportierten Fußbälle erzeugen, haben sich dem Programm angeschlossen. Die Überwachung erfolgt durch die Unabhängige Überwachungsvereinigung für Kinderarbeit, der Vertreter von Gewerkschaften, Landes- und Lokalbehörden und am Programm beteiligten nichtstaatlichen Organisationen angehören. Nach den bisherigen beträchtlichen Erfolgen der Bemühungen um die Beendigung der Kinderarbeit in der Fußballindustrie dieser Stadt besteht die nächste Aufgabe darin, Versuche zu unterbinden, die Näharbeit in Nachbardörfer zu verlagern, in denen es immer noch Kinderarbeit gibt.

Am 1. Juli 2002 gründete eine Gruppierung aus führenden globalen Schokoladenherstellern, Gewerkschaften und anderen nicht zur Branche gehörenden Partnern eine Stiftung zur Durchführung der Internationalen Kakaoinitiative - Bemühungen um verantwortungsbewußte Arbeitsnormen für den Kakaoanbau. Ihr Ziel ist die Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeitspraktiken beim Anbau und bei der Verarbeitung von Kakao. Die IAO fungiert als Beraterin der Stiftung. Es wurden Erhebungen durchgeführt, um den Umfang und die Art der gefährlichen Kinderarbeit auf Kakao-plantagen in den am unmittelbarsten betroffenen Ländern Westafrikas zu ermitteln, und im Juli 2002 wurde ein Bericht hierüber veröffentlicht. Das IPEC erteilte Beratung und überwachte diese Erhebungen. Parallel zu dem Konsultationsprozeß und den Untersuchungen arbeitete das IPEC ein Dreijahresprogramm konkreter Maßnahmen zur Beseitigung der Kinderarbeit bei der Kakaoproduktion in den unmittelbar betroffenen Ländern aus, das einen Umfang von 6 Millionen US-Dollar hat. Im Rahmen dieses Programms werden Familien und Gemeinwesen sensibilisiert, die Kapazitäten von Erzeugern, Aufsichtsbehörden und Arbeitnehmern verbessert, Kinder von der Arbeit befreit und in Bildungs- und Ausbildungsprogramme aufgenommen, einkommenschaffende Maßnahmen für Familien getroffen und ein System der aktiven Kinderarbeitsüberwachung und -meldung praktiziert.

Quelle: IAA, In-Focus-Programm Kinderarbeit (IPEC).

sowie die Möglichkeit der Bereitstellung von Schuldenkrediten für ZP in Ländern, die an zwei von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) getragenen Prozessen teilnehmen, nämlich der Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC) und den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut (PRSP). Ein Beispiel hierfür ist die 2002 abgeschlossene Strategie zur Armutsverringerung in Ghana, in der die Regierung ihre Bereitschaft erklärt, mit IPEC an der Gestaltung und Durchführung von Interventionen zur Kinderarbeit in größeren Städten zusammenzuarbeiten und mehr Mittel für die kostenlose Grundschulbildung zur Verfügung zu stellen. Des weiteren wären Zuwendungen und Kredite der internationalen Finanzinstitutionen denkbar.

⁴⁵ Partner bei dem Programm sind die Handels- und Industriekammer Sialkot, UNICEF, Save the Children - Vereinigtes Königreich, Pakistan Bait-ul-Mal, der Bunyad Literacy Community Council, der Gesamtpakistanische Gewerkschaftsbund (APFTU) und das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten.

Um die Bewegung für die Beseitigung der Kinderarbeit zu erweitern und zu intensivieren, fördert die IAO nationale, regionale, sektorale und globale Netzwerke und Partnerschaften von Mitgliedsgruppen, technischen Einrichtungen und Berufsverbänden, die zum Abbau der Kinderarbeit beitragen können. Es werden mehrere interregionale Netzwerke aufgebaut, deren gemeinsames Thema die Geschlechtergleichstellung ist. Ziel des Entwicklungspolitischen Netzwerks für die Beseitigung der Kinderarbeit (DPNet) ist es, Maßnahmen zur Abschaffung der Kinderarbeit in übergreifende Entwicklungs- und Armutsverringerkonzepte einzubinden. Das Netzwerk gegen gefährliche Kinderarbeit (HCLNet) will die Öffentlichkeit und die politischen Entscheidungsträger für die Kinder mobilisieren, die gefährliche Arbeit verrichten, und es will die Fachkenntnisse von Arbeitsschutz- und Gesundheitsorganisationen nutzen. Die Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und der Weltbank sowie die Kontakte zu Hochschulen sollen ausgebaut werden⁴⁶. Partnerschaften mit Bekleidungs-, Sportartikel-, Tabak- und Kakao/Schokolade-Herstellern sind angelaufen. Diesen liegen in der Regel Vereinbarungen zwischen mehreren Interessengruppen zugrunde, in denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eine herausragende Rolle spielen. Die Partnerschaften sollen nicht nur Konsultation und Koordination sicherstellen, sondern auch zu einem besseren Verständnis des Problems der Kinderarbeit und ihrer Beseitigung beitragen, die Einhaltung mehrerer Kernarbeitsrechte überwachen und Pilotprojekte zur Frage der Kinderarbeit durchführen.

Diskriminierung überwinden

Arme werden von der übrigen Gesellschaft häufig nicht als gleichwertige Menschen behandelt. „Armut ist gleichbedeutend mit dem Gefühl der Erniedrigung und Abhängigkeit; sie zwingt uns, Unhöflichkeit, Beleidigungen und Gleichgültigkeit hinzunehmen, wenn wir um Hilfe suchen“⁴⁷.

Ebenso wie Armut hat auch Diskriminierung viele Facetten. Die Folgen der Armut werden noch verschlimmert durch Diskriminierung aufgrund von Rasse, Kaste, ethnischer Herkunft, Hautfarbe, Religion, Geschlecht, sexueller Orientierung, Gesundheitszustand und Behinderung. Dieses Kapitel hat Möglichkeiten aufgelistet, in welcher Weise die Förderung von menschenwürdiger Arbeit zur Überwindung dieser Schranken beitragen kann. Ebenso wie Diskriminierung bei der Arbeit einer der schädlichsten Aspekte von Ungleichbehandlung ist, kann die Möglichkeit produktiver Arbeit unter menschenwürdigen Bedingungen der erste Schritt zur Überwindung jener Vorurteile sein, die häufig die Ursache sozialer Ausgrenzung sind⁴⁸.

Ausgangspunkt aller Bemühungen der IAO um Überwindung von Diskriminierung ist das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, wie es im Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung

⁴⁶ Im Dezember 2000 lief im Innocenti-Forschungszentrum (CRIN) in Florenz ein gemeinsames Forschungsprojekt von IAO, UNICEF und Weltbank zum Thema „Kinderarbeit und ihre Folgen“ (UCW-Projekt) an. Es soll zu Behebung des akuten Mangels an ausreichenden und qualitativ besseren Daten über Kinderarbeit beitragen. Auf seiner Website finden sich Informationen über UCW-Aktivitäten sowie über die IAO, UNICEF und die Weltbank.

⁴⁷ D. Narayan, mit R. Patel; K. Schafft; A. Rademacher; S. Koch-Schulte: *Voices of the poor: Can anyone hear us?* (New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000).

⁴⁸ Einen guten Überblick über Umfang und Art der Diskriminierung sowie die Aktivitäten der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen zur Förderung der Chancengleichheit bietet IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

(Beschäftigung und Beruf), 1958, niedergelegt ist. Dieses Übereinkommen, das zu den meistratifizierten der IAO gehört, ist bemerkenswert vorausschauend und umfassend, und es prägt nach wie vor staatliche Gesetze und andere Maßnahmen. Gleichberechtigter Zugang zu Arbeitsplätzen erfordert, daß bei nationalen und lokalen Maßnahmen nicht nur die negative Pflicht zur Vermeidung von Diskriminierung, sondern zunehmend auch positive und integrative Pflichten zur Förderung der Gleichberechtigung eine Rolle spielen, und daß Vorschriften und Bestimmungen auch Mitspracherechte und Mitwirkung benachteiligter Gruppen vorsehen⁴⁹. Der Schlüssel zum Erfolg eines integrativen Ansatzes bei der Förderung der Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt ist die aktive Mitwirkung von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und anderen Interessengruppen bei den Infragestellung von Diskriminierung und der Formulierung konstruktiver Vorschläge zu ihrem Abbau.

Die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist weit verbreitet und trifft vor allem Frauen, die in Armut leben. So überschneiden sich Frauendiskriminierung und wirtschaftliche Benachteiligung, und dies führt dazu, daß Frauen stärker von Armut betroffen sind als Männer. Gleichstellungsbemühungen sind integraler Bestandteil von Maßnahmen zur Armutsverringerung⁵⁰. Eine der Zielvorgaben der Millenniums-Entwicklungsziele ist ein höherer Anteil der Frauen an den nichtselbständigen Erwerbstätigen im Nicht-Agrarsektor als Indikator für die Gleichberechtigung und Mitsprache der Frauen. Obgleich Diskriminierung eindeutig ein Hindernis für den effizienten Einsatz von Arbeitskräften in Produktionssystemen ist, gelang es den marktwirtschaftlichen Systemen bisher nicht, die Mechanismen aufzubrechen, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen und Frauen generell ausgrenzen und Armut von Generation zu Generation weitergeben.

Das IAO-Programm Gleichstellung der Geschlechter, Armut und Beschäftigung (GPE), das Kapazitäten zur Förderung der Beschäftigung, der Gleichstellung und der Armutsverringerung aufbaut, soll die Bedeutung der Verringerung von Armut für die Beseitigung geschlechtsbedingter Diskriminierung bei der Arbeit bewußt machen. Es verfolgt die Strategie, Gleichstellungsfragen in einschlägige IAO-Programme einzubauen, die auf spezifische Landes- und regionale Aktivitäten zugeschnitten werden. Die Tätigkeit ist in drei Phasen gegliedert: Aufbau einer Wissensbasis; Dialog und Vertrauensbildung unter den Sozialpartnern und anderen Interessengruppen, darunter Vertreter von Nutzern von IAO-Programmen; Unterstützung bei der Umsetzung geschlechtsbezogener Analysen in Pilotaktivitäten⁵¹. Diesen Ansatz verfolgt der Stadtrat von Santo André, einem Vorort von São Paulo (Brasilien), der in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, Firmen, nichtstaatlichen Organisationen und ortsansässigen Wissenschaftlern die Beschäftigungschancen von Frauen und Schwarzen verbessern will. Das GPE-Programm arbeitet ferner mit Sozialpartnern in China, Nepal, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda zusammen, um ihnen dabei zu helfen, geschlechtsbezogene Analysen verstärkt in staatliche Armutsverringerungsstrategien einzubeziehen.

⁴⁹ B. Hepple: "Equality and empowerment for decent work", in *International Labour Review* (Genf), Bd. 140 (2001), Nr. 1, S. 5-18.

⁵⁰ Siehe N. Kabeer: *Gender mainstreaming in poverty eradication and the Millenium Development Goals: A handbook for policymakers and other stakeholders*, International Development Research Centre (IDRC). Canadian International Development Agency (CIDA), Commonwealth Secretariat, 2003.

⁵¹ Für Fortbildung und Bewußtseinsbildung wurde ein modulares Paket zum Thema Gleichstellung, Armut und Beschäftigung veröffentlicht.

Die Auswirkungen von HIV/AIDS geben der Bekämpfung der Armut eine neue Dimension und machen sie noch dringender. Die Pandemie hat dramatische Folgen für die Care-Ökonomie. Frauen sind häufig die wichtigsten Pflegenden, wobei sie selbst höchst infektionsgefährdet sind. Bedürftige Frauen – Alte, Jugendliche und Frauen im Erwerbsalter – müssen zusätzlich zu ihren sonstigen Belastungen um ihr Überleben kämpfen und die durch die Pandemie aufgeworfenen Probleme bewältigen. Frauen stellen in Afrika 58 Prozent der HIV/AIDS-Infizierten. AIDS hat in Afrika im Jahr 2001 nahezu 2,5 Millionen Menschen getötet und seit Beginn der Pandemie elf Millionen Kinder zu Waisen gemacht.

AIDS unterminiert die Gesundheit afrikanischer Frauen und die Fertigkeiten, Erfahrungen und Netzwerke, von denen ihre Familien und Gemeinschaften abhängig sind. Noch bevor sie selbst erkrankt, muß die Frau oft ihren kranken Ehemann versorgen und hat deshalb weniger Zeit zum Anpflanzen, Ernten und Verkaufen der Erzeugnisse. Stirbt der Mann, verfügt sie häufig weder über Kredit noch über Grund und Boden, sonstiges Eigentum oder ein Verteilernetz. Wenn sie stirbt, droht dem Haushalt der Zusammenbruch, und die Kinder sind gezwungen, selbst für sich zu sorgen. Die älteren Kinder und vor allem die Mädchen müssen die Schule verlassen, um Haus- oder Feldarbeit zu verrichten. Diese Mädchen werden – ohne Schulbildung und Chancen – noch weniger in der Lage sein, sich gegen AIDS zu schützen. Zusammen mit dem Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) prüft die IAO Strategien und Sozialschutz-Rahmenregelungen, die die HIV/AIDS-Krise und die Probleme der Pflegewirtschaft insbesondere in Ländern mit hohen Armutsraten und weiter Verbreitung von HIV/AIDS angehen.

Diese Strategien zielen schwerpunktmäßig darauf ab, die Probleme der Care-Ökonomie in den PRSP-Prozeß und die Arbeit von multilateralen Einrichtungen und Gebern einzubeziehen, um sicherzustellen, daß die Mittel, die derzeit für HIV/AIDS bestimmt sind, nicht nur für Prävention und Behandlung eingesetzt werden, sondern auch für die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, die Frauen härter trifft als andere.

Schlußfolgerung: Zusammenschluß zur Überwindung von Armut

Das IAO-Portefeuille für grundsatzpolitische Beratung nennt eine Reihe von Interventionen, die unmittelbar auf die Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen für Arme und auf die Hauptformen sozialer Ausgrenzung eingehen. Die organisatorische Basis, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände darstellen, ist häufig Kernstück von Bemühungen, eine Vielzahl sozialer Institutionen mit staatlichen und öffentlichen Einrichtungen zusammenzubringen zu gemeinsamem Einsatz für nachhaltige Gemeinwesenentwicklung.

Die IAO führt daher ein Programm für lokale wirtschaftliche Entwicklung durch, das die in diesem Kapitel beschriebenen Instrumente für menschenwürdige Arbeit in einem integrativen und partizipatorischen Ansatz vereint. In 14 Ländern in verschiedenen Teilen der Welt fördert die IAO Diskussion, Meinungs austausch und Koordination unter den von lokalen Akteuren getragenen Initiativen und hilft damit den Interessengruppen vor Ort, gemeinwesenbasierte Initiativen zu entwickeln und umzusetzen, indem sie eigene Organisationen aufbauen und aus Erfahrungen der IAO lernen.

Das IAO-Instrumentarium für lokale Wirtschaftsentwicklung

Damit Entwicklung nachhaltig verläuft, muß sie von den lokalen Akteuren kontrolliert werden. Mit Hilfe eines in 14 Ländern erprobten, sechs Phasen umfassenden Prozesses kann die IAO lokalen Akteuren die Entwicklung und Nutzung gemeindegestützter Initiativen erleichtern, indem sie ihre eigenen Organisationen bilden und von den Erfahrungen der IAO mit dem Instrumentarium für menschenwürdige Arbeit lernen.

- 1) Die Phase *Diagnose* dient dazu, Kenntnisse über die lokale Wirtschaft und ihre Ressourcen zu gewinnen. Sie umfaßt eine erste Analyse der wichtigsten sozioökonomischen Daten des Gebiets und der Ziele und Tätigkeiten der verschiedenen lokalen gesellschaftlichen Institutionen und ihrer Wechselwirkungen.
- 2) *Aufklärung* bewirkt Beteiligung und sozialen Dialog und zielt darauf ab, das Engagement der Akteure und ihre Mitwirkung am lokalen Entwicklungsprozeß zu fördern.
- 3) Die *Förderung eines lokalen Forums* dient der Koordinierung und Zusammenarbeit aller lokalen Akteure. Ein Forum besteht üblicherweise aus den wichtigsten lokalen Akteuren und dient dem Austausch von Ideen und der Zusammenarbeit.
- 4) Die *gemeinsame Entwicklung* einer Strategie trägt dazu bei, die Nachhaltigkeit des lokalen Entwicklungsprozesses zu gewährleisten, indem gemeinsame Vorstellungen, Ziele und Zielvorgaben sowie eine Kombination unterschiedlicher Strategien verfolgt werden.
- 5) Die *Koordinierung/Entwicklung von Durchführungsstrukturen* klärt die Zuständigkeiten der beteiligten Institutionen, wobei vorhandene Ressourcen und Strukturen genutzt oder neue, wie z.B. eine lokale Entwicklungsagentur, geschaffen werden.
- 6) Ein *Maßnahmenpaket* liefert das integrierte Instrumentarium zur Lösung der von lokalen Akteuren ermittelten Entwicklungsprobleme und umfaßt häufig Finanz- oder Nichtfinanzdienstleistungen, Ausbildung, Investitionsförderung, Infrastrukturinvestitionen und Netzarbeit.

Auf der Grundlage dieser Vorgehensweise erarbeitet die IAO gemeinsam mit der Regierung Fidschis und den Sozialpartnern ein Integriertes Programm für die Entwicklung von Humanressourcen zur Förderung der Beschäftigung. Das Programm wird zunächst im Bezirk Sigatoka erprobt. Es soll zeigen, in welchem Umfang kollektive Bemühungen von staatlichen Stellen, Gewerkschaften und Arbeitgebern, Organisationen der Zivilgesellschaft und Gebern menschenwürdige Beschäftigung in den formellen und informellen Sektoren städtischer und ländlicher Gebiete für alle arbeitslosen Menschen schaffen können. Zu diesem Zweck umfaßt es auch eine dreigliedrige Verpflichtung zur Durchführung lokaler Maßnahmen, um die Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Klein- und Mikrounternehmen, die Beschäftigung von Jugendlichen und die Gewinnung von Arbeitsmarktdaten zu schaffen.

Quellen: IAO-Regionalamt für Asien und Pazifik. Hauptabteilung Schaffung von Arbeitsplätzen und Entwicklung von Unternehmen.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die IAO, wenn sie ersucht wird, nach Naturkatastrophen, Krisen und bewaffneten Konflikten Wiederaufbauprogramme zu unterstützen. In solchen Situationen ist es von entscheidender Bedeutung, Maßnahmen zur Verbesserung der Einkommen mit dem Einsatz für den Wiederaufbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur zu verknüpfen. Das Krisenreaktionsprogramm der IAO zielt mithin darauf ab, die von Katastrophen betroffenen Bevölkerungsgruppen vermittelt ihrer eigenen lokalen Organisationen in Sofortmaßnahmen einzubeziehen, welche sicherstellen sollen, daß eine drohende Zunahme der Armut vermieden werden kann⁵².

Durch Ausbreitung und Intensivierung des Einsatzes von Politiken und Programmen für menschenwürdige Arbeit steigt die Produktivität und dies wiederum erhöht die Ressourcen des Staates und die Einkommen armutsgefährdeter Menschen. Integrierte gemeinwesenbezogene Programme durchbrechen den Teufelskreis des Mangels und ersetzen ihn durch einen positiven Mechanis-

⁵² Siehe die vom IAO-InFocus-Programm Krisenreaktion und Wiederaufbau veröffentlichten Publikationen *Crisis response rapid needs assessment manual* und *ILO generic crisis response modules* (Genf, IAA, 2002).

mus, bei dem soziale Integration sowie mehr und bessere Arbeitsplätze sich gegenseitig rückverstärken und zum Wiederaufbau der humanen, sozialen und physischen Infrastruktur und zu anhaltender Verringerung der Armut beitragen. Um jedoch eine spürbare Verringerung der Armut in allen Entwicklungsländern zu erreichen, müssen gemeinwesenbezogene Aktivitäten ganz erheblich intensiviert werden.

Die Verbreitung und Übernahme erfolgreicher Projekte in dem für eine deutliche Verringerung der Armut erforderlichen Umfang ist nur in denjenigen Gemeinwesen der Entwicklungsländer machbar, die bereits über institutionelle Kapazitäten verfügen. Dynamische und effektive gesellschaftliche Institutionen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, kommunale Gruppen und staatliche Einrichtungen benötigen ein förderliches Umfeld, in dem die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und die anderen Menschenrechte geachtet werden. Partnerschaften zwischen öffentlichem, privatem und freiwilligem Sektor sind im Verbund mit Partnerschaften zwischen staatlichen und internationalen Einrichtungen sehr wichtig, um die Nachhaltigkeit von Politiken zu gewährleisten.

Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit konzentriert sich darauf, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Arme für eine bessere Zukunft arbeiten können. Damit mobilisiert es jenes breite Spektrum von Unterstützung aus allen gesellschaftlichen Bereichen, das notwendig ist, um Fortschritte zu ermöglichen und alle bedürftigen Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Außerdem fördert die Auseinandersetzung mit den zahlreichen Facetten der Armut in Gemeinschaften und am Arbeitsplatz integriertes Handeln verschiedener öffentlicher, privater und freiwilliger Einrichtungen für ein gemeinsames Ziel. Das schrittweise Vorkommen auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit für alle schafft Vertrauen zur Fähigkeit der Menschen, durch Zusammenarbeit ihre Zukunft selbst zu gestalten. Und es stellt die Selbstachtung und Würde wieder her, die durch Armut zerstört worden ist.

4. Nachhaltiges armenfreundliches Wachstum und die Lenkung des Arbeitsmarkts

Einleitung

Es ist aufschlußreich, die Herausforderung der Verringerung und schließlich Beseitigung der Armut unter dem Blickwinkel der Initiative zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit für Frauen und Männer zu betrachten. Ein solcher Blickwinkel hilft, die Aufmerksamkeit der Behörden, von der lokalen bis zur globalen Ebene, der Sozialpartner und der in Frage kommenden Gruppen in der Zivilgesellschaft darauf zu lenken, wie bewirkt werden kann, daß Institutionen und Märkte besser den Bedürfnissen derjenigen gerecht werden, bei denen die Gefahr, in Armut gefangen zu werden, am größten ist.

Der in Kapitel 3 beschriebene Ansatz der IAO, die Armut durch menschenwürdige Arbeit zu verringern, birgt erhebliches Potential. Es bedarf jedoch eines umfassenden Prozesses institutioneller Veränderungen, um die Bedingungen zu schaffen, in denen Unternehmen, Gewerkschaften, Genossenschaften, Gemeinschaften und Behörden zusammen tätig werden, um Ausgrenzung und Diskriminierung zu überwinden und Möglichkeiten für eine produktive und menschenwürdige Arbeit zu eröffnen. Eine unabdingbare Voraussetzung für die Ausmerzung von Armut ist, daß Gesellschaften und Wirtschaftssysteme so organisiert werden, daß die Freiheiten und Möglichkeiten der in Armut lebenden Menschen, die unter Bedingungen der Gerechtigkeit, Sicherheit und Menschenwürde arbeiten können müssen, erweitert werden.

Dieses Kapitel stellt die Tätigkeit der IAO in den Zusammenhang der Debatte über die geeigneten Institutionen für eine armutsverringende Entwicklung. Es setzt sich mit der Bedeutung der universell akzeptierten Werte auseinander, die in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zum Ausdruck kommen. Indem sie den Menschen ein Recht an ihrer eigenen Arbeitskraft geben, dienen sie als ein Fundament, das Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Lage versetzt, gerechtere und effizientere Lenkungsmechanismen für den Arbeitsmarkt zu schaffen. In diesem Kapitel wird untersucht, wie Lenkungsdefizite eine große informelle Wirtschaft entstehen lassen, wo die Entwicklung durch Hemmnisse, die Investitionen, der Unternehmensentwicklung und einer vermehrten Beschäftigung unter menschenwürdigen Bedingungen entgegenstehen, behindert wird. Ferner wird die Frage erörtert, wie der soziale Dialog die Schaffung und Reform von Arbeitsgesetzen und Kollektivverhandlungssystemen erleichtern kann, indem er dazu beiträgt, die beiden

Gebote der Flexibilität und Sicherheit auszugleichen. Diese liegen der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsmöglichkeiten in einer sich rasch wandelnden globalen Markt zugrunde. Das Kapitel schließt mit der Feststellung, daß die dreigliedrige Mitgliederschaft der IAO in der Lage ist, ihre beträchtliche Energie und Kreativität zu mobilisieren, um lokale Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut mit nationalen Strategien für eine gerechte Entwicklung und die internationalen Bemühungen um die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu verknüpfen.

Institutionen, Märkte und Entwicklung

Einer der führenden Denker, die sich mit der Bedeutung von Institutionen und Regeln als Voraussetzung dafür beschäftigt haben, daß die Märkte sich zugunsten der Entwicklung auswirken, der Nobelpreisträger Professor Douglass North, hat erklärt, daß die Gesellschaften Institutionen aufbauen, um „Unsicherheit zu verringern, indem das tägliche Leben eine Struktur erhält“. Er argumentiert, daß dies für die produktive Arbeitsteilung unerlässlich ist und daß „Institutionen die volkswirtschaftliche Leistung über ihre Auswirkungen auf die Austausch- und Produktionskosten beeinflussen“. Er betont auch, daß viele der Regeln, die das tägliche Verhalten leiten, informell sind, und daß wirksame Institutionen für die Lenkung der Märkte eine Kombination von sozial akzeptierten Normen und Gesetzen, denen gemeinsame Werte zugrunde liegen, darstellen¹.

Die Debatte über die Erzeugung und Aufrechterhaltung eines armenfreundlichen Wachstums konzentriert sich zunehmend auf die Frage, wie ein Rahmenwerk aus öffentlichen und privaten Institutionen aufgebaut werden kann, das die Funktionsweise der dezentralisierten Entscheidungsfindung, die für die Märkte kennzeichnend ist, wie auch die Mechanismen verbessert, die den Regierungen und Gemeinschaften zur Koordinierung von Maßnahmen im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Ziele zur Verfügung stehen². Die Rolle der Gemeinwesen oder des „Sozialkapitals“ und die Bedingungen, unter denen verschiedene Formen von Vereinigungen zur Verbesserung der Lage bestimmter Gruppen, insbesondere der Armen, und der wirtschaftlichen und sozialen Leistung im allgemeinen beitragen, sind ebenfalls wieder in den Vordergrund des Interesses gerückt³. In diesen Debatten wird unter dem Ausdruck „Lenkung“ der regulierende Einfluß der Institutionen, Normen und Maßnahmen verstanden, die für die Funktionsweise einer Volkswirtschaft und einer Gesellschaft bestimmend sind. Es ist ein umfassenderes Konzept als das der Struktur politischer Autorität und die Rolle des Staates, einschließlich der Rolle einer Vielfalt von öffentlichen, privaten und freiwilligen wirtschaftlichen und sozialen Institutionen.

Das Fortbestehen von Armut großen Ausmaßes zeigt, daß die Institutionen, einschließlich derjenigen, die die Arbeitsmärkte lenken, für eine große Zahl von Menschen in vielen Ländern schlecht funktionieren. Oft sind lohnende Mikromaßnahmen, die auf die Armen ausgerichtet sind, und Makrostrategien, die auf finanzielle Stabilität abzielen, nicht miteinander verknüpft und vermögen es nicht, ein Gesamtmuster stetigen Wachstums zu schaffen, das den ärmsten Menschen am meisten hilft und Ungleichheiten abbaut. Die Herausforderung besteht darin, formelle Regeln zu schaffen, die sich mit den umfassend akzeptierten Werten und den sich entwickelnden informellen Normen verzahnen, um

¹ Siehe D.C. North: *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

² Siehe S.J. Burki; G.E. Perry: *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter* (Washington, D.C., Weltbank, 1998).

³ S. Bowles; H. Gintis: *Social capital and community governance*, in *Economic Journal* (Oxford, Nov. 2002).

Unsicherheit und Mißtrauen zu verringern und so die Funktionsweise der Märkte zu verbessern. Die Qualität der Institutionen, die das Rahmenwerk für die Lenkung der Arbeitsmärkte bilden, ist von zentraler Bedeutung für Strategien mit dem Ziel, Produktivität, Wachstum und nachhaltige Entwicklung zu fördern und sicherzustellen, daß Armut abgebaut und schließlich ausgeremert wird⁴.

Die Strategie der IAO für menschenwürdige Arbeit bietet einen integrierten Rahmen für die Förderung eines auf universellen Werten beruhenden institutionellen Wandels, der den Ländern bei der Gestaltung der Arbeitsmarktlenkung helfen kann, um Möglichkeiten für Frauen und Männer zu fördern, produktive Arbeit unter Bedingungen der Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Menschenwürde zu erhalten. Dies ist ein komplexer Prozeß, nicht zuletzt deshalb, weil die Institutionen zur Lösung der Probleme von heute auf denen von gestern aufbauen. Da viele Institutionen tief in der Gesellschaft verwurzelt sind, den Interessen mächtiger Gruppen dienen und sich nur langsam wandeln, selbst wenn die Umstände, unter denen sie ursprünglich gegründet worden sind, sich verändert haben, dürfte die Formulierung und Umsetzung neuer Ansätze wohl kaum reibungslos vonstatten gehen. Es gibt kein auf alle Länder anwendbares einheitliches Modell. Dennoch ist für die meisten Familien der Hauptausweg aus der Armut und der Schlüssel zur Verringerung des Risikos, in Armut zu geraten, menschenwürdige und produktive Arbeit für Frauen und Männer. Mit dieser Fokussierung ergibt sich eine Agenda für die Schaffung eines breiten Einvernehmens über Prioritäten für Maßnahmen.

Eine Hauptherausforderung besteht für die IAO darin, ihren Mitgliedsgruppen dabei zu helfen, die oft vernachlässigte Frage der Lenkung des Arbeitsmarkts anzugehen. Bis zu 4 Milliarden Menschen, zwei Drittel der Weltbevölkerung, leben weitgehend außerhalb formeller Rechtssysteme, hauptsächlich in Entwicklungs- und Übergangswirtschaften, in denen die Armut am akutesten ist. Die elementarsten Bestandteile einer Marktwirtschaft, wie die Achtung von Verträgen und die Anerkennung von Eigentumsrechten, stehen Arbeitnehmern, selbständig Erwerbstätigen oder Mikro- und Kleinbetrieben in der großen und wachsenden informellen Wirtschaft oft nicht zur Verfügung⁵. Außerdem wächst die Beschäftigung in der formellen Wirtschaft in vielen Ländern nur langsam, so daß nicht genug Arbeitsplätze geschaffen werden, um die Zunahme der Erwerbsbevölkerung und den Personalabbau in größeren Firmen, insbesondere solchen, die im Besitz des Staates sind und die in letzter privatisiert worden sind, verkraften zu können.

Rechte bei der Arbeit und Entwicklung

Eine erfolgreiche Strategie für eine bessere Lenkung der Arbeitsmärkte muß von der Einsicht ausgehen, daß diese sich von anderen Märkten unterscheiden, weil es bei ihnen um Menschen geht. Wir alle leben in Gesellschaften, in denen die soziale Stellung und die Selbstachtung eng mit Beruf und Einkommen zusammenhängen. Die Art und Weise, wie andere uns sehen, und die Art und Weise, wie wir uns selbst sehen, hängen mit der Arbeit zusammen, die wir leisten, und damit, wie wir bei der Arbeit behandelt werden. Um es mit Robert Solow zu sagen: „Die Beschäftigung und das damit erzielte Einkommen sind nicht einfach *gleichbedeutend* mit Bündeln von Verbrauchsgütern (und Erspar-

⁴ Siehe W. van der Geest; R. van der Hoeven (Hrsg.): *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: The experience in eastern and southern Africa* (Genf, IAA, 1999) und G. Rodgers (Hrsg.): *Workers, institutions and economic growth in Asia*, (Genf, IAA, Internationales Institut für Arbeitsfragen, 1994).

⁵ Siehe H. de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (London, Bantam Press, 2000).

nissen)⁶.“ Der wesentliche Unterschied, wie er auch in der Verfassung der IAO bekräftigt wird, ist die Tatsache, daß Arbeit keine Ware ist, und die Menschen das Recht haben, mit Respekt behandelt zu werden⁷.

Außerdem wirkt sich die Wahrnehmung der Menschen, ob sie fair behandelt werden, auf die Arbeitsleistung aus. Arbeitgeber wissen, daß Gerechtigkeit und wahrgenommene Gerechtigkeit unerläßliche Merkmale von Systemen zur Festlegung von Arbeitsbedingungen sind, die gute Arbeitsmoral, geringe Personalfuktuation, geringe Fehlzeiten und hohe Produktivität fördern. Gewerkschafter wissen, daß den meisten Beschwerden bei der Arbeit ein Gefühl der Ungerechtigkeit zugrunde liegt. Leider läßt die gängige Volkswirtschaftslehre weitgehend die Tatsache außer acht, daß Arbeitsmärkte besser funktionieren, wenn umfassend akzeptierte Normen dessen vorliegen, was Fairneß darstellt⁸.

Eine bedeutende und seit langem bestehende Stütze der Tätigkeit der IAO sind die Erörterung und Festlegung von Grundsätzen, die Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer anwenden können, um Arbeitsmarktsysteme zu gestalten, die Vergleichsmaßstäbe für faire Behandlung aufweisen. Diese Erörterungen sind praktische und reelle Debatten, aus denen Normen hervorgehen, die in einer Vielzahl von Ländern und Umständen von Arbeitnehmern und Unternehmen verwendet werden können, die im Markt florieren und überleben müssen⁹.

Untersucht man die Arbeitsgesetze und Arbeitspraktiken von Ländern in allen Teilen der Welt, so liegt der prägende Einfluß der Normen der IAO auf der Hand. Dies ist nicht etwa deshalb der Fall, weil die Organisation über enorme Macht verfügt, Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften zur Einhaltung ihrer Übereinkommen und Empfehlungen zu zwingen, sondern deshalb, weil diese Normen vernünftig sind und universelle Werte widerspiegeln. Die Ratifizierung eines IAO-Übereinkommens ist eine Verpflichtung gegenüber anderen Mitgliedsstaaten, die durch ein internationales Aufsichtssystem gestützt wird. Außerdem ist es ein Versprechen gegenüber den Bürgern eines Landes, einen internationalen Gerechtigkeitsmaßstab als Orientierung für die innerstaatliche Lenkung des Arbeitsmarkts heranzuziehen.

Die Liste der IAO-Normen ist lang, und der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes hat sie gestrafft, um diejenigen zu ermitteln, die heutzutage veraltet oder überholt sind. Einige dieser Übereinkommen wurden vom Kopenhagener Weltgipfel für soziale Entwicklung im Jahr 1995 als besonders wichtig bezeichnet¹⁰. Zum ersten Mal kam die Staatengemeinschaft als Ganzes auf der höchsten politischen Ebene überein, eine Reihe von Kernarbeitsnormen, die auf sieben IAO-Übereinkommen beruhen, zu fördern. Dies war ein historischer Durchbruch. Damit kamen die Arbeitsnormen auf die globale politische Agenda in einem eindeutig entwicklungsbestimmten Kontext als fester Bestandteil der Armutsbeseitigung, der Vollbeschäftigung und des sozialen Zusammenhalts. Die im Jahr 1998 angenommene Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verpflichtete dann alle Mitglieder der Organisation, die

⁶ R.M. Solow: *The labor market as a social institution* (Oxford, Basil Blackwell, 1990).

⁷ IAA: Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation (Erklärung von Philadelphia), der Verfassung der IAO als Anlage beigelegt (Art. I).

⁸ Sir John Hicks hat hervorgehoben, daß es, wenn der Arbeitsvertrag effizient sein soll, „auch erforderlich ist, daß es keine starken Gefühle der Ungerechtigkeit im Zusammenhang mit der relativen Behandlung verschiedener Beschäftigter gibt (da dies die Effizienz des Teams vermindern würde) und daß ein gewisses Maß an Zuversicht vorhanden ist, über einen längeren Zeitraum gerecht behandelt zu werden (was notwendig ist, damit der einzelne Arbeitnehmer sein Bestes gibt)“. J.R. Hicks: *The theory of wages* (New York, St. Martins Press, 1963).

⁹ Siehe Dr. W. Sengenberger: *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards* (Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).

¹⁰ Nach dem Gipfel leitete die IAO eine Kampagne zu Förderung der Ratifizierung dieser Übereinkommen in die Wege, die über 400 neue Ratifikationen zur Folge gehabt hat.

Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand der betreffenden Übereinkommen sind¹¹, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen:

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

Diese Urkunden wurden ausgewählt, weil sie universell anwendbar sind und ein Bündel von Rechten darstellen, die die Menschen in die Lage versetzen, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen.

Es besteht weitgehend Einvernehmen darüber, daß die Achtung dieser international anerkannten grundlegenden Menschenrechte bei der Arbeit eine Voraussetzung für Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt, die Ausmerzung von Armut und einen dauerhaften Weltfrieden ist¹². Sie liefern einen Gerechtigkeitsmaßstab, auf dem alle Länder einen institutionellen Rahmen für die nationalen Arbeitsmärkte aufbauen können, der ihren Verhältnissen angepaßt ist, und sie stellen auch ein allgemein akzeptiertes Minimum für die globale Wirtschaft dar. Die in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zum Ausdruck gebrachten Werte sind Bestandteil der Freiheiten, die sowohl ein Hauptzweck als auch ein Hauptmittel der Entwicklung sind¹³.

Diese Rechte sind universell anerkannte grundlegende Menschenrechte und brauchen keine wirtschaftliche oder sonstige Berechtigung. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sie nicht die Probe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestehen können. Die Transaktionen in einem freien Markt sind ein freiwilliger Austausch von Eigentumsrechten. Das Recht auf Eigentum ist ein grundlegendes Element der Marktwirtschaften, denn wenn das Eigentumsrecht nicht gesetzlich garantiert ist, dann lassen sich Verträge nicht durchsetzen und die Märkte versagen. Die Erklärung der IAO bringt auf vielerlei Weise die grundlegenden Rechte zum Ausdruck, die erwerbstätige Frauen und Männer benötigen, um das Recht an ihrer eigenen Arbeitskraft geltend zu machen. Sie ermöglichen die Entwicklung der Rechtsinstrumente, die für ein System von Verträgen benötigt werden, durch das sichergestellt wird, daß der Tausch des hauptsächlich – und häufig einzigen – Kapitals der Menschen, ihrer Arbeitskraft, gegen die Mittel für ein menschenwürdiges Dasein ohne Zwang erfolgt.

Die in der Erklärung der IAO verankerten grundlegenden Prinzipien und Rechte sind somit ein Fundament für die Lenkung der Arbeitsmärkte in offenen Volkswirtschaften und offenen Gesellschaften. Wo diese Grundsätze und Rechte

¹¹ Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930; Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948; Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949; Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951; Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957; Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958; Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973; Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

¹² Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hatten 86 Staaten alle acht Übereinkommen und 134 mindestens eines in jeder der vier Kategorien ratifiziert. Die Zahl der Ratifikationen der acht Übereinkommen beträgt nunmehr 1.189, was 85 Prozent der möglichen Gesamtzahl entspricht, wenn alle 175 Mitgliedsländer der IAO alle acht ratifizieren würden. In den jährlichen Gesamtberichten an die Internationale Arbeitskonferenz im Rahmen der Erklärung werden die Fortschritte bei der Förderung der Einhaltung dieser Grundsätze und Rechte überprüft.

¹³ Siehe IAA: A. Sen: „Work and rights“, in *International Labour Review*, Genf, Bd. 139, 2002, Nr. 2.

vorenthalten werden, wird Arbeit tatsächlich zu einer Ware, und die Würde und die Achtung, die die Menschen mit Recht von der Gesellschaft erwarten können, werden beeinträchtigt. Wenn diese wesentliche menschliche Dimension der Arbeitsmärkte außer acht gelassen wird, nimmt der soziale Zusammenhalt Schaden, das Produktivpotential der Erwerbstätigen wird geschwächt, und, was das Wichtigste ist, die Freiheit der Menschen, ihre Fähigkeiten zur Entfaltung zu bringen, wird eingeschränkt.

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sind besonders wichtig im Markt für ungelernete Arbeitskräfte, der die Haupteinnahmequelle der Armen darstellt. Armut wird durch Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf häufig verschlimmert oder verewigt, während Armut die Diskriminierung bei der Arbeit fördert, ein wahrer Teufelskreis¹⁴. Ungelernte Frauen und Männer in armen Ländern mit großer Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung haben kaum eine andere Wahl, als Arbeit zu dem Preis und zu den Bedingungen anzunehmen, die ihnen geboten werden. Die Entwicklung von Systemen für die Lenkung der Arbeitsmärkte, durch die sichergestellt wird, daß Arbeitnehmer, die irgendeine Form von Arbeit finden müssen, um überleben zu können, ihre grundlegenden Rechte zur Geltung bringen können, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Verbesserung der Erträge aus ihrer Arbeitskraft. Diese Tatsache wird im multilateralen System mehr und mehr anerkannt. Wie die Weltbank feststellt, „fördert die Einhaltung der Kernarbeitsnormen effektive Arbeitsmarktinstitutionen, die zum Wirtschaftswachstum beitragen und die Arbeitsplatzrisiken der Armen verringern können“¹⁵.

Dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit liegt die Überzeugung zugrunde, daß die Schaffung der Bedingungen, unter denen die Menschen die Freiheit haben, ihre eigenen Fähigkeiten zur Entfaltung zu bringen, ein Hauptziel der Entwicklung und das Hauptmittel zur Ausmerzung der Armut ist. Die Beseitigung der Freiheitshemmnisse erfordert Maßnahmen an vielen Fronten. Die Erweiterung der bürgerlichen und politischen Freiheiten muß Hand in Hand gehen mit der Verwirklichung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Rechte. Um den Bericht über die menschliche Entwicklung 2000 zu zitieren: „Die menschliche Entwicklung ist unerläßlich für die Verwirklichung der Menschenrechte, und die Menschenrechte sind unerläßlich für die menschliche Entwicklung“¹⁶.

Die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist eine Grundvoraussetzung für die Schaffung von Rechtsnormen und Gesamtarbeitsverträgen zur Lenkung der Arbeitsmärkte und Arbeitsstätten. Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften in Ländern mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsstand verwenden zu diesem Zweck als Richtschnur häufig die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO. Sie behandeln eine große Vielfalt von Themen, von denen viele für die Verringerung der Armut unmittelbar relevant sind, darunter Entwicklung der Humanressourcen, Beschäftigungspolitik, Soziale Sicherheit, Arbeitsschutz, Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, Arbeitsverwaltung, Wanderungen zur Beschäftigungsaufnahme, eingeborene und in Stämmen lebende Völker, Verbände ländlicher Arbeitskräfte, Förderung von Genossenschaften, Lohnschutz, Einrichtungen und Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, Mutterschutz und Heimarbeit. Diese und viele andere Fragen, die in den internationalen Arbeitsnormen der IAO behandelt werden, sind Bestandteil der täglichen Arbeit und des täglichen Lebens in allen Ländern.

¹⁴ Siehe IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde*, a.a.O.

¹⁵ Weltbank: *Core Labor Standards Toolkit for Staff Preparing Country Assistance Strategies*, abrufbar über die Website der Weltbank unter www.worldbank.org

¹⁶ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2000: Menschenrechte und menschliche Entwicklung* (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Bonn, 2000).

Wo die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eingehalten werden, können sich die institutionellen Rahmenbedingungen, die für die praktische Anwendung der IAO-Normen unerlässlich sind, entwickeln.

Informelle Arbeitsmärkte: Eine Strategie zur Verbesserung der Lenkung

Die meisten Erwerbstätigen und viele Kleinbetriebe mühen sich ab, um den Ungewißheiten des Lebens und der Arbeit in der informellen Wirtschaft zu entkommen, damit sie einen menschenwürdigen Lebensunterhalt verdienen können. Zwar wäre es falsch zu behaupten, daß informelle Wirtschaften nicht reguliert sind, doch werden die von informellen Wirtschaftseinheiten angewendeten Normen hauptsächlich durch informelle Mittel festgesetzt und angewendet. In manchen Fällen sind diese Normen gutartig und beinhalten weitgehend anerkannte gemeinschaftliche Werte in bezug auf Gerechtigkeit. Manche der Regeln werden jedoch von mächtigen lokalen Einzelpersonen oder Gruppen festgelegt, die damit ihren eigenen Interessen dienen. Außerdem werden nicht alle formellen Gesetze und Vorschriften in der informellen Wirtschaft ignoriert, aber ihre Anwendung ist oft willkürlich und ungleichmäßig.

Informalität ist im wesentlichen eine Lenkungsfrage. Das Fehlen geeigneter Rahmenbedingungen für die Lenkung der Märkte im allgemeinen und der Arbeitsmärkte im besonderen schafft ein Klima der Unsicherheit, das die Anhäufung von physischem, finanziellem, menschlichem und sozialem Kapital verhindert. Ohne eine Strategie zur schrittweisen Ausdehnung der formellen Vorschriften zur Erfüllung der Bedürfnisse informeller Erwerbstätiger und Unternehmen in den Entwicklungsländern wird das Produktivpotential der arbeitenden Armen in der Welt ungenutzt bleiben, wodurch das Wachstum gehemmt und die sozialen Spannungen verschärft werden.

Ein neuer Ansatz muß auf der Einsicht beruhen, daß die meisten Menschen nicht freiwillig in der informellen Wirtschaft leben und arbeiten, sondern weil sie überleben müssen. Arbeitnehmer, selbständig Erwerbstätige und Kleinbetriebe in der informellen Wirtschaft sind mit ähnlichen Problemen der Unsicherheit und Verletzlichkeit konfrontiert. Da es ihnen nicht gelingt, in der formellen Wirtschaft andere Arbeitsplätze zu finden oder Betriebe zu gründen, fehlt es ihnen an Schutz, Rechten und Vertretung, und sie bleiben häufig in Armut gefangen. Insbesondere unter Umständen hoher Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut, in denen die Arbeitsmöglichkeiten in der formellen Wirtschaft knapp sind, ist die informelle Wirtschaft die einzige Erwerbsarbeitsquelle. Obwohl viele in der informellen Wirtschaft tätige Betriebe außerordentliche Kreativität, Dynamik und Innovationsfreude zeigen und sie den Bedarf armer Verbraucher an zugänglichen und kostengünstigen Waren und Dienstleistungen decken, verfügen sie nur selten über die Mittel, um die Schwelle zur formellen Anerkennung zu überschreiten und damit die Sicherheit zu erlangen, die für weitere Investitionen und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen erforderlich ist.

Verbrechen und Korruption sind große Probleme, mit denen sich die Arbeitnehmer und die Betriebe in der informellen Wirtschaft konfrontiert sehen. Das Fehlen wirksamer Mechanismen zur Durchsetzung der grundlegenden Gesetze, um die Menschen vor Diebstahl und Gewalt zu schützen, stellt ein Hemmnis für das Wachstum der produktiven Beschäftigung dar. Die meisten informellen Erwerbstätigen und Betriebe erzeugen zwar rechtmäßige Waren und Dienstleistungen, sie sind aber nicht in der Lage, die gesetzlichen Verfahrensvorschriften einzuhalten (z.B. hinsichtlich der Eintragung von Betrieben); dadurch wird das Problem der Ausweitung des Gesetzes auf die Menschen, die am meisten seines Schutzes bedürfen, noch weiter verschlimmert.

Die Verringerung der Armut durch menschenwürdige Arbeit erfordert die Beseitigung der negativen Aspekte der Informalität, während gleichzeitig sichergestellt werden muß, daß durch die Förderung der Eingliederung der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten in den Hauptstrom der Wirtschaft Verdienstmöglichkeiten und Unternehmertum nicht zerstört werden. Anhaltende Fortschritte auf dem Weg zu anerkannter und geschützter menschenwürdiger Arbeit werden nur dann möglich sein, wenn die eigentlichen Ursachen der Informalität ermittelt und angegangen werden. Ein großes Hemmnis für den Eintritt in das normale wirtschaftliche und soziale Leben ist das Unvermögen der informellen Erwerbstätigen oder Arbeitgeber, die grundlegenden Rechte geltend zu machen, die für das effiziente und gerechte Funktionieren der Arbeitsmärkte unerlässlich sind¹⁷.

Effektive Maßnahmen zur Behandlung der Probleme der Informalität erfordern die Beteiligung von Organisationen, die in der Lage sind, die Anliegen und Bestrebungen informeller Erwerbstätiger und Betriebe bei der Gestaltung der innerstaatlichen Politik zu vertreten. Arbeitnehmer und Arbeitgeber in informellen Tätigkeiten möchten vielleicht bestehenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beitreten, oder sie möchten vielleicht eigene Organisationen gründen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände spielen bei beiden Strategien eine entscheidende Rolle: Ausweitung der Mitgliedschaft und Dienstleistungen auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und Förderung der Gründung und Entwicklung neuer zugänglicher, transparenter, rechenschaftspflichtiger und demokratisch geleiteter repräsentativer Mitgliedsverbände. In vielen Ländern müssen die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen geändert werden, die die Vereinigungsfreiheit nicht gewährleisten und schützen und Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft erschweren.

Das Wachstum der informellen Wirtschaft kann oft auf unzureichende, unwirksame, fehlgeleitete oder schlecht umgesetzte gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen und die mangelnde und unzulängliche Durchführung von Maßnahmen und Gesetzen zurückgeführt werden. Die Befreiung aus der Falle der Informalität und der Armut erfordert ein grundsatzpolitisches Klima, das eine Kultur des verantwortungsvollen Unternehmertums fördert und insbesondere die Gründung und das Wachstum von Mikro-, Klein- und Mittelbetrieben im Rahmen eines stützenden Rechtssystems fördert. Eine Gewerbepolitik, die die selbständige Erwerbstätigkeit und die Expansion von Kleinbetrieben fördert, eine leistungsfähige, rechenschaftspflichtige öffentliche Verwaltung ohne Korruption und ein gut entwickeltes Bildungssystem sind für inländische wie ausländische Investitionen im privaten Sektor von entscheidender Bedeutung. Gleichzeitig müssen die Arbeitsmarktregelungen den Bedarf von Kleinbetrieben an Flexibilität und Effizienz mit dem Bedarf der Arbeitnehmer an Sicherheit und gerechter Behandlung in Einklang bringen.

Es gibt keine leichten Lösungen für die internationalen und nationalen Lenkungsdefizite, die das massive Wachstum der informellen Wirtschaften in den Entwicklungsländern verursacht haben. Die Regierungen müssen daher einen umfassenden Ansatz erarbeiten und umsetzen mit dem Ziel, informellen Betrieben und Arbeitnehmern bei der Überwindung der Hindernisse behilflich zu sein, die ihnen die Sicherheit verwehren, die die gesetzliche Anerkennung ihrer Tätigkeiten für die Unternehmensentwicklung und die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten bedeutet.

¹⁷ Siehe R. Galli; D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Diskussionspapier Nr. 145 des Instituts für internationale Arbeitsfragen (Genf, IAA, 2003). Die Autoren gelangen zu der Feststellung, daß Länder mit stärkeren „Bürgerrechten“ tendenziell einen größeren Anteil an formeller Beschäftigung und einen niedrigeren Anteil an informeller Beschäftigung haben, selbst unter Berücksichtigung des Pro-Kopf-Einkommens und anderer Regelvariablen.

Organisierung in der informellen Wirtschaft in Südafrika

„Du mußt immer gleichzeitig an den Besitzer, die Fahrgäste und die Verkehrspolizei denken. ... Du bist also dauernd in der Klemme, denn wenn du das Fahrzeug nicht reparieren läßt, riskierst du, Strafen oder Bestechungsgelder zahlen zu müssen. Und wenn du das Fahrzeug in die Reparaturwerkstatt bringst, kannst du es nicht mehr benutzen und verdienst kein Geld.“

Was Bonice – ein ehemaliger Taxifahrer, der jetzt für die Südafrikanische Gewerkschaft der Transport- und anverwandten Arbeitnehmer (SATAWU) die Fahrer von Minibus-Taxis in Johannesburg organisiert – hier schildert, ist der Alltag seiner Kollegen. Die Fahrer haben anomal lange Arbeitszeiten, arbeiten häufig unter Streß und für niedrige Löhne und haben keinen Anspruch auf Krankengeld oder Sozialleistungen. Die Beschäftigungsverhältnisse sind prekär, und die meisten Arbeitnehmer haben keinen formellen Beschäftigungsvertrag. Minibus-Taxis sind zwar immer noch gefragt, doch ist ihre Benutzung für die Fahrgäste wegen der auf mangelnde Wartung der Fahrzeuge zurückzuführenden Unfälle und der heftigen internen Konflikte zwischen den Taxiunternehmen nicht ohne Gefahr. Daß die Taxifahrer eine effizientere Vertretung brauchen, liegt auf der Hand. Ihr fehlendes Mitspracherecht am Arbeitsplatz marginalisiert sie auf dem Arbeitsmarkt und stellt eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit dar. Die SATAWU hat in den letzten Jahren bei den Bemühungen, die Branche zu sanieren und ihre Beschäftigungsverhältnisse zu formalisieren, eine wichtige Rolle gespielt. Parallel zu diesen Bemühungen erfolgte eine umfassende Mitgliederwerbung bei den Taxifahrern, die sich auf eine Kombination konventioneller und innovativer Methoden stützte.

Die Erfahrungen der SATAWU stellen in Südafrika keine Ausnahme dar. Untersuchungen des IAA haben ergeben, daß eine Kollektivvertretung von Straßenhändlern in der informellen Wirtschaft in Durban und Johannesburg einer früher vernachlässigten Gruppe der Erwerbsbevölkerung eine Stimme verliehen hat und diese Gruppe jetzt fairer behandelt wird. Die konkreten Ergebnisse sind unter anderem der Schutz der Mitglieder gegen eine angedrohte Vertreibung von öffentlichen Straßen und Plätzen, gesicherte Standorte für die Ausübung ihrer Tätigkeit und Legitimität gegenüber den Lokalbehörden. Dies hat unmittelbare Vorteile für die Mitglieder, schafft es doch ein günstigeres Umfeld für die ungehinderte Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten.

In der Bekleidungsindustrie hat die Gewerkschaft der Bekleidungs- und Textilarbeitnehmer im südlichen Afrika (SACTWU) eine Schlüsselrolle bei Verhandlungen auf höchster Ebene gespielt, die dazu geführt haben, daß vor kurzem gesetzliche und institutionelle Reformen durchgeführt wurden, die auch Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft Organisations- und Verhandlungsmöglichkeiten bieten. Diese Reformen versprechen den Gewerkschaftsmitgliedern eine Reihe von Vorteilen und ebnen den Weg zu einer Überbrückung der Kluft zwischen den Einkommen und Arbeitsbedingungen der formellen und informellen Arbeitnehmer in der Branche.

Strategien und Mittel zur Organisierung von Arbeitnehmern können zwar in den einzelnen Sektoren unterschiedlich sein, doch ist ihr Ziel – Stimme und Vertretung – immer dasselbe. Die Forschungsarbeiten des IAA fördern den auf nationaler Ebene geführten Grundsatzdialog mit einem breiten Spektrum von Akteuren, durch den gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, die Arbeitnehmern und Unternehmen in der informellen Wirtschaft den Übergang zur formellen Wirtschaft erleichtern.

Quelle: IAA, SEED Working Papers Nr. 36 bis 39: S. Motala: Organizing in the informal economy: A case study of street trading in South Africa (Genf, IAA, 2002); M. Bennett: Organizing in the informal economy: A case study of the clothing industry in South Africa (Genf, IAA, 2003); T. Goldman: Organizing in the informal economy: A case study of the building industry in South Africa (Genf, IAA, 2003); J. Barrett: Organizing in the informal economy: A case study of the minibus taxi industry in South Africa (Genf, IAA, 2003).

Zu diesem Zweck müssen die gesetzlichen und administrativen Anforderungen ermittelt werden, die unnötigerweise so hoch sind, daß viele informelle Wirtschaftseinheiten die Schwelle zur Formalität nicht überschreiten können. Ferner bedarf es größerer Investitionen in Bildungs- und Ausbildungs- und andere Maßnahmen, um den Ausschluß aus produktiver und entlohnter Beschäftigung zu überwinden. Den Kommunalbehörden kommt bei der Förderung einer Mobilisierung der Gemeinwesen im Zusammenhang mit lokalen Entwicklungsplänen oft eine Schlüsselrolle zu. Wenn innerstaatliche Maßnahmen zur Integration der informellen und der formellen Wirtschaft erfolgreich sein sollen, sind außerdem auch Reformen der Lenkungssysteme für die globale Wirtschaft erforderlich, wie in Kapitel 5 beschrieben.

Die Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 verpflichtete die IAO auf die Entwicklung eines Arbeits- und Fachunterstützungsprogramms unter Nutzung des Fachwissens ihrer dreigliedrigen Mitgliederschaft, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, das gesamte Spektrum der Instrumente einzusetzen, die im Rahmen des auf menschenwürdiger Arbeit beruhenden Ansatzes zur Armutsverringerung und Entwicklung zur Verfügung stehen¹⁸.

Eine große Herausforderung besteht darin, ein Gleichgewicht zu erreichen zwischen der Notwendigkeit sicherzustellen, daß eine Strategie zur Verbesserung der Lenkung der informellen Arbeitsmärkte das ohnehin schon schwierige Leben der Menschen in der informellen Wirtschaft nicht noch härter macht, einerseits und der Reform und schrittweisen Ausdehnung des regulatorischen Rahmens, der in der formellen Wirtschaft verwendet wird, andererseits. Neue Lenkungssysteme müssen, um wirksam zu sein, denjenigen, für die sie bestimmt sind, einleuchten, sonst werden sie nicht angewendet oder sie können unbeabsichtigterweise neue Hindernisse für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen entstehen lassen.

Der Dialog mit den repräsentativen Verbänden verschiedener Art ist unerlässlich. Die Arbeitnehmer und Kleinbetriebe in der informellen Wirtschaft sehen sich jedoch bei der Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit mit enormen Schwierigkeiten konfrontiert, nicht zuletzt denjenigen, die durch den sich ständig wandelnden Charakter des Beschäftigungsverhältnisses und die kurze Lebensdauer vieler Mikrobetriebe verursacht werden. Regierungen, Kommunalbehörden und den etablierten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden kommt eine bedeutende Rolle zu, wenn es darum geht, die Entwicklung von repräsentativen Verbänden zu fördern und sie an Mechanismen für einen sozialen Dialog über die Maßnahmen zu beteiligen, die erforderlich sind, um die Arbeit in der informellen Wirtschaft in den wirtschaftsweiten regulatorischen Rahmen einzugliedern zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. Die Unterstützung dieser Bemühungen hat hohe Priorität für die IAO in ihren Erörterungen mit den Mitgliedsgruppen über Strategien für menschenwürdige Arbeit zur Verringerung von Armut.

Sozialer Dialog und Armutsverringerung

Ogleich die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ein wesentliches Fundament für die Lenkung der Arbeitsmärkte sind, gehen sie nicht alle Fragen der Regulierung an, die zur Förderung menschenwürdiger Arbeit benötigt wird. Die Lenkung des Arbeitsmarkts verlangt verschiedene Arten von Regeln, damit Arbeitsvorkehrungen gefördert werden, die gleichzeitig effizient und fair sind. In vielen Arbeitssituationen sind dies informelle Regeln, die sich durch Gewohnheit und Praxis im Lauf der Zeit herausgebildet haben. Da sie aber von den Betroffenen als Norm akzeptiert werden, üben sie einen gewaltigen Einfluß auf den Produktionsprozeß aus. Viele formellere Regeln haben ihren Ursprung in solchen Gemeinschaftsnormen. Die Notwendigkeit, schriftliche Regeln in der einen oder anderen Form für den Arbeitsmarkt festzulegen, nicht zuletzt um Streitigkeiten darüber zu vermeiden, was Gewohnheit und Praxis ist oder sein sollte, ist ein Merkmal des gesamten Entwicklungsprozesses.

Da die Wirtschaften immer komplexer werden, werden Regeln benötigt, die ein breites Spektrum von Arbeitssituationen abdecken¹⁹. Insbesondere wenn die

¹⁸ Entschließung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft, angenommen auf der 90. Tagung (Juni 2002) der Internationalen Arbeitskonferenz.

¹⁹ Siehe A. Béteille: *Work practices and norms: A comparative and historical perspective*, Diskussionspapier 142 des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen (Genf, IAA, 2002).

Produktion durch Firmen verschiedener Art organisiert wird, übt die Beziehung zwischen dem Arbeitgeber und dem einzelnen Arbeitnehmer und zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern allgemein einen wesentlichen Einfluß auf die Produktion, die Verdienste, die Arbeitsbedingungen und die Wirtschaftsleistung des Landes aus. Die Qualität dieser Beziehung ist natürlich für die beiden Parteien von unmittelbarer Bedeutung, sie ist aber auch von Interesse für die Gesellschaft als Ganzes. In allen Staaten gibt es daher irgendeine Form von Gesetzgebung, die Beschäftigungsfragen regelt. Die Tatsache jedoch, daß es Regeln geben muß, die arbeitsplatzspezifisch sind oder auf ähnliche Arbeitstätten im selben Industriezweig zugeschnitten sind, und daß es möglich sein muß, diese Regeln zu ändern, wenn der Arbeitsprozeß geändert wird, bedeutet, daß die Gesetzgebung nie sämtliche Aspekte des Arbeitsprozesses und der Arbeitsverhältnisse abdecken kann.

Die Lenkung des Arbeitsmarkts ist somit eine gemeinsame Verantwortung der Regierungen und der Einrichtungen, in denen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer freiwillig zusammengeschlossen haben. Der Begriff „sozialer Dialog“ beschreibt den Prozeß, nach dem diese drei Parteien Regeln über die Arbeit und arbeitsbezogene Fragen festlegen, ändern und anwenden. In den meisten Ländern ist der soziale Dialog bis zu einem gewissen Grad institutionalisiert, wobei die repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, oft als die „Sozialpartner“ bezeichnet, sich zusammen mit der Regierung in dreigliedrigen Institutionen unterschiedlicher Art zusammenschließen, um Diskussionen und Verhandlungen zu erleichtern. In vielen Ländern ist der Kreis der Themen, die im Rahmen von Mechanismen für den sozialen Dialog erörtert werden, auf allgemeine wirtschafts- und sozialpolitische Fragen erweitert worden. In Anbetracht der zentralen Bedeutung der Arbeit für das Wohl aller Mitglieder der Gesellschaft kommt der Qualität dieser dreigliedrigen Beziehung erhebliche Bedeutung zu.

Die Form der Rechtsvorschriften für die Aufteilung der Verantwortung für die Arbeitsmarktleitung zwischen dem Staat sowie den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften ist in vielen Ländern nach wie vor Gegenstand der politischen Diskussionen, wobei die Normen der IAO über die Vereinigungsfreiheit als Bezugspunkte verwendet werden. Im Lauf vieler Jahre hat der Dialog zwischen vielen Ländern und der IAO über die Anwendung der Normen über die Vereinigungsfreiheit zur Gestaltung des grundlegenden Rechtsrahmens für den sozialen Dialog beigetragen²⁰.

Das Investieren in den sozialen Dialog ist ein Schlüsselement bei der Förderung eines Prozesses des institutionellen Wandels zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und damit der armutsverringenden Qualität des Wachstums. Wie in Kapitel 5 erörtert, hat sich die IAO dazu verpflichtet, in Zusammenarbeit mit ihren Mitgliedsgruppen durch sozialen Dialog landesspezifische Strategien für menschenwürdige Arbeit zu erarbeiten, die sich zu umfassenden Rahmenwerken für die Entwicklung und die Armutsverringering zusammenfügen.

Dies muß mehr bedeuten als die Einrichtung von dreigliedrigen Ausschüssen und die Abhaltung von regelmäßigen Treffen mit Ministern zur Überprüfung der Politik und ihrer Umsetzung, wie wichtig sie auch immer sein mögen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sehen sich immer noch mit vielen rechtlichen und praktischen Hindernissen konfrontiert. In vielen Ländern gelten

²⁰ Auf seiner Tagung im November 2002 beschloß der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes die Aufstellung eines Aktionsplans als Folgemaßnahme zu der Entschließung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog, die auf der 90. Tagung (Juni 2002) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen wurde (Siehe IAA: *Effect to be given to resolution adopted by the International Labour Conference at its 90th Session (2002)*, Verwaltungsratsdok. GB.285/7/1, Genf, Nov. 2002).

Menschenwürdige Arbeit zur Verminderung der Armut in Ghana

Angesichts der Tatsache, daß nach der Erhebung über den Lebensstandard in Ghana vier von zehn Ghanaer arm sind, ist die Verminderung der Armut eine nationale Entwicklungspriorität. 60 Prozent der in Armut lebenden Menschen betreiben Subsistenzlandwirtschaft, und 25 bis 30 Prozent verdienen in der informellen Wirtschaft mühevoll ihren Lebensunterhalt. Die äußerst geringe Produktivität in den Unternehmen der informellen Wirtschaft hat sehr niedrige und instabile Einkommen zur Folge.

Das von der Gebergemeinschaft unterstützte Land hat deshalb die Armutsverminderungsstrategie für Ghana (GPRS) als Rahmenwerk entwickelt, um sicherzustellen, daß kohärente Maßnahmen getroffen werden, für die die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Die GPRS soll dezentralisiert angewandt werden, wobei die 110 Bezirke und die Bezirksversammlungen die Hauptakteure bei der Armutsverminderung sein werden. Die Lokalbehörden, der Ghanesische Gewerkschaftsbund und die Ghanesische Arbeitgebervereinigung wollen in einem Grundsatzdialog mit der Regierung und anderen Partnern sicherstellen, daß die GPRS den Beitrag menschenwürdiger Arbeit zur Wirtschaftsentwicklung und Armutsverminderung berücksichtigt. Seit Januar 2003 werden sie bei diesen Bemühungen durch ein IAO-Pilotprogramm für menschenwürdige Arbeit unterstützt, das die Beiträge anderer Entwicklungspartner ergänzt.

Eines der Hauptziele dieses Programms besteht darin, die zahlreichen einschlägigen Konzepte, Instrumente und Erfahrungen der IAO zu nutzen, um eine kohärente Vorgehensweise in bezug auf die informelle Wirtschaft auf Bezirksebene zu entwickeln, die dazu beitragen kann, die Hemmnisse für das Wachstum zu überwinden und den Übergang zur formellen Wirtschaft zu erleichtern. Eines der hierfür eingesetzten Hilfsmittel ist das von der IAO als Rahmen für den Dialog und die Ausarbeitung und Durchführung von Strategien entwickelte Verfahren der lokalen Wirtschaftsentwicklung. Dieses Instrumentarium stützt sich auf ein breites Spektrum an einschlägigem Knowhow der IAO in den Bereichen Organisierung, Vertretung und sozialer Dialog, Entwicklung von Mikro- und Kleinunternehmen, innovative Strategien der Kombination von Mikro-Krankenversicherungs- und Sparsystemen, Produktivitätssteigerung durch besseren Arbeitsschutz, öffentlich privaten Partnerschaften zur Infrastrukturentwicklung, Entwicklung und Bereitstellung von Dienstleistungen, Schutz verletzbarer Gruppen und Verankerung von Rechten in einem förderlichen gesetzlichen und institutionellen Rahmen.

Mitgliedsgruppen der IAO auf Landesebene und ihre lokalen Mitgliedsverbände werden an der Arbeit auf Bezirksebene unmittelbar beteiligt, damit sie die gewonnenen Erfahrungen in nationale Grundsatzmaßnahmen und Programme einbringen können. Beabsichtigt ist, die lokalen Aktionen in einer kohärenten landesweiten Strategie zusammenzufassen, so daß sie in einem Umfang angewandt werden, der ihnen beträchtliche Wirkung sichert. Die Strategie der menschenwürdigen Arbeit bewirkt bei nationalen Mitgliedsgruppen und Akteuren die Nachfrage nach Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung ihrer Kapazitäten, in bezug auf alle Aspekte der Analyse, Entwicklung, Durchführung und Überwachung von grundsatzpolitischen Maßnahmen lokal zu handeln und national zu denken. Diese Bemühungen um Steigerung der Fähigkeiten und der Wirksamkeit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und gleichzeitig der Kapazitäten von Lokalbehörden und Gemeindeorganisationen sind unerlässlich, um die nationale Kontrolle und Nachhaltigkeit der Armutsverminderungsstrategie Ghanas zu gewährleisten.

Quelle: IAO-Regionalamt für Afrika; IAA, Hauptabteilung Integration grundsatzpolitischer Programme

die Gesetze über das Recht zur Bildung von Gewerkschaften nur für Arbeitnehmer. Dadurch sind gewerkschaftliche Bemühungen um die Organisierung von informellen Arbeitskräften in städtischen Gewerbebezirken und von landwirtschaftlichen Arbeitern erschwert worden, weil sie keinen regelmäßigen oder anerkannten Arbeitgeber haben. Auch die Eintragungserfordernisse für Gewerkschaften sind oft restriktiv und lassen politische Manipulationen zu. Ähnliche Probleme stellen sich auch für Mikro- und Kleinbetriebe in der informellen Wirtschaft. Solche gesetzliche Hindernisse im Verein mit der Schwierigkeit, selbst bescheidene Mitgliedsbeiträge von Arbeitnehmern und Betrieben mit niedrigem

Einkommen einzuziehen, um die Dienstleistungen, die sie benötigen, finanzieren zu können, bedeuten, daß die kollektive Stimme der Armen schwach ist ²¹.

Dennoch gelingt es in vielen Ländern den Arbeitnehmern und Kleinbetrieben zur gegenseitigen Unterstützung verschiedene Arten von Organisationen zu gründen und ihnen beizutreten, wie Kreditgenossenschaften, Erzeuger- oder Warengenossenschaften und sonstige kommunale Organisationen. Der Brückenbau zwischen solchen Organisationen und den etablierten Sozialpartnern liegt in ihrem gemeinsamen Interesse und kann zu Allianzen und Kampagnen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele führen. In vielen Ländern haben sich die Sozialpartner dazu bereit erklärt, die Mitgliedschaft in Wirtschafts- und Sozialbeiräten auf andere repräsentative Organisationen der Zivilgesellschaft auszudehnen. In Armut lebenden Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu helfen, sich entsprechend ihren jeweiligen Umständen zusammenzuschließen und ihnen ein Mitspracherecht zu verschaffen, ist eine wesentliche Verantwortung, die die IAO in der Zukunft wahrnehmen muß ²².

Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Dienste und der Unternehmen des formellen Sektors

In vielen Entwicklungsländern haben sich die Bezahlung und die Bedingungen im öffentlichen Dienst während der langen Jahre der Austerität im Zusammenhang mit Strukturanpassungen und den Schuldenkrisen stark verschlechtert. Dies hat die Arbeitsmoral und die Leistungsfähigkeit stark beeinträchtigt, zur Abwanderung einiger der begabtesten öffentlichen Bediensteten in den privaten Sektor geführt, das Risiko erhöht, daß öffentliche Bedienstete den Bürgern Dienstleistungen „in Rechnung stellen“, indem sie Zahlungen unter der Hand verlangen, und das Vertrauen in die Tätigkeit des Staates geschwächt. Das Meinungspendel schwingt jetzt langsam zurück zu einer Sorge um die Verbesserung der öffentlichen Dienste, nachdem viele Jahre die These „alles Private ist gut, alles Staatliche ist schlecht“ galt. Welches Verhältnis zwischen der Rolle des öffentlichen und des privaten Sektors ein Land auch immer wählt, es ist unerlässlich, daß die Arbeitsverhältnisse für öffentliche Bedienstete gut organisiert werden.

Die Gewerkschaften der öffentlichen Dienste, die weltweit in der Internationalen der öffentlichen Dienste (IÖD) zusammengeschlossen sind, haben eine groß angelegte neue Kampagne in die Wege geleitet mit dem Ziel, die Qualität der von den Regierungen und den öffentlichen Stellen geleisteten Dienste und die Qualität der Beschäftigung der Arbeitnehmer in diesen lebenswichtigen Sektoren zu verbessern ²³. Die allgemeinen Ziele der Kampagne sind:

- sicherzustellen, daß die öffentlichen Dienste finanziell angemessen ausgestattet sind, damit gut ausgebildete und angemessen bezahlte Arbeitnehmer qualitativ gute Dienste allen Menschen leisten können, die sie benötigen;

²¹ Siehe IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Recht bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000.

²² Zu einer Erörterung der sich abzeichnenden Antworten von Gewerkschaften und Kleinbetrieben auf die Notwendigkeit kollektiver Maßnahmen, um den Herausforderungen zu begegnen, die die Informalität für Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit sich bringt, siehe M. Tomei: *Freedom of association, collective bargaining and informalization of employment: Some issues* (Genf, IAA, 2000).

²³ Informationen über die Kampagne sind abrufbar über die Website der IÖD unter www.world-psi.org

- die Fähigkeit der öffentlichen Dienste zur Erfüllung sozialer Ziele zu entwickeln, insbesondere die Beseitigung von Armut und die Stärkung der Stellung der Menschen;
- sicherzustellen, daß die öffentlichen Dienste Qualitätszielen genügen, einschließlich hoher ethischer Verhaltensnormen, die die Volkswirtschaften und die globale Wirtschaft in die Lage versetzen, sich effektiv und gerecht zu betätigen; und
- sicherzustellen, daß alle Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in den Genuß sämtlicher grundlegender Arbeitnehmerrechte kommen und daß sie qualitativ gute Arbeitsbedingungen erlangen können.

Obgleich ein hoher Anteil der meisten Staatshaushalte für die Zahlung von Gehältern bestimmt ist, dürfte die Beseitigung des Problemstaus im öffentlichen Dienst mehr Mittel erfordern. Stetige Fortschritte Jahr für Jahr im Wege von Verhandlungen und Konsultationen mit den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes sind daher unerlässlich und werden eine Koordinierung mit dem Prozeß der Haushaltserstellung erfordern. Besonders wichtig ist ein Dialog über Vorschläge zur Privatisierung wesentlicher öffentlicher Dienste in Anbetracht ihrer Bedeutung für die Strategien zur Verringerung der Armut. Ein stabiler, ehrlicher und leistungsfähiger öffentlicher Dienst ist ein bedeutendes nationales Kapital, das aus Menschen besteht, die zu Recht eine faire Behandlung erwarten²⁴.

Im Rahmen der Strategien zur Armutsverringerung wird mehr und besseren Bildungs- und Gesundheitsdiensten in den meisten Ländern hohe Priorität eingeräumt. Dennoch werden die Gewerkschaften, die Lehrer und Gesundheitsfürsorgekräfte vertreten, die armen Gemeinschaften Dienste leisten, selten zu den Plänen für ihre Sektoren angehört. In Anbetracht dessen, daß schlechte Arbeitsbedingungen und häufig anhaltende Verzögerungen bei der Zahlung von Löhnen in vielen Ländern endemisch sind, müssen solche Probleme unbedingt angegangen werden, wenn die Maßnahmen effektiv sein sollen. In vielen Fällen ist die Ausbildung des Personals der Schlüssel zu Reformen mit dem Ziel, die Qualität der öffentlichen Dienste zu steigern.

Die Verbesserung der Leistung der staatlichen Betriebe, Privatisierung und die Vorbereitung von zuvor geschützten Industrien auf den Wettbewerb in den globalen Märkten haben bedeutende Auswirkungen für die Arbeitnehmer. Die Vorbereitung auf diese Veränderungen durch rechtzeitige Konsultationen und Verhandlungen trägt dazu bei, sowohl die Probleme als auch die Chancen zu ermitteln, die sich durch die Umstrukturierung ergeben, damit rechtzeitig Lösungen vereinbart werden können. Teile größerer Unternehmen sind oft das Herzstück der lokalen Wirtschaften, und Umstrukturierungspläne sollten den sozialen Auswirkungen auf die umliegenden Gemeinden Rechnung tragen. Unternehmen, Gewerkschaften, Kommunalbehörden und Gemeinwesenorganisationen sollten, gegebenenfalls in Absprache mit der Zentralregierung, gemeinsam Pläne aufstellen, um die Probleme anzugehen, die sich durch eine Ausweitung oder eine Schrumpfung der Beschäftigung stellen²⁵.

Für die Regierungen ist der soziale Dialog ein wertvolles Mittel zur Schaffung eines weitgehenden Einvernehmens über die Modernisierung der Arbeitsgesetze und die zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors und der formellen privaten Betriebe erforderlichen Maßnahmen. Ein immer wiederkehrendes Thema der Reformdiskussionen ist der Ausgleich zwischen den in der Arbeitsgesetzgebung behandelten Fragen und denjenigen, die am besten im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen geregelt werden. Je größer die Zahl der

²⁴ Siehe J.L. Daza Pérez: *Social dialogue in the public service*, Social Dialogue Working Paper No. 11 (Genf, IAA, 2002).

²⁵ Siehe G.B. Hansen: *A guide to worker displacement. Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises* (Genf, IAA, 2002).

Arbeitnehmer ist, die durch Gesamtarbeitsverträge erfaßt werden, desto größer ist der Spielraum für die Regelung von Detailfragen durch die Sozialpartner. Kollektivverhandlungen sind ein wertvoller Mechanismus bei der Anpassung der Arbeitsvorkehrungen an die Veränderungen, die benötigt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit in einem sich rasch wandelnden globalen Markt zu erhalten²⁶.

Das Investieren in die Grundlagen eines gesunden Systems der Arbeitsbeziehungen ist ein wichtiger Teil der Gestaltung von Arbeitsmarktinstitutionen, die ein breites Beschäftigungswachstum und die Verringerung der Armut fördern. Wie in Kapitel 5 dargelegt wird, müssen die Entwicklungsländer sich entlang der Wertschöpfungskette nach oben bewegen, indem sie sich von ihrer Abhängigkeit von unveredelten Rohstoffen befreien und zur Herstellung von Fertigwaren und zu Dienstleistungen übergehen. Kollektivverhandlungen und sozialer Dialog sind ein Mittel zur Förderung des Wandels durch Diskussionen und Verhandlungen, damit die Nutzeffekte einer dynamischen Effizienz realisiert und gerecht verteilt werden. Wo Arbeitgeber in einem wettbewerbsintensiven Umfeld tätig sind, muß durch Kollektivverhandlungen erreichten verbesserten Bedingungen eine gesteigerte Produktivität gegenüberstehen, da sonst die Gefahr besteht, daß das Unternehmen Marktanteile und die Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren²⁷. Außerdem wird, wie Professor Stiglitz dargelegt hat, die effiziente Ressourcenallokation in den meisten Märkten und insbesondere in den Arbeitsmärkten durch Informations- und Machtasymmetrien erschwert. Kollektivverhandlungen und in der Tat der gesamte Prozeß des sozialen Dialogs tragen, wenn sie gut funktionieren, dazu bei, Marktstörungen durch Förderung der Informationsteilhabe und von kollektiven Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele zu beseitigen²⁸.

Abgesehen davon, daß Kollektivverhandlungen ein flexibles Instrument für die Aufstellung der Regeln sind, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber benötigen, um ihre Beziehungen gerecht und effizient gestalten zu können, erfüllen sie auch eine wichtige Ausgleichsfunktion in der Gesellschaft. Für viele geringbezahlte Arbeitnehmer sind sie die wirksamste und am leichtesten zugängliche Methode zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. In vielen Entwicklungsländern haben Jahre der Enttäuschung wegen der langsamen oder stagnierenden sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung die sozialen Spannungen angeheizt. Kollektivverhandlungen stützen Fortschritte bei der Schaffung von Demokratie, indem sie Streitigkeiten regeln, die die nationale Stabilität untergraben können, wenn man sie eskalieren und sich ausweiten läßt.

Arbeitsgesetze, die das Vereinigungsrecht schützen und die Praxis der Kollektivverhandlungen fördern, sind für das Funktionieren gesunder Arbeitsbeziehungssysteme unerläßlich. In vielen Ländern können dreigliedrige Einrichtungen, die Beratungs-, Schlichtungs- und Vermittlungsdienste für Arbeitgeber und Gewerkschaften bieten, bei der Gestaltung des Systems der Kollektivverhandlungen eine bedeutende Rolle spielen. Die Leistungsfähigkeit der Systeme der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsgerichte ist für die Anwendung der Arbeits-

²⁶ Siehe auch T. Aidt; Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, D.C., Weltbank, 2002).

²⁷ Siehe G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Macmillan, Basingstoke, 1999), S. 42-44, zu einer Diskussion der Vorteile einer Mitsprache Regulierung und Verhandlungen gegenüber dem Ausstieg als Mechanismen zur Regelung von Konflikten und zur Förderung der dynamischen Effizienz und der Umstrukturierung.

²⁸ Siehe J.E. Stiglitz: „Employment, social justice and societal well-being“, in *International Labour Review*, Bd. 141, Nr. 1-2 (2002) und idem: „Democratic development as the fruits of labor“, Grundsatzrede, Tagung der Industrial Relations Research Association, Boston, Jan. 2000 (abrufbar über die Website der Weltbank unter www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/boston.htm)

Dialog am Arbeitsplatz und sozialer Zusammenhalt

Nach Beendigung der Apartheid sind in Südafrika zahlreiche seit langem schwelende soziale Spannungen am Arbeitsplatz zutage getreten. Deshalb wurde die Schlichtungs-, Vermittlungs- und Schiedskommission (CCMA) geschaffen, um Konflikte durch Schlichtung und Schiedsspruch zu lösen und Einrichtungen für den Dialog am Arbeitsplatz, wie zum Beispiel Verhandlungsräte, zu fördern. Außerdem erhebt und verbreitet die Kommission statistische Daten über innerbetriebliche Arbeitsbeziehungen, überwacht Abstimmungen für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und führt Ausbildungsveranstaltungen über Kollektivverhandlungen sowie über die Verhütung und Beilegung von Konflikten durch. Ein dreigliedriges Leitungsgremium der Kommission überwacht die Arbeit von 400 hauptamtlichen Arbeitsbeziehungsexperten und mehreren hundert teilzeitbeschäftigten Schlichtern und Schiedsrichtern.

Seit ihrer Einsetzung im Jahr 1996 ist das Arbeitsvolumen der CCMA von 14.500 Fällen auf 103.000 Fälle im Jahr 2001 angewachsen. Täglich werden ihr fast 350 Fälle unterbreitet, und mit Hilfe eines leistungsfähigen, benutzerfreundlichen Prüfverfahrens - dem auch eine Hotline dient - werden 20 bis 40 Prozent dieser Anfragen ausgesondert. Die mehrsprachigen Mitarbeiter können häufig Beschwerdefälle klären, indem sie den Betroffenen ihre Rechte am Telefon erläutern.

Nach den jüngsten Daten betreffen 20 Prozent aller Fälle den Sektor Handel; bei 80 Prozent der Beschwerden geht es um Entlassungen; und mehr als 75 Prozent der Klagen werden durch Schlichtung geregelt oder zurückgezogen - die übrigen werden an die Arbeitsgerichte verwiesen.

Vor allem durch ihr erfolgreiches Eingreifen bei Streiks hat die Kommission die Arbeitsbeziehungskultur Südafrikas verändert und bewirkt, daß die Zahl der Arbeitskonflikte in den letzten sechs Jahren beträchtlich gesunken ist. So konnte sie beispielsweise 1998 zur Beilegung eines fünftägigen landesweiten Streiks von 20.000 LKW-Fahrern beitragen, die Lohnerhöhungen und wesentliche Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen gefordert hatten. Auch Konflikte in der Kraftfahrzeugindustrie, im Telekommunikationsbereich, bei privaten Sicherheitsdiensten, im Hotelgewerbe sowie bei Kommunaldiensten wurden mit Hilfe der Schlichtungs- und Vermittlungsverfahren der CCMA beigelegt.

Die IAO hat den Sozialpartnern in Südafrika dabei geholfen, die Kommission einzusetzen und sowohl ihre eigenen Mitarbeiter als auch mehrere tausend Verhandlungsführer der Gewerkschaften und der Arbeitgeber auszubilden. Nunmehr wendet sie die in diesem Land gewonnenen Erfahrungen in der gesamten Region südliches Afrika an.

Quelle: IAA, InFocus-Programm Sozialdialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung.

gesetze ebenfalls wichtig. Für Arbeitnehmer wie Arbeitgeber sind zügige und kostengünstige Rechtsmittel unverzichtbar. Zwar läßt sich die Anrufung der normalen Gerichte manchmal nicht umgehen, in vielen Fällen sind jedoch informellere und raschere Methoden zur Lösung widersprüchlicher Gesetzesauslegungen für die Parteien annehmbar. Die IAO hat, ausgehend von den in ihren Übereinkommen und Empfehlungen enthaltenen Grundsätzen, in vielen Fällen ihren Mitgliedsgruppen bei der Ausarbeitung von Gesetzen und bei der Gestaltung von Einrichtungen zur Unterstützung der Entwicklung von Arbeitsbeziehungssystemen geholfen, die die Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern fördern und die Lösung von Konflikten erleichtern.

Schlußfolgerung: Aufbau von Institutionen für menschenwürdige Arbeit und Armutsverringering

Vergleichende Untersuchungen von Ländern, die während der jüngsten Phase rascher globaler Wirtschaftsintegration ein nachhaltiges armenfreundliches Wachstum erreicht haben, zeigen, daß die Qualität der öffentlichen und privaten Institutionen eine große Rolle spielt. Es wird mehr und mehr anerkannt, daß institutionelle Stärke dadurch, daß sie das Innovationspotential der Märkte unterstützt und gleichzeitig den Menschen einen angemessenen Grad der Sozialen Sicherheit verschafft, ein maßgeblicher Faktor für das Wachstum und die Fähig-

keit, sich von unerwarteten Erschütterungen zu erholen, darstellt. Untersuchungen haben gezeigt, daß diejenigen Länder am meisten von der Integration in die Weltwirtschaft profitiert haben, in denen es zusätzliche Einrichtungen gibt, die die sozialen Übereinkünfte herbeiführen können, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der makroökonomischen Stabilität erforderlich sind²⁹.

In diesem Kapitel wird die These vertreten, daß die Verbesserung der Lenkung der Arbeitsmärkte für einen größeren sozialen Zusammenhalt und ein höheres nachhaltiges Wachstum und damit für die Verringerung der Armut von zentraler Bedeutung ist. Dies ist besonders wichtig für die Gestaltung von Strategien zur Eingliederung der informellen Wirtschaft in den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Wirtschaft als Ganzes. Die Werte, die die Arbeit der IAO leiten und die in ihrer Verfassung und in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zum Ausdruck kommen, bilden ein starkes Fundament, auf dem die Länder einen institutionellen Rahmen für die Lenkung von Arbeitsmärkten aufbauen können, die den Geboten der Fairneß und der Leistungsfähigkeit Rechnung tragen.

Die Konzentration auf das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle bietet eine konstruktive Perspektive für die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Rechten bei der Arbeit und den Institutionen der informellen und formellen Arbeitsmärkte und der Erreichung von Arbeitsplatzschaffung, Armutsverringering und Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Wirtschaft. Wirksame Mechanismen für die Lenkung des Arbeitsmarkts sind unerlässlich, wenn sichergestellt werden soll, daß durch die Integration in globale Märkte die Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit erweitert und potentiell störende Beschäftigungsanpassungen bewältigt werden. Der soziale Dialog kann einen bedeutenden Beitrag zu diesen Zielen leisten. Dadurch, daß sie das Produktivitätswachstum steigern, schaffen gut funktionierende Arbeitsmarktinstitutionen außerdem die Bedingungen für ein rascheres nachhaltiges Wachstum, ohne die makroökonomische Stabilität zu gefährden.

Beteiligung und Ermächtigung zu eigenverantwortlichem Handeln (empowerment) werden zunehmend als unerlässlich für den Abbau von Armut anerkannt. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Regierungsressorts, öffentliche Stellen und Kommunalbehörden sowie Gemeinwesenorganisationen spielen eine zentrale Rolle bei der Schaffung eines Umfelds, in dem zunehmende Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit zu sozialer Eingliederung und verbesserten Lebensgrundlagen führen. Nachhaltiges Wachstum erfordert koordinierte Maßnahmen von der lokalen bis zur globalen Ebene, um sicherzustellen, daß individueller und kollektiver Unternehmungsgeist gefördert wird.

In praktischer Hinsicht bedeutet dies soziale Mobilisierung und Organisation. Die gemeinsame Erfahrung der Zusammenarbeit bedeutet, daß für viele Menschen der Arbeitsplatz – sei es das Feld, die Straße, das Heim, ein Bergwerk, eine Fabrik oder ein Büro – der Ausgangspunkt für die Schaffung der Institutionen für nachhaltige Entwicklung ist. Örtliche Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände besitzen das Potential, sich nach Beruf und Wirtschaftszweig zusammenzuschließen und geschlossene nationale Bewegungen auf breiter Grundlage zu bilden, die sich ihrerseits ähnlichen Bewegung in anderen Ländern anschließen. Die Weltgemeinschaft der Arbeit, die in der IAO zusammengeführt wird, ist die Spitze einer Pyramide von Organisationen, die sich auf die

²⁹ “Zu den bedeutenderen Einrichtungen der Konfliktbewältigung gehören die folgenden: partizipatorische politische Institutionen, bürgerliche und politische Freiheiten, freie Gewerkschaften, unbestechliche Bürokratien, eine erstklassig unabhängige Justiz und Sozialversicherungsmechanismen wie beispielsweise Sicherheitsnetze. Solche Institutionen sind sowohl für die Bewältigung von Turbulenzen in der Weltwirtschaft als auch für das Kontern der möglichen Vergrößerung der Ungleichheit, die Öffnung mit sich bringt, von Bedeutung.“ D. Rodrik: *The new global economy and developing countries: Making openness work* (Baltimore, John Hopkins University Press, 1999) S. 12-18.

Notwendigkeit der Zusammenarbeit gründen, um die Humanressourcen der Gesellschaften in vollem Umfang produktiv zu nutzen und somit die Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern. Dieses ergiebige Netzwerk ist eine weitgehend unerschlossene Ressource, die für die multilaterale Kampagne zur Verringerung der Armut nutzbar gemacht werden muß. Ein starkes Engagement seitens der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO kann sehr viel ausmachen für diejenigen Frauen und Männer, die nach Arbeitsmöglichkeiten suchen, um sich aus der Armut zu befreien.

5. Menschenwürdige Arbeit, Beseitigung von Armut und grundsatzpolitische Kohärenz

Einleitung

In den kommenden zehn Jahren werden mehr als eine Milliarde junger Menschen, die heute zwischen fünf und 15 Jahren alt sind, ins Erwerbsalter eintreten. Die Weltwirtschaft ist jedoch nicht genügend darauf vorbereitet, das ungeheure Potential ihrer Qualifikationen, ihrer Energie und ihres Ehrgeizes zu nutzen, um gegen Armut vorzugehen und Entwicklung nachhaltig zu gestalten. Das Arbeitsleben bietet manchen Menschen heutzutage viele Chancen, doch für die große Mehrheit gibt es nur schlecht entlohnte Arbeit, Arbeitslosigkeit und Armut.

- Das weltweite Arbeitskräftepotential nimmt jährlich um 50 Millionen Menschen zu, da die Anzahl der ins Erwerbsalter eintretenden Menschen die der Ausscheidenden übersteigt; 97 Prozent dieser Zunahme erfolgt in Entwicklungsländern.
- Etwa die Hälfte der über eine Milliarde Menschen, die in Entwicklungs- und Übergangsländern von einem Dollar oder weniger pro Tag leben, sind im Erwerbsalter (zwischen 15 und 64 Jahren). Obwohl sie jeden Tag lange und schwer arbeiten, verdienen sie nicht genug, um sich und ihren Familien mehr als das Existenzminimum zu sichern.
- Weltweit sind 180 Millionen Menschen arbeitslos¹, und nahezu die Hälfte von ihnen ist unter 24 Jahre alt.

Angesichts dieser alarmierenden Trends wird Besorgnis geäußert über die hohe Jugendarbeitslosigkeit in aller Welt, vor allem jedoch in Entwicklungsländern mit starkem Bevölkerungswachstum. Daher beschloß der Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen, „Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden“. In der Folge ersuchte der Generalsekretär der Vereinten Nationen die IAO, die Federführung eines Netzwerks für Jugendbeschäftigung zu übernehmen, das nationale und internationale Maßnahmen anregen soll. Auf der Grundlage der Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe konzentriert sich dieses Netzwerk auf die Fragen Beschäftigungsfähigkeit, Chancengleichheit, unternehmerisches Denken und Schaffung von Arbeitsplätzen als

¹ Siehe IAA: *Global employment trends* (Genf, 2003).

Schlüsselfaktoren nationaler Aktionsprogramme². Eines der Mittel mit dem Ziel, der jetzigen sowie künftigen Generationen junger Menschen eine menschenwürdige Arbeit zu bieten, müsse es sein, „Vollbeschäftigung zu einem übergreifenden Ziel globaler wirtschaftlicher und sozialer Strategien wie auch staatlicher Politik zu machen“, erklärte die Hochrangige Gruppe in ihren Empfehlungen³.

Lassen Sie mich einige der in den vorangegangenen Kapiteln erläuterten Fragen hier kurz zusammenfassen.

Wir sollten die globalen Herausforderungen aus der Perspektive der Menschen betrachten, die in Armut leben. Wollen wir auf dem Weg zur Verwirklichung der Millenniumsziele weiterkommen, dann müssen wir in allen Ländern auf der Ortsebene menschenwürdige Arbeit fördern. Die soziale, wirtschaftliche und politische Mitbestimmung der Menschen und ihrer Gemeinwesen ist von entscheidender Bedeutung. Ihr Kampf gegen Armut ist unmittelbar mit der Verwirklichung grundlegender Menschenrechte verknüpft, und zwar vor allem jenen, die das Recht auf Arbeit unter Bedingungen der Gleichberechtigung, Sicherheit und Menschenwürde betreffen.

Die Analysen der IAO und ihre Erfahrungen mit Projekten und Programmen für armutsgefährdete Gruppen zeigen, daß wir einen positiven Mechanismus in Gang setzen können, der ein besseres Arbeitsentgelt, mehr soziale und wirtschaftliche Sicherheit sowie einen Ausbau der Gemeinweseninfrastruktur bewirkt. Damit sich Unternehmen und Gemeinwesen entwickeln können, bedarf es jedoch günstiger makroökonomischer Rahmenbedingungen, die zunehmende Beschäftigung und Produktivität fördern. Wenn nationale Strategien zur Armutsverringerung Erfolg haben sollen, sind flankierende internationale Maßnahmen notwendig, die den Zugang der Entwicklungsländer zu Exportmärkten und finanziellen Mitteln für Investitionen erleichtern.

Thema dieses abschließenden Kapitels des Berichts ist die Verknüpfung lokaler Entwicklung mit umfassenden armen- und arbeitsplatzfreundlichen nationalen Strategien und mit globalen Maßnahmen im Sinne nachhaltiger Entwicklung.

Beschäftigung, Produktivität und Sozialdialog

Sowohl die Verfassung der IAO als auch die Vereinten Nationen haben die IAO mit der Aufgabe betraut, die Funktionsweise der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitiken unter dem Blickwinkel der Schaffung von Arbeitsplätzen als zentralem Ziel zu untersuchen. Vollbeschäftigung bei produktiver und freigeählter Arbeit ist das wichtigste Mittel, extreme Armut zu verringern und schließlich zu beseitigen. Hierzu ist anhaltendes und lebhaftes Wachstum notwendig, das sowohl umwelt- als auch sozial- und wirtschaftsverträglich ist.

Das weltweite Arbeitsplätzedefizit ist darauf zurückzuführen, daß in den neunziger Jahren die Beschäftigung nur um 1,4 Prozent, das Arbeitskräftepotential jedoch um 1,7 Prozent zugenommen hat. Daher muß die jährliche Schaffung

² Siehe IAA: *Initiative der Vereinten Nationen zur Jugendbeschäftigung*, Verwaltungsratsdokument GB.286/ESP/5, 286. Tagung, Genf, März 2003. Ägypten, Indonesien, Namibia, Senegal, Sri Lanka und Ungarn haben begonnen, gemeinsam mit der IAO und ihren Partnerorganisationen daran zu arbeiten, das Thema Jugendbeschäftigung in nationale entwicklungspolitische Rahmen aufzunehmen, und mehrere andere Länder bekundeten Interesse an einer Mitarbeit in diesem Netzwerk.

³ Vereinte Nationen: *Follow-up to the outcome of the Millennium Summit*, Generalversammlungs-dok. A/56/422, September 2002.

von Arbeitsplätzen die in den letzten zehn Jahren verzeichneten 40 Millionen übersteigen und deutlich über den jährlich 48 Millionen Neuzugängen auf dem Arbeitsmarkt liegen⁴. Außerdem müssen die Produktivität und die Einkommen der in Armut lebenden Menschen spürbar angehoben werden, um die Welt in die Lage zu versetzen, die extreme Armut bis 2015 zu halbieren.

Produktivitätssteigerungen schaffen insbesondere in Ländern mit hohen Armutsraten die Voraussetzungen für schnelleres nachhaltiges Wachstum der Produktion und der Qualität und Quantität der Arbeitsplätze. Die IAO hat Szenarien entworfen, die zeigen sollen, welche Größenordnung von Produktivitäts- und Produktionszuwachs zu einer Quote von Arbeitsplatzschaffung führen könnte, die den steigenden Trend zur Arbeitslosigkeit umkehren und die Einkommen erwerbstätiger Armer anheben würde. Diese Szenarien lassen erkennen, daß die in den neunziger Jahren registrierte jährliche Wachstumsrate von weltweit 1 Prozent des Pro-Kopf-BIP auf mehr als 2 Prozent verdoppelt und über mehrere Jahre lang konstant gehalten werden müßte, um ein Beschäftigungswachstum zu erreichen, das zur Halbierung der extremen Armut bis 2015 beitragen könnte. Wichtig ist eine schnellere Erhöhung in den Entwicklungsländern generell und eine erhebliche Beschleunigung des Pro-Kopf-Wachstums in Afrika, dem Mittleren Osten, Südasien, Lateinamerika und der Karibik⁵.

Für viele Entwicklungsländer ist es außerordentlich schwierig, ein Tempo und eine Struktur des Wachstums zu erreichen und aufrechtzuerhalten, die mit einer spürbaren Verringerung der Armut einhergehen. Rein nationale Strategien für ein nachhaltiges armen- und arbeitsplatzfreundliches Wachstum dürften angesichts der weltweit zunehmenden Verflechtung der Volkswirtschaften kaum Aussicht auf Erfolg haben. Aus diesem Grund haben die IAO-Mitgliedsgruppen – Regierungen und Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – die Globale Beschäftigungsagenda aufgestellt, der bei der IAO-Strategie der menschenwürdigen Arbeit eine Schlüsselfunktion zukommt und die die Schaffung von Arbeitsplätzen zum zentralen Anliegen wirtschaftlicher und sozialer Grundentscheidungen machen soll⁶.

Eine Strategie, die lokale Maßnahmen in einem stabilen nationalen makroökonomischen Rahmen mit internationalen Bemühungen verknüpft, Investitionen und Handel anzukurbeln, könnte eine ansehnliche globale Dividende in Form von Armutsverringerung und expandierenden Märkten abwerfen. Finanzielle Stabilität ist wichtig für die Armen. Sie sind bei inflationären Entwicklungen gewöhnlich am wenigsten in der Lage, sich zu schützen. In vielen Fällen jedoch verzögern Steuer- und Währungspolitik die Expansion, häufig auch über längere Zeiträume hinweg.

Des weiteren kommt es aufgrund des Umfangs und der Unbeständigkeit der internationalen Finanzströme, insbesondere bei Investitionen in Regierungsanleihen oder auf neuen Aktienmärkten, zu erheblichen Schwankungen der Devisenkurse und Zinsen und infolgedessen zu Wachstumseinbrüchen und einer Beeinträchtigung der Armutsverringerung. Viele Wirtschaftspolitiker betrachten die Schaffung von Arbeitsplätzen bestenfalls als Nebenprodukt der Bemühungen um die Prioritäten finanzielle Stabilität und offene Märkte für Güter und Dienst-

⁴ Siehe IAA: *Global employment agenda* (Genf, März 2002).

⁵ S. Berger, C. Harasty: *World and regional employment prospects: Halving the world's working poor by 2010*, Employment Paper Nr. 38 (Genf, IAA, 2002).

⁶ Auf seiner Tagung im März 2003 beschloß der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes einen Rahmen für seine Arbeit mit den Mitgliedsgruppen an der Beschäftigungsagenda, und er beschloß die Weiterentwicklung der Partnerschaften mit anderen Stellen: IAA: *Review of the core elements of the Global Employment Agenda*, Verwaltungsratsdokument GB.286/ESP/1, 286. Tagung, Genf, März 2003.

leistungen, statt als vorrangiges Ziel der staatlichen Politik, des Sozialdialogs und der Maßnahmen auf lokaler Ebene⁷.

Es wird zunehmend anerkannt, daß die uneingeschränkte Liberalisierung der Kapitalströme ohne sorgfältige Vorkehrungen zur Stützung der Binnenfinanzmärkte in finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht sehr riskant ist. Das internationale grundsatzpolitische Regelwerk, das plötzliche Schwankungen der Kapitalzu- und -abflüsse verhindern oder gegebenenfalls eindämmen soll, muß gestärkt werden, um sicherzustellen, daß es nicht die Entwicklungsländer und die ärmsten der dort lebenden Menschen sind, die die sich aus spekulativen Finanzbewegungen ergebenden Kosten zu tragen haben.

Neben internationalen Maßnahmen zur Stabilisierung von Finanzmärkten und offenen Märkten müssen Regierungen und Sozialpartner das Binnenwachstum dadurch fördern, daß sie die Arbeitsproduktivität erhöhen. Produktivitätsbedingtes Wachstum ist die wichtigste Quelle für eine nachhaltige, nichtinflationäre Verbesserung des Lebensstandards und der Beschäftigungschancen. Es schafft die Voraussetzungen für eine Beschleunigung von Wachstum und Entwicklung, die es der makroökonomischen Politik erlauben, menschenwürdige Arbeit und die Verringerung von Armut zu fördern. Durch Ausweitung und Intensivierung der in Kapitel 3 beschriebenen Arten von Maßnahmen können Entwicklungsländer die Arbeitsproduktivität und die Einkommen der in Armut lebenden Menschen erhöhen.

Produktivitätssteigerung beruht auf Veränderungen im Produktionsprozeß mit dem Ziel, Produktionsstückkosten zu senken und die Produktion zu Gütern und Dienstleistungen zu verlagern, die höhere Erträge erbringen. Sie führt zu Veränderungen in der Arbeitsorganisation, zum Entstehen neuer Geschäftszweige und zum Absterben anderer. Eine der wichtigsten Aufgaben staatlicher Beschäftigungspolitik ist es, solchen Wandel so zu steuern, daß er mehr und bessere Arbeitsplätze vor allem für Arbeitslose und erwerbstätige Arme hervorbringt. Die Einbeziehung der Sozialpartner in die konzeptionelle Arbeit trägt dazu bei, die breite Öffentlichkeit für diesen Wandel zu gewinnen und sicherzustellen, daß Kenntnisse und Erfahrungen aus der Arbeitswelt in die Gestaltung der politischen Konzepte einfließen.

Priorität für die Armutsverringerung setzt ein umfassendes Entwicklungsverständnis voraus, das die Regierung und die Gesellschaft insgesamt in die Lage versetzt, konkurrierende Forderungen nach staatlichen Mitteln so miteinander zu vereinbaren, daß das Wachstum nachhaltig und vor allen für jene von Nutzen ist, die in Armut leben. Wie in Kapitel 4 erläutert, ist der institutionelle Rahmen für die Regulierung der Märkte von vorrangiger Bedeutung für diesen Prozeß. Die Entwicklungsländer und ihre internationalen Partner müssen Wirtschafts- und Sozialpolitiken verfolgen und Marktsteuerungsmechanismen einsetzen, die gewährleisten, daß bedürftige Gemeinwesen Zugang zu den für eine Steigerung ihrer Produktivität und Einkommen notwendigen Ressourcen haben.

Wenn der Markt effektiv und fair funktioniert, sorgt der Preismechanismus dafür, daß konkurrierende Ansprüche auf begrenzte Ressourcen miteinander vereinbart werden können. Der Markt allein ist jedoch nicht fähig, gleichberechtigten Zugang zu denjenigen öffentlichen Gütern zu gewährleisten, die für ein nachhaltiges armenfreundliches Wachstum wichtig sind. Daher spielt der Staat eine entscheidende Rolle bei Maßnahmen zur Verringerung von Armut.

⁷ Artikel I des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds enthält das Mandat, „die Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels zu erleichtern und dadurch zur Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrads und Realeinkommen sowie zur Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitglieder als oberste Ziele der Wirtschaftspolitik beizutragen“.

Der politische Prozeß, der zu Beschlüssen über Besteuerung und Ausgaben führt, sowie die Mechanismen der Marktregulierung üben ausschlaggebenden Einfluß auf die Armutsverringerung aus. Bedürftige Bevölkerungsgruppen haben aber meist geringe Einwirkungsmöglichkeiten auf politische Prozesse. Das Recht Armer, sich zu organisieren und ihre Anliegen und Bestrebungen zu artikulieren, ist von grundlegender Bedeutung für entschlossene Bemühungen, die Strukturen der Entwicklung gerechter zu gestalten.

Zwar hatten die Regierungen vieler Entwicklungsländer und ihre ausländischen Berater gehofft, eine rigorose Steuer- und Währungspolitik könne die Stabilität sichern, die Investitionen, Wachstum und Armutsverringerung fördert, doch Erfolge lassen auf sich warten. In einigen Fällen ist es sogar so, daß die mit dieser Politik einhergehenden sozialen und politischen Spannungen es noch schwieriger machen, Kurs auf nachhaltiges Wachstum zu nehmen. Der Aufbau staatlicher Institutionen, die Konflikte beilegen, den sozialen Zusammenhalt stärken und spürbare und anhaltende Produktivitätssteigerungen in Gang setzen, vermindert die Gefahr, daß die Kombination von politischer Instabilität im Inland und starken Schwankungen internationaler Kapitalmärkte zu wirtschaftlichen Krisen führt, welche außer Kontrolle geraten.

Die Aufstellung eines umfassenden Entwicklungsrahmens erfordert die Schaffung von Systemen für die Konsultation und Mitwirkung der ganzen Bandbreite repräsentativer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Kräfte. Die Regierungen müssen diesen Prozeß akzeptieren und leiten. Demokratisch gewählte Parlamente und lokale Versammlungen spielen ebenfalls eine sehr wichtige Rolle dabei, landesweit Konsens über die Prioritäten der Entwicklung herzustellen. Den Sozialpartnern kommt eine Schlüsselfunktion dabei zu, repräsentative Verbände von kleinen Firmen und Arbeitnehmern des informellen Sektors zu fördern und nach Wegen zu suchen, wie zu gewährleisten ist, daß in Armut lebende und arbeitende Menschen sich organisieren und Mitsprache bei politischen Grundsatzentscheidungen verschaffen können.

In einer Welt, in der die Öffnung der Volkswirtschaften für globale Märkte die Souveränität der Nationalstaaten in Frage stellt, stärkt Sozialdialog die Fähigkeit der Länder, ihren eigenen Weg zu nachhaltigem armenfreundlichen Wachstum zu wählen. Eine Reihe von Regierungen haben die Erfahrung gemacht, daß der Sozialdialog mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zu einer Konvergenz der Erwartungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung beitragen kann. Dies reduziert die Gefahr finanzieller und sozialer Instabilität sowie geringerer Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen und nachhaltiges armenfreundliches Wachstum beeinträchtigen könnte⁸.

Die gegensätzlichen Erfahrungen der Republik Korea und Indonesiens während der asiatischen Finanzkrise zeigen, daß Sozialdialog die Erholung von Finanzschocks beschleunigt und dazu beiträgt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Turbulenzen künftig vermieden oder eingedämmt werden können⁹. In der Republik Korea half ein nationaler dreigliedriger Ausschuß bei der Entwicklung eines Sozialschutzkonzepts, das mithilfe, die Lasten der Arbeitslosigkeit zu verteilen und eine massive Zunahme der Armut zu verhindern. Ein weniger greifbarer Effekt des Sozialdialogs bestand darin, daß in- und ausländischen

⁸ Siehe T. Fashoyin: *Fostering economic development through social partnership in Barbados* (Genf, IAA, 2001); K. Gostner: *Social dialogue in South Africa* (Genf, IAA, 2000); Young-Ki Choi: *Social concertation in Korea: Tradition and Prospects* (Genf, IAA, 2000) in der IAA-Reihe Social Dialogue Working Papers; P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Genf, IAA, 2000).

⁹ Siehe E. Lee: *The Asian financial crisis: The challenge for social policy* (Genf, IAA, 1998).

Investoren gezeigt wurde, daß die finanzielle Stabilisierung nicht auf Kosten sozialer oder politischer Instabilität gehen würde, was die Rezession abkürzte und den Aufschwung beschleunigte. In Indonesien, wo es bei Beginn der Krise keine unabhängigen und repräsentativen Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gab, dauerte es länger, bis eine flankierende Sozial- und Beschäftigungspolitik entwickelt war, die die finanzielle Reaktion auf die Krise abstützte, und die Rezession war länger und tiefgreifender.

Internationale wirtschaftliche Integration und soziale Gerechtigkeit

Konzepte für die Steuerung des Arbeitsmarktes, die auf dem Ansatz der menschenwürdigen Arbeit aufbauen, können jene Kanäle schaffen und verbreitern, die sicherstellen, daß nachhaltiges Wachstum die größtmögliche Armutsverringerung bewirkt. Ein Großteil der in extremer Armut lebenden Menschen befindet sich jedoch in Ländern, die selbst wirtschaftlich und sozial ausgegrenzt sind. 1999 betrug das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-BIP der 49 am wenigsten entwickelten Länder (LDC) nach den damaligen Wechselkursen 288 US-Dollar oder 79 Cent pro Tag. Streng genommen ist dies nicht vergleichbar mit dem Tageseinkommen von einem Dollar bei extremer Armut, denn hierfür wurde der Dollarwert von 1985 zugrundegelegt und die unterschiedliche Kaufkraft der verschiedenen Länder berücksichtigt. Dennoch illustriert dieses Beispiel mit aller Schärfe die internationale Armutsfalle, in der die ärmsten Länder der Welt gefangen sind¹⁰.

In den neunziger Jahren belief sich das durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstum der LCD auf lediglich 1,1 Prozent und war in den meisten dieser Länder negativ. Der Anstieg sowohl der absoluten Anzahl extrem Armer als auch ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara ist unmittelbar darauf zurückzuführen, daß ihr Wirtschaftswachstum nicht mit dem Bevölkerungszuwachs Schritt halten kann. Wenn praktisch ganze Länder in Armut leben, sind die Inlandsersparnisse und -investitionen gering, und das Angebot an öffentlichen Diensten wie Bildung und Gesundheit, effiziente und gerechte Regulierung der Märkte sowie öffentliche Ordnung ist unzureichend. Die Struktur solcher Wirtschaften bleibt in Überlebensstätigkeiten verhaftet, und die Fähigkeit, sich von klimatischen oder externen Schocks zu erholen, ist sehr gering.

Verständlicherweise sparen die am wenigsten entwickelten Länder proportional weniger von ihrem BIP und investieren daher entsprechend weniger aus inländischen Quellen als andere Entwicklungsländer und die Industriestaaten. In den 26 ärmsten Ländern der Welt, die alle in Afrika südlich der Sahara liegen, beträgt die inländische Sparquote durchschnittlich nicht mehr als 2 bis 3 Prozent des BIP¹¹. Die dadurch entstandene Lücke wird durch einen Zustrom von Finanzen aus dem Ausland gefüllt, der in den neunziger Jahren zwischen 7,6 und 10,2 Prozent des BIP der am wenigsten entwickelten Länder entsprach¹².

¹⁰ Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD): *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the poverty trap* (Genf, 2002). Unter Verwendung eines Armutskriteriums, das auf Daten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und nicht auf den von der Weltbank verwendeten Einkommens- und Verbrauchserhebungen beruht, schätzt dieser Bericht, daß in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre 31 Prozent der Bevölkerung der LDC von weniger als US-Dollar 2 und 50 Prozent von weniger als 1 US-Dollar pro Tag lebten.

¹¹ Ebd.

¹² Vereinte Nationen: *World Economic and Social Survey 2002: Trends and policies in the world economy* (New York, 2002).

Der größte Teil des Zustroms von Finanzen in die LDC entfiel auf staatliche Entwicklungshilfe, denn diese Länder sind für private Investoren wenig attraktiv. Doch selbst mit dieser Hilfe waren ihre Investitionsquoten gering im Vergleich zu Entwicklungsländern mit ausgeprägterem Wirtschaftswachstum. Armutsverringerung erfordert eine Kombination von zunehmender Hilfe, einer weiteren drastischen Reduzierung des Schuldendienstes, mehr Zugang zu privaten für Quellen internationale Finanzmittel und einen Anstieg der inländischen Sparquote.

Die ärmsten Länder haben nicht nur sehr geringe Sparquoten, sondern geben auch nur rund 12 Prozent des Volkseinkommens für staatliche Dienste aus: In den Jahren 1994-1999 beliefen sich die Pro-Kopf-Ausgaben für die wichtigsten öffentlichen Dienste auf durchschnittlich 37 US-Dollar pro Jahr, die Ausgaben für Gesundheit auf 14 US-Dollar pro Person und pro Jahr. In den LDC standen im gleichen Zeitraum lediglich 15 Cent pro Person und pro Tag für private Kapitalbildung, öffentliche Infrastrukturinvestitionen und den Betrieb so wichtiger öffentlicher Dienste wie Gesundheit, Bildung und Verwaltung sowie öffentliche Ordnung zur Verfügung¹³. Insgesamt wirken sich diese Trends so aus, daß die ärmsten Länder der Welt weitgehend von Auslandshilfe abhängig sind, um einen Großteil ihrer Staatsausgaben wie auch ihren Investitionsbedarf zu finanzieren.

Für viele Entwicklungsländer sind die Überweisungen ihrer im Ausland arbeitenden Staatsbürger eine zusätzliche und höchst wichtige Einnahmequelle. Im Jahr 2000 entsprach der Wert solcher Überweisungen in mindestens neun Ländern 10 Prozent ihres BIP. 2002 überwiesen 7,3 Millionen in Übersee erwerbstätige Filipinos (nahezu 10 Prozent der Bevölkerung des Landes) mehr als 8 Milliarden US-Dollar an ihre im Land gebliebenen Familien – fast ebenso viel wie der Wert der gesamten Erzeugung der Landwirtschaft, der Fischerei und des Forstsektors des Landes und 15,5 Prozent mehr als im Vorjahr¹⁴.

Angesichts der Tatsache, daß das Arbeitskräftepotential der einkommensschwachen Länder sehr viel schneller wächst als die Anzahl ihrer Arbeitsplätze, und daß in den meisten Industriestaaten der Anteil alter Menschen an der Bevölkerung zunimmt, steht zu erwarten, daß die Anzahl der Migranten über die heute schätzungsweise 158 Millionen ansteigt. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nahmen die entwickelten Länder jedes Jahr durchschnittlich 2,3 Millionen Migranten aus weniger entwickelten Regionen auf¹⁵.

Sowohl internationale als auch Binnenmigration gehören zu den Überlebensstrategien von Familien in armen Gemeinwesen. Migranten brechen die Kontakte zu Angehörigen selten ab, sondern leben und arbeiten lediglich für relativ kurze Zeiträume außerhalb ihres Wohnortes. Andere kommen seltener zurück, schicken aber regelmäßig Geld. Untersuchungen über Haushalte in China, die Angehörige zur Arbeit in eine andere Region des Landes geschickt hatten, lassen erkennen, daß sich ihre Einkommen dank der Überweisungen um 14 bis 30 Prozent erhöhten¹⁶. Die meisten Migranten wollen eines Tages zurückkehren,

¹³ UNCTAD, a.a.O.

¹⁴ D. Arroyo: „World leader in migrant labour“, in *Philippine Daily Inquirer*, 18. März 2003.

¹⁵ Vereinte Nationen: *International Migration Report 2002*. Rund 175 Millionen Menschen, also etwa drei Prozent der Weltbevölkerung, leben gegenwärtig in einem anderen Land als ihrem Geburtsland, einschließlich der rund 16 Millionen Flüchtlinge und fast einer Million Asylsuchender.

¹⁶ A. de Brauw; J.E. Taylor; S. Rozelle: „Migration and incomes in source communities: A new economics of migration – Perspective from China“, Referat, gehalten an der University of California, Davis, zitiert in R. Skeldon: „Migration and poverty“, in *Asia-Pacific Population Journal* (Bangkok), Dez. 2002.

selbst wenn viele dies nie tun. Freiere Bewegungen von Arbeitskräften über Grenzen hinweg sowie umfangreichere Bemühungen um die Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern werden voraussichtlich in zunehmendem Maß auf der internationalen Tagesordnung stehen¹⁷ und könnten bei geeigneten Politiken der Entsende- und der Aufnahmeländer eine wichtige Komponente der internationalen Bemühungen um Armutsreduzierung sein. Die Internationale Arbeitskonferenz wird sich auf ihrer 92. Tagung 2004, für die eine allgemeine Aussprache über Wanderarbeitnehmer vorgesehen ist, mit diesen Fragen befassen.

Das Potential wirtschaftlicher Integration nutzen und ihre Lasten teilen

Viele einkommensschwache Länder sind bereits eng in internationale Märkte eingebunden; die LDC exportierten und importierten 1997/98 Güter und Dienstleistungen im Wert von durchschnittlich 43 Prozent ihres BIP¹⁸. Die meisten sind jedoch stark abhängig vom Export von Nicht-Öl-Rohstoffen, deren Preise 2001 im Schnitt um die Hälfte niedriger lagen als 20 Jahre zuvor. Einkommensschwache Länder, denen es gelang, einige Industrieerzeugnisse oder Dienstleistungen zu exportieren, erreichten ein schnelleres Wachstum, doch in der Regel bleiben sie alle auf den Weltmärkten am unteren Ende der Mehrwertskala.

Die derzeitige Runde der multilateralen Handelsgespräche sollte sich erneut mit der Frage befassen, wie gewährleistet werden kann, daß die Entwicklungsländer mehr an ihren natürlichen Ressourcen verdienen. Die Öffnung der Agrarmärkte der Industrieländer, eine Senkung der hohen Zölle auf verarbeitete Rohstoffe und die Stabilisierung der Rohstoffpreise auf einen ertrageicheren Niveau sind wichtig, um den Zuwachs des Handels für die Verringerung der Armut zu nutzen.

Im Zusammenhang mit Investitionen in das Verkehrsnetz sowie in Bildung und Ausbildung können Exporte starke Wachstumsimpulse geben und den ärmsten Ländern helfen, ihre Produktivität zu steigern. Eine grundlegende Voraussetzung für die Ausschöpfung des Arbeitsplatzpotentials von Handel und Investitionen in Entwicklungsländern ist eine Verlagerung auf Fertigerzeugnisse und moderne Dienstleistungen, um die Abhängigkeit vom Rohstoffexport zu vermindern. Viele Entwicklungsländer fördern deshalb nicht nur einheimische Exportfirmen, sondern versuchen auch, ausländische Direktinvestitionen (FDIs) anzuziehen, um eine Grundlage für die Produktion von Fertigerzeugnissen und Dienstleistungen zu schaffen. Die rapide Zunahme der FDIs von 57 Milliarden US-Dollar im Jahr 1982 auf 1.271 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000 hat den meisten Entwicklungsländern jedoch nichts eingebracht. Auf die zehn Länder, in die der Großteil der FDIs ging, entfielen 2001 75 Prozent der gesamten in Entwicklungsländern getätigten Investitionen, und diese hochgradige Konzentration hat sich seit 1985 nicht verändert¹⁹. Im Gegensatz dazu zogen die am

¹⁷ Siehe P. Stalker: *Workers without frontiers* (Genf, IAA, 2000).

¹⁸ Dies entspricht der weltweiten durchschnittlichen Handelsintegration, doch der Anteil der LDC an den gesamten weltweiten Aus- und Einfuhren lag 1999 nur bei 0,42 bzw. 0,7 Prozent. Da es sich um kleine Volkswirtschaften handelt, stellen die im internationalen Maßstab geringen Exporte und Importe einen großen Teil der Inlandsproduktion dar. UNCTAD, a.a.O.

¹⁹ UNCTAD: *World Investment Report 2002: Transnational corporations and export competitiveness* (New York und Genf, Vereinte Nationen, 2002). Die zehn größten Empfänger waren China mit Hongkong, China; Mexiko; Brasilien; Singapur; Südafrika; Chile; Taiwan, China; Thailand; Indien und Venezuela.

wenigsten entwickelten Länder sehr wenig Privatkapital an. Die FDIs in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara mit Ausnahme Südafrikas beliefen sich 2001 auf 7,5 Prozent der Firmeninvestitionen in China und Hongkong, China.

Die informationstechnologische Revolution²⁰ hat die Investitionsströme erheblich beeinflusst und das Wachstum globaler Produktionssysteme ermöglicht, in denen verschiedene Produktionsphasen in verschiedenen Ländern angesiedelt sind. Zunehmender und billigerer Zugang zu Informationen sowohl über Inputs als auch über Produktmärkte senkt die Transaktionskosten und ermöglicht Netzwerke verstreuter Produktionsstätten. Mit der Entstehung globaler Produktionssysteme und infolgedessen des grenzüberschreitenden Versands von Material und Einzelteilen findet ein zunehmender Teil des Welthandels innerhalb von Firmen und zwischen deren Zulieferern statt. Daher ist die Verflechtung zwischen Investitionen und Handelsstrukturen heute deutlich stärker.

In den Entwicklungsländern sehen sich einheimische Firmen zunehmendem Wettbewerb ausgesetzt, auf den viele kleine und mittlere Unternehmen nicht vorbereitet sind. Selbst wenn in ausländischen Firmen mehr Arbeitsplätze entstehen als in einheimischen Firmen vernichtet werden, so ist dies kein Trost für die Arbeitnehmer und Betriebe, die im Wettbewerb nicht mehr mithalten können. Werden solche Probleme rechtzeitig erkannt und wird einheimischen Firmen und ihren Angestellten geholfen, sich auf den Wettbewerb einzustellen, dann trägt dies dazu bei, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und ein Netzwerk von Lieferanten für Firmen aufzubauen, die international wettbewerbsfähig sind. Somit kann Beschäftigungspolitik entscheidend dazu beitragen, daß zunehmende Investitions- und Handelstätigkeit insgesamt zu einer Zunahme menschenwürdiger Arbeitsplätze und einer Verringerung der Armut führt²¹.

Werden die lokalen Aktivitäten multinationaler Firmen rasch und reibungslos in den nationalen Entwicklungsprozeß eingebunden, dann kann dies den Transfer von Managementkenntnissen und technischem Wissen in lokale Firmen möglich machen. Um solche Verknüpfungen zu nutzen, müssen die Empfängerländer in das Bildungs- und Ausbildungssystem investieren, um besser in der Lage zu sein, neue Technologien und neues Know-how aufzunehmen und zu vermeiden, daß es zu einem Mangel an Fachkräften kommt, der die Lohnunterschiede zwischen qualifizierten und unqualifizierten Arbeitnehmern vergrößern würde.

Ein wichtiges Instrument für den Aufbau von Partnerschaften mit ausländischen Investoren ist die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik. Sie bietet eine Agenda für den Dialog von Regierungen, nationalen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaftszentralen sowie Firmen und den Gewerkschaftsvertretern ihrer Angestellten über die wichtigsten grundsatzpolitischen Aspekte einer Maximierung des Beschäftigungspotentials der FDIs und des Umgangs mit Anpassungsproblemen, die in vielen Ländern Besorgnis erregen.

Zwischen den Entwicklungsländern – und letztlich zwischen allen Ländern – herrscht scharfer Wettbewerb um FDIs beziehungsweise um ihre Aufrechterhaltung. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben viele Schwellenländer die Schranken für FDIs weitgehend abgebaut, und Länder jeglichen Entwicklungsstands bieten Anreize wie die Ausweitung befristeter Steuerfreiheit, Befreiung

²⁰ Eine gründliche Analyse der Auswirkungen der informations- und kommunikationstechnologischen Revolution und der Möglichkeiten, die drohende „digitale Kluft“ innerhalb und zwischen Ländern zu überwinden, enthält IAA: *World Employment Report 2001: Life and work in the information economy* (Genf, 2001).

²¹ Zu diesen Fragen siehe IAA: *Investment in the global economy and decent work*, Verwaltungsratsdok. GB.285/WP/SDG/2, 285. Tagung, Genf, Nov. 2002.

von Einfuhrzöllen und direkte Subventionen. Seit 1998 boten 103 Länder ausländischen Gesellschaften Steuervergünstigungen an²². Zunehmend wird die Befürchtung geäußert, daß das gegenseitige Überbieten mit Anreizen in der Absicht, hochmobile ausländische Investoren anzuziehen, die die Produktion von Land zu Land verlagern können, zu einem Wettlauf nach unten führen könnte, bei dem steuerliche Vorteile immer größer und die Einhaltung der Umwelt- und Arbeitsnormen immer geringer werden.

Es gibt zwar zahlreiche Anhaltspunkte für einzelne Fälle mißbräuchlicher Arbeitspraktiken, doch aufgrund der Tatsache, daß entsprechende Daten nicht systematisch erfaßt werden, ist es schwierig, das tatsächliche Ausmaß und den Ernst des Problems einzuschätzen und geeignete grundsatzpolitische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene zu planen. Trotz der anhaltenden Kontroverse über die Frage der „ausgebeuteten“ Arbeitskräfte besteht im allgemeinen Übereinstimmung darüber, daß die verfügbaren Informationen über Beschäftigungsbedingungen in multinationalen Firmen erkennen lassen, daß diese in der Regel höhere Löhne zahlen als einheimische Firmen und daß sie relativ qualifizierte Arbeitskräfte brauchen. Die gemessen an der Anzahl der Arbeitsplätze 100 größten transnationalen Gesellschaften stellten im Jahr 2000 insgesamt 14 Prozent der 54 Millionen Arbeitsplätze in den ausländischen Niederlassungen von 65.000 transnational operierenden Firmen²³. Am besorgniserregendsten sind die Arbeitsbedingungen jedoch im Bereich von Montage-tätigkeiten, für den relativ gering qualifizierte Arbeitskräfte erforderlich sind und der sich vorwiegend aus zahlreichen kleineren Firmen zusammensetzt, die Zulieferer für bekannte Marken und Großhandel sind.

Entwicklungsländer, die die Grundlage für eine Industrie schaffen wollen, versuchen oft, kleinere Firmen ins Land zu holen, die zu globalen Wertschöpfungsketten gehören, in denen Erzeugnisse und Einzelteile an verschiedenen Orten hergestellt werden. Firmen dieses Sektors erhalten ihre Wettbewerbsfähigkeit, indem sie entweder ihre Produktivität erhöhen oder die Produktion an einen kostengünstigeren Ort verlagern. Die entscheidende Frage für Empfängerländer ist, ob sie ein Umfeld schaffen können, in dem die Einhaltung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit die Basis ist, auf der ausländische Firmen sowie Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sich gemeinsam darum bemühen, die Arbeitsbedingungen, die Qualität der Erzeugnisse und die Produktivität zu verbessern. Eine neuere Untersuchung zeigt am Beispiel der Exportproduktionszonen in Costa Rica, der Dominikanischen Republik und den Philippinen, daß der Übergang von ursprünglich gering qualifizierten zu qualifizierteren Tätigkeiten von entscheidender Bedeutung für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern ist. Der Untersuchung zufolge kann dieser Übergang erheblich erleichtert werden durch Ausbildung und andere Anreize, die Firmen mit höherer Produktivität anziehen²⁴.

Weitere in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Einrichtungen von der IAO durchgeführte Untersuchungen über Kosten und Nutzen beispielsweise der Exportproduktionszonen für Entwicklungsländer könnten dazu beitragen festzustellen, welche Strategien am besten geeignet sind, FDI-Konzepte für Entwicklungszwecke maximal zu nutzen und sicherzustellen, daß sie menschenwürdige Arbeit fördern. Solche Untersuchungen dürften ferner deutlich machen, inwieweit Süd-Süd-Zusammenarbeit verhindern kann, daß zum Nachteil aller Länder

²² G.H. Hanson: *Should countries promote foreign direct investment?* G-24 Discussion Paper Series, Nr. 9 (Genf, UNCTAD, Febr. 2001).

²³ Siehe UNCTAD: *World Investment Report 2002*, a.a.O.

²⁴ T.H. Moran: *Beyond Sweatshops: Foreign direct investment and globalization in developing countries* (Washington DC, Brookings Institution, 2002).

übermäßige Anreize geboten werden. Eines der im Hinblick auf grundsatzpolitische Kohärenz wichtigsten Ziele der einschlägigen internationalen Organisationen sollte es sein, den unnötigen Steuer- und Subventionswettbewerb zwischen Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern zu reduzieren und schließlich zu beseitigen. Die den ausländischen Investoren gewährten Zugeständnisse reduzieren die bereits knappen Ressourcen, die für nationale Armutsverringerungsstrategien zur Verfügung stehen, ganz erheblich.

Solidarität in einer globalisierten Welt

Trotz aller Bemühungen um eine Reduzierung des Schuldenbergs müssen viele einkommensschwache Länder noch immer einen Großteil ihrer Ressourcen für die Zinsen und die Rückzahlung des Kapitals früherer Anleihen aufwenden. Nach Angaben des UNDP zahlten 59 einkommensschwache Entwicklungsländer (mit Pro-Kopf-Einkommen von 755 US-Dollar oder weniger) im Jahr 2000 durchschnittlich 4,4 Prozent ihres BIP für den Schuldendienst, während sie Entwicklungshilfe in Höhe von 2,1 Prozent ihres BIP erhielten²⁵. Zwar beginnen die Schuldendienstzahlungen der ärmsten Länder dieser Gruppe zu sinken, da die im Rahmen der HIPC-Initiative verfügbare Unterstützung derzeit zum Tragen kommt, doch ist eine weitere Aufstockung der internationalen Maßnahmen zur Reduzierung und Abschreibung der Schulden zugesagt. Dies würde Mittel für Investitionen in die für Wachstum notwendigen physischen und sozialen Infrastrukturen freisetzen.

Daher ist zusätzliche Hilfe für eine Reduzierung der bestehenden Schuldenlast, eine Aufstockung der Investitionsgelder und eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben für die wichtigsten Dienste im Rahmen der Armutsverringerung erforderlich. Entscheidend ist der politische Wille. Wenn etwa die Subventionen der OECD-Länder für ihre Agrarindustrie, die sich 2001 auf 311 Milliarden US-Dollar beliefen, gesenkt würden, stünden mehr Mittel für die Entwicklungshilfe zur Verfügung. Die Agrarsubventionen der Industriestaaten betragen 2001 fast das sechsfache der gesamten staatlichen Entwicklungshilfe dieser Länder, die sich auf 52,3 Milliarden US-Dollar belief²⁶.

Die Weltbank schätzt, daß bis 2015 jährlich zusätzliche finanzielle Hilfen in Höhe von 40 bis 60 Milliarden US-Dollar nötig sind, um alle Länder in die Lage zu versetzen, die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen²⁷. Die anlässlich der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 von den Gebern versprochene Aufstockung der offiziellen Entwicklungshilfe um jährlich 12 Milliarden US-Dollar in den kommenden drei Jahren ist nur ein erster Schritt. Vorschläge zur Schaffung einer Investitionsfinanzierungsfazilität, die erneute Ausgabe von IMF-Sonderziehungsrechten sowie eine verbesserte fiskalische Zusammenarbeit zwecks Reduzierung von Steuerhinterziehung und Steuerflucht sind ernsthaft zu erwägen.

Ebenso wichtig wie der Umfang der Hilfe sind ihr Tempo, ihre Voraussagbarkeit und ihre verwaltungstechnische Effizienz. Trotz der Versprechungen der Geber, künftig nicht mehr eine Vielzahl kleiner Projekte und Programme, sondern langfristig breitangelegte staatliche Programme zu finanzieren, sind die

²⁵ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2002: Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt*, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Bonn, 2002.

²⁶ OECD: *Agricultural policies in OECD countries: A positive reform agenda* (Paris, 2002) und idem: *2002 Development Corporation Report*, statistischer Anhang, Tab. 1, abrufbar unter <http://www.oecd.org/xls/1100037000/1100037866.xls>

²⁷ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2002*, a.a.O.

Transaktionskosten, für die die staatlichen Dienste der Empfängerländer aufkommen müssen, um die Bedingungen der Geber zu erfüllen, noch immer beträchtlich.

Die Hilfsbeziehung ist nach wie vor unausgewogen und verfehlt so ihr Hauptziel, nämlich zu gewährleisten, daß der betreffende Staat die Verantwortung für die Armutsverringerungsstrategie übernimmt. Da bei öffentlichen Mitteln der Grundsatz der öffentlichen Rechenschaftspflicht gelten sollte, könnten Geber und Regierung erwägen, die Parlamente der Empfänger- und der Geberländer in die Kontrolle der Entwicklungshilfesaussgaben einzubeziehen. Dies würde auch die Mitwirkung und die zunehmende interparlamentarische Zusammenarbeit bei der Förderung der demokratischen Rechenschaftspflicht aller an der Hilfsbeziehung beteiligten Regierungen stärken.

Die Verringerung der Armut erfordert in den meisten Ländern sowohl nachhaltiges Wachstum als auch Umverteilung. Die richtige Mischung von grundsatzpolitischen Maßnahmen mit dem Ziel, gerechtes Wachstum zu erreichen und zu erhalten, kann am ehesten dort zusammengestellt werden, wo Entwicklungsstrategien in allen Bevölkerungsgruppen hohe Unterstützung genießen. Dies ist nicht nur nötig, um eine Destabilisierung durch unvereinbare Ansprüche zu vermeiden, sondern auch, um Vertrauen zu bilden, daß Handlungen verschiedener Gruppen, einschließlich der Regierung, durch Handlungen anderer ergänzt werden. Besonders wichtig ist dies für Politiken, die eine Zunahme menschenwürdiger Arbeitsmöglichkeiten anstreben. Eine besonders wichtige Investition ist die Bildung von Vertrauen zu den – öffentlichen wie privaten – sozialen Institutionen, die den Armen helfen, der Armut durch Erwerbstätigkeit zu entkommen. Mangelnder gesellschaftlicher Zusammenhalt kann Entwicklung ernsthaft erschweren und im Extremfall sogar die Regierungsfähigkeit des Staates unterminieren.

Wiederholt hat die internationale Gemeinschaft – so auch auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995 – erklärt, daß Soziale Sicherheit ein menschliches Grundrecht und ein wichtiges Instrument für die Schaffung gesellschaftlichen Zusammenhalts ist und so dazu beiträgt, sozialen Frieden und soziale Integration zu gewährleisten. Wie in Kapitel 3 erwähnt, beauftragte die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 89. Tagung 2001 die IAO, eine großangelegte Kampagne mit dem Ziel einzuleiten, die Soziale Sicherheit auszubauen und ihren Erfassungsbereich auf all jene auszudehnen, die ihres Schutzes bedürfen.

Entwicklungsländer und zwar insbesondere jene, in denen Armut weit verbreitet ist, müssen den Erfassungsbereich von Sozialschutzsystemen auf Familien und Gemeinschaften ausweiten, die im Teufelskreis der Bedürftigkeit gefangen sind. Die Bedeutung des Zugangs zu Grund- und Sekundarbildung und primärer Gesundheitsversorgung ist heute in vielen Entwicklungsländern anerkannt. Für eine bedürftige Familie sind Grundeinkommen, elementare Gesundheitsversorgung und Schulbildung für die Kinder die Grundlage für eine produktive Teilhabe an der Gesellschaft und der Wirtschaft. Gesicherte Familien bilden sichere Gemeinschaften und stabile Gesellschaften.

Die meisten in Armut lebenden Menschen denken jedoch nicht einmal im Traum an solche grundlegenden Sicherheiten. Ihr Alltag wird beherrscht von Unsicherheit und den Auswirkungen von Kriminalität, Drogenmißbrauch und der Auflösung sozialer Gefüge, deren Folge Gewalt, ethnischer und religiöser Fanatismus sowie politischer Extremismus sind. Wie in anderen Bereichen der Entwicklungsarbeit sind auch bei der Ausweitung des Sozialschutzes Maßnahmen auf nationaler Ebene in einem förderlichen internationalen Kontext erfor-

Öffentlich-private Partnerschaften für Rentenauszahlungen in Namibia

Solomon Natimbi ist Rentenzahlmeister. Er legt regelmäßig eine 3.000 Kilometer lange Strecke von Dörfern mit 300 Zahlstellen zurück und zahlt dort etwa 20.000 Personen ihre Rente aus. Sein fünfköpfiges Team arbeitet für ein Privatunternehmen (United Africa), das aufgrund eines Vertrags mit dem Ministerium für Gesundheitswesen und Sozialdienste die staatlichen Altersrenten, Kinderbeihilfen und Invaliditätsrenten an alle empfangsberechtigten Einwohner in ländlichen Gebieten auszahlt. United Africa beschäftigt im ganzen Land 13 solcher Teams, die jeweils 25 Tage benötigen, um die Strecken zwischen mehreren hundert Zahlstellen zurückzulegen.

Die Teams fahren in zwei Lieferwagen mit offener Ladefläche. Einer ist mit Wächtern besetzt und transportiert die Geldbehälter. In dem zweiten fahren der Zahlmeister und ein Techniker. Auf der Ladefläche des Lieferwagens ist ein Geldautomat befestigt, wie er ähnlich an den Eingängen vieler Banken zu finden ist. Der Geldautomat ist mit einem Laptop, einem Lesegerät für Fingerabdrücke und *smart cards* sowie mit einer einfachen Digitalkamera gekoppelt. Der Laptop enthält die Biometrie-, die Identifikationsdaten und die Leistungsansprüche aller Rentenempfänger an jeder Zahlstelle. Das Ministerium für Gesundheitswesen und Sozialdienste liefert die Daten für jede neue Tour. Die Rentenempfänger präsentieren ihre *smart card*, die auch ein Photo aufweist, und legen ihren Zeigefinger auf das Lesegerät. Die Maschine überprüft die Korrektheit des Fingerabdrucks, trägt die Zahlung auf der *smart card* ein und zahlt das Geld aus.

Wenn jemand zu krank ist, um zu der Zahlstelle zu kommen, kann er einen Bevollmächtigten beauftragen, dessen Fingerabdruck ebenfalls auf der *smart card* festgehalten wird. Wenn der Geldautomat den Fingerabdruck nicht anerkennt, erfolgt eine neue Eintragung, und das Geld wird erst im folgenden Monat gezahlt. Die Teams registrieren auch neue Leistungsempfänger, indem sie sie fotografieren und ihre Fingerabdrücke nehmen und ihnen auf der nächsten Tour die *smart card* übergeben.

Energie liefert ein transportabler Generator. Wenn es ein Problem gibt, kommt ein in der Kunst der technologischen Improvisation versiertes Serviceteam aus einem der Lokalbüros und zerlegt die Maschine an Ort und Stelle, während die Rentner geduldig warten.

Sobald sie ihre 200 Namibischen Dollar (etwa 25 US-Dollar im Jahr 2001) für den Monat erhalten haben, machen die Rentner ihre Einkäufe, trinken vielleicht ein Bier und gehen dann zurück nach Hause. Offiziell braucht niemand mehr als 7 bis 8 Kilometer bis zu seiner Zahlstelle zurückzulegen. Aus Sicherheitsgründen wechseln die Zahlstellen, und der jeweilige Tag und Zeitpunkt der Auszahlung wird den Leuten durch den Rundfunk erst kurz vorher mitgeteilt. Wer kein Radiogerät besitzt, wird durch den „Buschtelegraphen“ zuverlässig informiert.

An einer typischen Zahlstelle wurden elf Rentnerinnen und zehn Rentner befragt. Alle erklärten, ihre Rente stelle das einzige regelmäßige Bareinkommen in ihren ländlichen Haushalten dar. Die Durchschnittsgröße dieser Haushalte beträgt 5,4 Personen. Drei Viertel zahlen von ihrer Rente Schulgeld. Im Durchschnitt wird mit einer Rente auch das Schulgeld für drei Kinder finanziert. Die Hälfte der Rentnerinnen und Rentner erklärte, sie benötigten die Rente auch für den regelmäßigen Kauf von Arzneimitteln. Die gesamten Kosten dieses Rentensystems belaufen sich auf nur 0,8 Prozent des BIP. Das frühere System war anfälliger, langsamer und teurer. Das neue System erfaßt nahezu alle Menschen über 60 und hat das Leben der Familien in ganz Namibia verändert.

Quelle: Eckard Sclberger: Namibia's Universal Pension Scheme: Trends and Challenges, Extension of Social Security Paper No. 6, IAA, Genf, 2002. Die IAO hat bei der Reform des namibischen Systems der Sozialen Sicherheit Fachberatung geleistet.

derlich. Allerdings besteht die Gefahr, daß der Druck des Wettbewerbs um international mobile finanziellen Mittel und der Wettbewerb im Welthandel die Spielräume für eine Ausweitung des Sozialschutzes gerade dann einschränken, wenn er am dringendsten nötig ist. Wenn einkommensschwache Entwicklungsländer zugleich die Einkommens-, Gesundheits- und Bildungssicherheit erhöhen sollen, dann müssen sie sich auf die regelmäßige und berechenbare Bereitstellung von Entwicklungshilfe für ihre Sozialhaushalte verlassen können.

Als Beitrag zu neuen Überlegungen zum Thema globale Solidarität testet die IAO derzeit ein Projekt für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit durch einen Globalen Sozialen Treuhandfonds. Hierbei geht es darum, Menschen in

Ein Globaler Sozialer Treuhandfonds

Ausgehend von der Entschließung und den Schlußfolgerungen über Soziale Sicherheit, die die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 2001 angenommen hat, hat die IAO die Möglichkeit untersucht, die Entwicklung nationaler Sozialschutzsysteme durch eine internationale Finanzierung zu unterstützen. Das Ergebnis dieser Untersuchungen ist ein neuartiges Konzept für einen Globalen Sozialen Treuhandfonds, der die globalen, nationalen und kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten für die Soziale Sicherheit koppelt. Im November 2002 hat der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes den Generaldirektor zur Durchführung eines Pilotprojekts ermächtigt, das Geber- und Empfängerländer zusammenführen soll.

Die grundlegende Idee besteht darin, Menschen in reicheren Ländern aufzufordern, freiwillig jeden Monat einen bescheidenen Betrag (etwa 5 Euro oder rund 0,2 Prozent ihres Monatseinkommens) als Beitrag zu einem Globalen Sozialen Treuhandfonds zu leisten. Dieser soll in Form eines von der IAO unterstützten globalen Netzwerks nationaler Sozialfonds organisiert werden und

- die aufgebrachten Mittel zum Aufbau von Systemen des elementaren Sozialschutzes in Entwicklungsländern investieren und
- für eine bestimmte Anlaufperiode konkrete Leistungen übernehmen, bis die Systeme des elementaren Sozialschutzes sich selbst tragen.

Die genaue Gestaltung der Leistungssysteme wird von den jeweiligen nationalen, regionalen oder lokalen Prioritäten abhängen. Es wird jedoch erwartet, daß die vom Fonds unterstützten Systeme in erster Linie kombinierte nationale und kommunale Initiativen sein werden, die medizinische Grundversorgung, Leistungen zur Sicherung eines Grundeinkommens und Grundschulbildung finanzieren. Ein vielversprechender Weg zur raschen Verminderung der Armut ganzer Familien, der sich bei den Untersuchungen abgezeichnet hat, ist die Zahlung einer Grundrente von einem Dollar am Tag an die Älteren, was sich erwiesenermaßen deutlich auf das Wohl ganzer Familien auswirken würde.

Der Fonds ist als dezentralisiertes Netzwerk und nicht als zentralisierte Geldsammel- und Ausgabestelle gedacht. Dies fördert eine umfassendere Mitwirkung einzelner Personen in Gestalt von Beitragszahlern. Die Netzwerkstrategie sieht die allmähliche Entwicklung nationaler Sozialfonds vor, die in einer globalen Organisation zusammengeschlossen sind, aber in bezug auf ihre Mittelausstattung und -verwaltung völlig unabhängig bleiben. Die jeweiligen nationalen Organisationen würden sodann Kampagnen zur Gewinnung nationaler Mitglieder einleiten, Beiträge sammeln, die Gelder verwalten, über ihre Verwendung entscheiden und von den jeweiligen nationalen Organisationen finanzierte Projekte kontrollieren.

Wenn sich das Pilotprojekt als erfolgreich erweist und global ausgeweitet wird, wird es einen beträchtlichen Ressourcentransfer bewirken. Wenn 5 bis 10 Prozent aller Arbeitnehmer in den OECD-Ländern einen durchschnittlichen Beitrag von 5 Euro im Monat leisten sollten, könnte das Fondsnetzwerk innerhalb der kommenden zwei Jahrzehnte 80 bis 100 Millionen Menschen in den am wenigsten entwickelten Ländern sowie in Niedrigeinkommensländern unterstützen, die gegenwärtig keinerlei wirksamen Sozialschutz genießen.

Quelle: IAA, A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future (Genf, 2002).

reicheren Ländern zu bitten, jeden Monat einen Betrag (etwa 5 Euro oder rund 0,2 Prozent ihres Monatseinkommens) als Beitrag zu einem Globalen Sozialen Treuhandfonds zu leisten, der auf einem Netzwerk nationaler Sozialer Treuhandfonds basiert, deren Träger die IAO und andere interessierte Gruppen sind. Die Mittel werden anschließend in die Erstfinanzierung grundlegender sozialer Absicherungssysteme in den am wenigsten entwickelten Ländern investiert; diese Systeme sollen für einen bestimmten Zeitraum konkrete Leistungen übernehmen und sich später selbst tragen.

Die Bedrohung durch HIV/AIDS

Mehr als 25 Millionen Arbeitnehmer sind HIV/AIDS-infiziert und Millionen weitere sind von der Pandemie mitbetroffen. Die IAO hat berechnet, daß der Umfang der erwerbstätigen Bevölkerung in Ländern mit weiter Verbreitung im

Jahr 2020 zwischen 10 und 30 Prozent geringer sein wird als ohne HIV/AIDS, und dies stellt eine ernsthafte Bedrohung für ihr Wirtschaftswachstum und ihre Entwicklungsaussichten dar. Makroökonomische Leistungen werden durch die aufgrund der Pandemie steigenden Arbeitskosten wieder zunichte gemacht. Diese Kosten steigen durch Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, krankheitsbedingtes und sonstiges Fernbleiben vom Arbeitsplatz sowie geringere Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, die wiederum zu sinkendem Steueraufkommen, weniger ausländischen Investitionen und einem Rückgang der Arbeitsplätze führen.

Die Einkommen der Haushalte sinken durch Verlust der Beschäftigung oder niedrigere Produktivität vor allem in der Landwirtschaft, während die Ausgaben für Gesundheit steigen. Darüber hinaus wird die Erwerbsbevölkerung der Zukunft dadurch geschwächt, daß Kinder aus der Schule genommen werden, um bei der Betreuung erkrankter Angehöriger zu helfen oder mitzuverdienen oder weil sie einen oder beide Elternteile durch AIDS verloren haben. Durch die hohe Sterbeziffer der Lehrer wird auch das Bildungswesen beeinträchtigt. Die von Steuerzahlern und Unternehmen bestrittenen Staatseinnahmen gehen gerade zu dem Zeitpunkt zurück, zu dem die Sozialausgaben insbesondere für den Gesundheitsbereich steigen müßten. Das Zusammenwirken all dieser Faktoren führt zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums oder sogar zu einer Schrumpfung der Wirtschaft und zu einem Anstieg der Armut²⁸.

Die weitreichenden Auswirkungen der Pandemie wurden in Kapitel 3 im Zusammenhang mit der Diskriminierung der Frauen erörtert. Je ausgeprägter die geschlechtsbedingte Diskriminierung in einer Gesellschaft ist, desto negativer sind die Auswirkungen von HIV/AIDS für Frauen. Diese sind aufgrund von sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und biologischen Faktoren besonders anfällig für HIV/AIDS. Ihre sexuelle und wirtschaftliche Unterordnung unter Männer hat zur Folge, daß sie oft nicht in der Lage sind, sicheren Sex zu fordern oder unsicheren Sex abzulehnen. Außerdem sind Frauen aufgrund der dominierenden Stellung der Männer am Arbeitsplatz wie zu Hause sexueller Gewalt und Belästigung ausgesetzt. Aufgrund ihrer Mutter- und Betreuungspflichten sind die Möglichkeiten für Frauen, eine dauerhafte Beschäftigung zu finden, durch HIV/AIDS häufig in Frage gestellt. Infolge von Fernbleiben vom Arbeitsplatz verlieren Frauen ihre Arbeit, ihr Gewerbe oder andere produktive Tätigkeiten, und ein Wiedereinstieg in den formellen oder informellen Arbeitsmarkt ist oft schwierig.

Ressourcen für sozialen Schutz, die die vielfältigen Auswirkungen von HIV/AIDS lindern, stehen vor allem in den Ländern nur in begrenztem Umfang zur Verfügung, die schwer von der Pandemie betroffen sind. Ausgaben der öffentlichen Hand für Soziale Sicherheit und Gesundheit werden im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen häufig gekürzt. Daher müssen die Betreuungskosten von Gemeinschaften getragen werden, in denen Familien ihr Bestes tun, um Kranke und Sterbende zu pflegen, wobei die größte Last meist von Frauen getragen wird.

Erwerbstätige im informellen Sektor sind besonders anfällig für HIV/AIDS, sowohl hinsichtlich der Ansteckungsgefahr als auch der Folgen der Pandemie. Erstens ist bei ihnen aufgrund von Armut und niedrigem Bildungsniveau die Wahrscheinlichkeit ungeschützten Geschlechtsverkehrs und folglich einer Infizierung größer. Zweitens sind Betriebe des informellen Sektors gewöhnlich klein und arbeitsintensiv und mithin weitgehend abhängig von einer oder wenigen Arbeitskräften. Bei Erkrankung und Tod einer Arbeitskraft ist es für solche

²⁸ Siehe F. Lisk: *The labour market and employment implications of HIV/AIDS*, ILO/AIDS Working Paper Nr. 1 (Genf, IAA, 2002); D. Cohen: *Human capital and the HIV epidemic in sub-Saharan Africa*, ILO/AIDS Working Paper Nr. 2 (Genf, IAA, 2002).

Kleinbetriebe sehr schwierig, im Geschäft zu bleiben. Die prekäre Natur informeller Beschäftigung, der Mangel an Sozialschutz und der begrenzte Zugang zu Gesundheitsdiensten verstärken die Auswirkungen der Krankheit für den einzelnen Erwerbstätigen. Da Arbeitskräfte der informellen Wirtschaft in der Regel nicht gewerkschaftlich organisiert sind oder Berufsverbänden angehören und der Staat definitionsgemäß nur geringen Einfluß hat, greifen HIV/AIDS-Präventions- und Hilfsprogramme hier nur selten.

Migranten sind aus vielerlei Gründen – darunter Isolierung und Verlust sozialer Netzwerke sowie begrenzter Zugang zu Gesundheitsdiensten, Sozialschutz und Bildung – besonders anfällig für eine HIV-Infektion; dies gilt insbesondere für illegale Migranten. Seeleute, Lastwagenfahrer, wandernde Händler und andere hochmobile Arbeitskräfte sind überdurchschnittlich infektionsgefährdet, weil sie von ihren Familien getrennt sind und an vielen Transportrouten Alkohol und Sex angeboten werden.

Nach der Annahme der EntschlieÙung über HIV/AIDS und die Welt der Arbeit durch die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 88. Tagung im Juni 2000 stellte die IAO ein umfangreiches Programm auf, das Regierungen, Arbeitgebern und Gewerkschaften helfen soll, neue oder bessere Konzepte für die Bekämpfung von HIV/AIDS zu entwickeln. In Äthiopien, Botsuana, Kenia, Malaysia, Saint Lucia, der Vereinigten Republik Tansania, Thailand und Uganda sind Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit bereits angelaufen, andere sind in Vorbereitung. Kernstück dieses Programms ist die IAO-Richtliniensammlung zu HIV/AIDS und der Welt der Arbeit, die im Rahmen eines intensiven Konsultationsprozesses mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO ausgearbeitet wurde. Diese Richtliniensammlung wurde anläßlich der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS (New York, 25. bis 27. Juni 2001) offiziell vorgestellt und vom Generalsekretär der Vereinten Nationen sowie von Regierungen, Unternehmen, Arbeitsorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen begrüßt.

Ein kohärenter Rahmen für Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene

In zahlreichen detaillierten Untersuchungen über die vielen Facetten der Armut wird zunehmend deutlich, daß unterschiedliche Konzepte erforderlich sind, die auf die Probleme der verschiedenen Gemeinschaften und Länder zugeschnitten sind. Da Armut zahlreiche und miteinander zusammenhängende Ursachen hat, sind gezielte grundsatzpolitische Maßnahmen dann am wirksamsten, wenn sie kombiniert werden, um den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen. Zu den ermutigendsten Aspekten des neuen Ansatzes zur Verringerung und Beseitigung von Armut gehört es daher, daß der Akzent auf grundsatzpolitische Kohärenz gesetzt und von einem umfassenden Entwicklungsrahmen ausgegangen wird.

Armut schränkt das Recht der Menschen ein, ihre Fähigkeit zu stärken und zu nutzen, ein langes, gesundes und produktives Leben als geachtete Mitglieder stabiler Gemeinschaften zu führen und zu genießen. Das Setzen von Zielen wie jenen des Millenniumsgipfels ist ein wichtiger Mechanismus für Entscheidungen über Prioritäten und die Messung von Fortschritten, doch bei der Beseitigung von Armut geht es im wesentlichen darum, dafür zu sorgen, daß Menschen die Möglichkeit haben, durch eigene Bemühungen und die Zusammenarbeit mit anderen ihr Leben selbst zu gestalten. Kohärenz sollte nicht aufgedrängt, sondern von Menschen aufgebaut werden, die in Netzwerken öffentlicher und privater Sozialeinrichtungen organisiert sind, gegenseitig ihre grundlegenden Menschen-

rechte achten und daher fähig sind, sich kollektiv für ein gemeinsames Ziel einzusetzen.

Armutsverminderung in der Russischen Föderation

Von der Armut in der Russischen Föderation sind sowohl Lohnempfänger als auch Rentner betroffen, insbesondere aber Frauen. Sie hat ihre Wurzeln in der Arbeitslosigkeit, in unzureichenden oder nicht gezahlten Löhnen und Sozialleistungen sowie in unzulänglich konzipierten oder unzulänglich funktionierenden Umverteilungsmechanismen.

Das Ministerium für Arbeit und Soziale Entwicklung der Russischen Föderation und die IAO arbeiten gemeinsam mit der Verwaltung des Bundesbezirks (Okrug) Nordwest an einem Programm zur Verminderung der Armut. Ziel ist es, in Armut lebenden Frauen und Männern Zugang zum Arbeitsmarkt, ein angemessenes Einkommen, Ausbildung und Umschulung, Sozialhilfe und Sozialleistungen, kostenlose Sozialdienste und sichere Arbeitsbedingungen zu bieten. Die Initiative umfaßt auch ein Projekt, das Kindern den Schulbesuch ermöglichen und dadurch die Kinderarbeit beseitigen soll.

Im Vordergrund stehen die Entwicklung, Planung und Durchführung eines regionalen Demonstrationsprogramms zur integrierten Arbeitnehmerschulung und Beschäftigungsförderung.

Auf der Grundlage des Konzepts menschenwürdige Arbeit zur Verminderung der Armut durch Beschäftigungsförderung strebt das Programm die Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen Partnern an, um die Kapazitäten der Regionalbehörde und der Sozialpartner zu entwickeln. Unterstützt werden sollen in erster Linie

- bestehende und neue Kleinunternehmen bei der Überwindung verwaltungstechnischer Hindernisse, wozu beispielsweise Anmeldeschwierigkeiten und Steuerprobleme gehören;
- sozial verantwortungsbewußte Unternehmensumstrukturierungen mit Hilfe von Umschulungsprogrammen, die sich auf die Erfahrungen der Arbeit der IAO in der Tschuwaschischen Republik der Russischen Föderation stützen;
- die Entwicklung von Fertigkeiten mit Hilfe der gemeindegestützten Ausbildungsmethodik der IAO;
- die Gründung von Sozialpartnerschaften, mit denen Sozial-, Arbeits- und Wirtschaftsprobleme angegangen werden können;
- eine quantitative Analyse der für geplante Reformen im öffentlichen Wohnungswesen sowie bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor erforderlichen Ressourcen;
- die Ausweitung eines angemessenen und nachhaltigen Sozialschutzes auf die Mehrheit der Bevölkerung im Bezirk, vor allem auf die zahlreichen Wanderarbeiter;
- die Förderung sicherer Arbeitsbedingungen.

Quelle: IAO-Subregionalamt für Osteuropa und Zentralasien in Moskau.

Strategien zur Armutsverringerung müssen auf die spezifischen Bedürfnisse, Kapazitäten und Möglichkeiten von Gemeinwesen und Ländern zugeschnitten werden, und daher hat es keinen Sinn, im Interesse der grundsatzpolitischen Kohärenz eine „Einheitsgröße“ vorzuschlagen. Alle Gemeinwesen und Länder müssen eigene Prioritäten aufstellen und aus einer Auswahl grundsatzpolitischer Optionen eine ausgewogene und integrierte Strategie zusammenstellen. Entscheidungen über Austausch- und Gegenleistungen, die beste Reihenfolge und das Tempo der Strategie sind oft von entscheidender Bedeutung, und wenn diese Entscheidungen erfolgreich sein sollen, dann müssen sie von denen getroffen werden, die die Programme durchführen werden.

Das Zwillingsprinzip der Eigenverantwortung und der Mitwirkung, das der neuen globalen Strategie zur Armutsverringerung zugrunde liegt, setzt voraus, daß Entscheidungen über Prioritäten weitgehend den Ländern selbst und innerhalb der Länder den einzelnen Gemeinwesen überlassen werden. Eine Dezentralisierung ohne Achtung der Menschenrechte wird jedoch Menschen, die in Armut leben und der Willkür lokaler Eliten ausgeliefert sind, nicht zur Mitbestimmung befähigen. Jüngste Untersuchungen der Weltbank in Indonesien

zeigen, daß dörfliche Leitungsstrukturen effektiver sind, wenn die Menschen auch in anderen sozialen Vereinigungen wie Kreditgenossenschaften und Wassernutzergruppen mitarbeiten. Für Menschen, die in Armut leben, ist kollektive Mitsprache wichtig für die Mitwirkung an lokalen Entscheidungen, bei denen andernfalls die mächtigsten Familien des Ortes dominieren²⁹. Die Grundlagen effektiver Eigenverantwortung und Mitwirkung bei Konzepten und Programmen zur Armutsverringering sind das Recht, sich zu organisieren und die Macht, die kollektives Handeln den Einzelnen verleiht, die sonst nicht in der Lage wären, ihr Leben selbst zu gestalten.

Bei der Erweiterung und Intensivierung des Entwicklungsprozesses kommt Parlamenten und anderen demokratisch gewählten Organen eine zentrale Rolle zu. Die von Gebern zugesagten Mittel stellen für viele Länder einen großen Teil der Staatshaushalts dar. Die Parlamente der Empfängerländer könnten die wichtige Aufgabe erfüllen sicherzustellen, daß beide Seiten ihre Versprechungen halten und daß die Aufwendungen für die Verwaltung der Hilfsgelder möglichst gering gehalten werden³⁰.

Internationale Organisationen, auch die IAO, haben ihren Entwicklungsansatz insofern geändert, daß sie heute für eine weitaus stärkere Rolle der Regierungen der Empfängerländer, der Parlamente und der nationalen Partner wie Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und kommunaler Gruppen plädieren und sie fördern. Der Prozeß der Strategiepapiere zur Verringerung von Armut (PRSP), der von der Weltbank initiiert wurde und inzwischen zunehmend von anderen internationalen und nationalen Organisationen übernommen wird, soll den Regierungen der ärmsten Länder die Hauptverantwortung für die konzeptionelle Gestaltung und die Umsetzung übertragen. Auch die Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen ist dabei, ihre Planungsmechanismen auf die von den Entwicklungsländern festgelegten Armutsverringeringstrategien umzustellen.

Des weiteren ermutigt der neue Ansatz die Regierungen, bei der Entwicklung ihrer PRSP die Geschäftswelt, die Gewerkschaften, das Parlament, die örtlichen Behörden und die Zivilgesellschaft eingehend zu konsultieren. Es geht jedoch nur langsam voran, sowohl bei den Bemühungen, auf internationaler Ebene ausreichende finanzielle Unterstützung für kohärente nationale Konzepte zu mobilisieren, als auch bei dem Bemühen, die Hilfe so zu gestalten, daß die übermäßige Abhängigkeit von den Gebern reduziert und die Rechenschaftspflicht gegenüber den Menschen in den armen Ländern ausgeweitet wird.

In diesem Zusammenhang hat die IAO die Absicht, umfassender über den Ansatz der menschenwürdigen Arbeit bei der Armutsverringering zu informieren, das Portefeuille der technischen Hilfe der IAO zur Verfügung zu stellen und, was noch wichtiger ist, alle sozialen Einrichtungen, die zur „Weltgemeinschaft der Arbeit“ gehören, zu ermutigen, bei der Gestaltung und Durchführung der national verantworteten Strategien mitzuwirken. Die IAO hilft ihren dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei der Entwicklung von Mechanismen des Sozialdialogs

²⁹ V. Alatas; L. Pritchett; A. Wetterberg: *Voice lessons: Local government organizations, social organizations, and the quality of local governance*, Worldbank Policy Research Paper 2981, März 2002.

³⁰ „Die Verzögerung oder Nichtzahlung zugesagter Mittel gefährdet die Haushaltsplanung und den Zeitplan für die Umsetzung und reduziert damit die Effektivität von Projekten und Programmen (...). Die große Anzahl und die Überschneidungen von Prozessen, Missionen, Überprüfungen, Tagungen, Studien und Berichten stellen sowohl für die Regierung als auch die Entwicklungspartner eine übermäßige Belastung dar. Für die Regierung von Tansania, deren Kapazitäten noch gering sind, ist dies eine besonders schwere Bürde.“ Rede des Präsidenten der Vereinigten Republik Tansania, Mkapa, vor dem Hochrangigen Forum für Harmonisierung, Rom, 24.-25. Febr. 2003.

als entscheidender Komponente dieses Prozesses. Ein wichtiger Träger dieser Arbeit werden die IAO-Länderprogramme für menschenwürdige Arbeit sein.

Die IAO wird sich auch weiterhin bemühen sicherzustellen, daß Entscheidungsträger auf nationaler und internationaler Ebene, die mit Fragen der finanziellen Stabilität und der Handelsliberalisierung befaßt sind, den Zusammenhang von Jugendbeschäftigung, sozialer Stabilität und anderen makroökonomischen und Entwicklungszielen berücksichtigen.

Der Prozeß der Strategiepapiere zur Verringerung von Armut: Die Erfahrungen der IAO

Die Ausarbeitung der Strategiepapiere ist für alle Beteiligten ein Lernprozeß: für Regierungen, Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, die Bretton-Woods-Institutionen und Entwicklungsbanken, die IAO, die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die bilateralen Geber und vor allem die in Armut lebenden Menschen und die verschiedenen Arten von kommunalen Organisationen, für die sie sich entscheiden. Die Erfahrungen der IAO bei der Mitarbeit an Strategiepapieren ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – recht positiv³¹. Die Regierungen haben das Angebot begrüßt, in den Zuständigkeitsbereichen der IAO konkrete technische Hilfen bereitzustellen und die Konsultation mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu fördern.

Die IAO unterscheidet sich insofern von anderen Sonderorganisationen, als sie sowohl technische Hilfen auf wichtigen Gebieten – Rechte, Beschäftigung und Sozialschutz – bereitstellen als auch in Form dreigliedriger Konsultationen Unterstützung für den partizipatorischen Prozeß bieten kann. Die IAO hat in mehreren Ländern die Erfahrung gemacht, daß dieser Aspekt der Strategiepapiere in immer breiteren Kreisen geschätzt und in politische Systeme eingebettet wird. Die Weltbank, der IWF und zahlreiche Empfänger- und Geberländer beginnen, die Zivilgesellschaft über Konsultation und Mitwirkung in die Strategien zur Armutsverringerung einzubeziehen. Ursprünglich gab es Befürchtungen, dieser Prozeß sei eine teure Zeitverschwendung, doch inzwischen sieht es so aus, als trage er immer mehr dazu bei, die Analyse der Vorbereitung und Ursachen von Armut und die Wirksamkeit von Strategien zur Verringerung der Armut zu verbessern.

Die IAO hat den Regierungen nahegelegt, die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer einzuladen, in allen Phasen des PRSP-Prozesses uneingeschränkt mitzuarbeiten. In einigen Fällen jedoch haben die Sozialpartner Besorgnis und Enttäuschung darüber geäußert, daß ihre Standpunkte und ihre potentielle Unterstützung offenbar unterbewertet werden. Hierfür gibt es eine Reihe von Erklärungen, darunter folgende:

- Viele einkommensschwache Länder stehen unter massivem Druck, Strategiepapiere vorzulegen, um für Weltbank/IWF-Kredite, Schuldenerleichterung und Mittel zu Vorzugsbedingungen in Betracht zu kommen. Seit einigen Jahren legen die Geber großen Wert auf mittelfristige Ausgabenplanung sowie die Reform des öffentlichen Sektors und eine Verbesserung des makroökonomischen Managements. Angesichts der begrenzten Kapazitäten für die schnelle Ausarbeitung einer umfassenden Strategie machen es die externen Forderungen nach Fokussierung auf diese Bereiche schwierig

³¹ Seit dem Jahr 2000 arbeitet die IAO besonders eng mit Honduras, Kambodscha, Mali, Nepal und der Vereinigten Republik Tansania zusammen, um festzustellen, wie die Perspektive der menschenwürdigen Arbeit in ihre Armutsverringerungsstrategien eingebracht werden kann.

für die Länder, auf andere Ziele einzugehen, denen sie – wie etwa der menschenwürdigen Arbeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen – hohe Priorität eingeräumt haben.

- Wenn Sozialpartner ihre Standpunkte in politische Entscheidungsprozesse auf Regierungsebene einbringen wollen, dann wenden sie sich gewöhnlich an das Arbeitsministerium. Dieses spielt in vielen Ländern jedoch eine untergeordnete Rolle im PRSP-Prozeß, der nach wie vor als vorwiegend haushaltsrelevanter regierungsinterner Prozeß gilt, für den das Finanz- und das Wirtschaftsministerium zuständig sind.
- Die Tatsache, daß die internationale Gemeinschaft so großen Wert auf die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen legt, kann problematisch werden, da sich nur wenige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit diesem relativ neuen und höchst dehnbaren Begriff identifizieren. Außerdem gibt es auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht zu ihrer Bewegung zählen³².
- In manchen Ländern ziehen es die Regierungen vor, mit Gewerkschaften und/oder Arbeitgeberverbänden, die traditionell offen regierungskritisch oder oppositionell eingestellt sind, nicht ins Gespräch zu kommen, sondern sie bewußt aus dem PRSP-Prozeß herauszuhalten.
- Manche Weltbank- und IWF-Beamte sind mit der Tätigkeit der Sozialpartner nicht vertraut und sehen trotz entsprechender Ersuchen ihrer eigenen Vorgesetzten keine Notwendigkeit, die staatlichen PRSP-Teams zu veranlassen, sich um die Mitwirkung der Sozialpartner zu bemühen.
- Einige Gewerkschaften ziehen es vor, nicht an etwas mitzuwirken, was von ihnen gelegentlich als Fortsetzung der bisherigen und von ihnen abgelehnten Stabilisierungs- und Anpassungspolitik betrachtet wird. Viele andere teilen diese Bedenken, versuchen aber, durch aktive Mitarbeit im PRSP-Prozeß den grundsatzpolitischen Rahmen zu ändern. Manche Arbeitnehmer- und/oder Arbeitgeberverbände schränken ihr Engagement ein, weil sie entweder den tatsächlichen Wert einer Mitarbeit in Frage stellen oder aber andere Prioritäten haben, die ihnen wichtiger sind als eine Beteiligung am PRSP-Prozeß.

Obgleich es viele Möglichkeiten gab, bei der Ausarbeitung der Strategie-papiere auf Analysen und grundsatzpolitische Arbeiten der IAO zurückzugreifen, haben sich die ersten, 2000 und 2001 fertiggestellten Vorläufigen und Ausführlichen Strategie-papiere im Hinblick auf Fragen der menschenwürdigen Arbeit als im wesentlichen enttäuschend erwiesen. Dies liegt wahrscheinlich teilweise daran, daß die Arbeitsministerien und die Sozialpartner nur in relativ geringem Umfang an den Konsultationsprozessen für die Ausarbeitung der ersten Strategie-papiere beteiligt waren. Es kann außerdem daran liegen, daß die Gleichstellungsaspekte der Armut unzureichend berücksichtigt worden sind.

³² Die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen entwickeln sich auf nationaler Ebene und weltweit, hieß es in der *Gemeinsamen Erklärung über „Die Globalisierung der sozialen Gerechtigkeit“*, die der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), die Internationalen Berufssekretariate (IBS), der Gewerkschaftliche Beratungsausschuß (TUAC) bei der OECD, der Weltgewerkschaftsbund (WGB) und der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) im Januar/Februar 2002 an das Weltsozialforum (Porto Alegre) und das Weltwirtschaftsforum (New York) richteten. „Gewerkschaften gehören sowohl zur Zivilgesellschaft als auch zur Industrie. Wenn wir die Anliegen unserer Mitglieder vertreten sollen, müssen wir bereit sein zum Dialog mit den Arbeitgebern, für die sie tätig sind, und zwar ebenso, wie wir mit ihnen zu verhandeln bereit sind, während wir gleichzeitig mit anderen in der Gesellschaft zusammenarbeiten. Unsere Aufgabe ist es, voranzugehen und die Interessen der Arbeitnehmer dadurch zu vertreten, daß wir Bündnisse mit denen schließen, die unsere Sichtweisen teilen, und daß wir debattieren und argumentieren mit denen, die anderer Meinung sind als wir.“

Während öffentliche Ausgaben für so wichtige Bereiche wie Bildung und Gesundheit von großer Bedeutung für die Armutsverringerung sind, wird die übergreifende Frage, wie armenfreundliches nachhaltiges Wachstum erzeugt werden kann, bei den Beratungen über die meisten Strategiepapiere noch nicht angemessen berücksichtigt. Dies sollte sich im Zuge der Weiterentwicklung der Strategiepapiere ändern, und die IAO erwartet künftig mehr Aufmerksamkeit für die fundamentale Frage, wie die Produktivität und das Arbeitsentgelt erwerbstätiger Armer angehoben werden können. Dies ist unauflöslich verbunden mit der allgemeineren Frage, wie Gerechtigkeit und Umverteilung neben den Schwerpunkten Wachstum und Sozialausgaben auf der Prioritätenliste weiter nach oben gerückt werden können.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß der Beitrag der IAO-Außendienststruktur von erheblicher Bedeutung für uneingeschränkte Mitwirkung in PRSP-Dialogen ist. Regelmäßige und häufige Kontakte und im Idealfall die Präsenz im Land sind sehr wichtig für eine umfassenden Nutzung der Möglichkeiten, die formelle und informelle Netzwerke bieten. Die Sozialpartner müssen einen Großteil der Fürsprecherfunktionen übernehmen, die mit den Zielen der IAO im Hinblick auf die Strategiepapiere verbunden sind, doch in den meisten einkommensschwachen Ländern erfordert dies umfangreiche Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten. Die vier Hauptanliegen im Ablauf von PRSP-Prozessen von der Gestaltung zur Durchführung lassen sich wie folgt beschreiben:

- Die Strategiepapiere bedürfen einer gründlicheren Analyse der Beschäftigung und anderer Aspekte der menschenwürdigen Arbeit. Dies sollte es erlauben, die vier strategischen Ziele der menschenwürdigen Arbeit ausdrücklicher in Strategien zur Armutsverringerung einzubeziehen.
- Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Arbeitsministerien müssen systematischer in den partizipatorischen Prozeß, der der Gestaltung und Durchführung der PRSP zugrunde liegt, integriert werden. Ohne Sozialdialog sind die Grundsätze der Partizipation und der nationalen Selbstverantwortung ernsthaft beeinträchtigt und ist es wenig wahrscheinlich, daß Strategien der menschenwürdigen Arbeit angemessen berücksichtigt werden.
- Die Strategiepapiere sollten der Frage, wie nachhaltiges Wachstum maximal für die Verringerung von Armut genutzt werden kann, mehr Aufmerksamkeit widmen. Dies sollte zu stärkerer Konzentration auf Fragen wie beispielsweise Landreform, Entwicklung einer gerechten, effizienten und effektiven Steuerpolitik und Integration der informellen Wirtschaft in Marktregulierungsmechanismen führen, die Unternehmen und Beschäftigung fördern.
- Geberländer müssen Fragen im Zusammenhang mit Beschäftigung und Unternehmensgründung, Sozialschutz, Rechten, Vertretung und Dialog, Förderung der Dreigliedrigkeit und anderen Armutsverringerungskonzepten, zu denen die IAO über Fachwissen verfügt, in ihre Finanzierungsprioritäten aufnehmen.

Die IAO unterhält nicht nur in den fünf vorstehend genannten Schwerpunktländern, sondern auch in mehreren anderen Ländern PRSP-Aktivitäten, und zwar vorwiegend in Afrika, wo das grundsatzpolitische Umfeld klar auf die Entwicklung von Strategiepapieren ausgerichtet ist. Die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) bietet nun einen kontinentalen Rahmen, innerhalb dessen die IAO mit ihrem Programm Arbeitsplätze in Afrika einen Beitrag leistet.

Mit zunehmendem Bekanntheitsgrad der PRSP-Aktivitäten der IAO wollen immer mehr Länder die begrenzten Ressourcen der IAO in Anspruch nehmen. Sie bemüht sich, positiv auf diese Ersuchen um Unterstützung des PRSP-

Prozesses in der Gestaltungs- und zunehmend auch in der Durchführungsphase zu reagieren und hat im Amt die organisatorischen Vorkehrungen für eine koordinierte und einheitliche Vorgehensweise getroffen. Besonders geschätzt wird nicht nur unser technisches Fachwissen, sondern auch unsere Kenntnis der Art und Weise, wie sich andere Länder mit ähnlichen Problemen bemühen, Armut durch Förderung menschenwürdiger Arbeit zu beseitigen.

Hierbei wird die IAO auch weiterhin die Notwendigkeit einer integrierten Perspektive unterstreichen, in deren Mittelpunkt menschenwürdige Arbeit steht und die sich auf die ganze Bandbreite ihrer Initiativen technischer Zusammenarbeit in vielen Ländern stützt. Auch wird es zunehmend notwendig sein, die Sozialpartner durch Aufbau von Kapazität in die Lage zu versetzen, sich aktiv an der Überwachung der Durchführung der PRSP zu beteiligen und allgemeine Richtlinien aufzustellen, die den Außendienststellen und den Sozialpartnern helfen, die Chance zur Teilnahme an PRSP-Dialogen möglichst umfassend zu nutzen. Zwar haben die Geber Interesse bekundet, die Arbeit der IAO im Hinblick auf den PRSP-Prozess zu unterstützen, doch dies erfordert zusätzliche Mittel. Wenn Programme für menschenwürdige Arbeit in die Strategiepapiere einkommensschwacher Länder integriert werden, dann erhöht dies die Sichtbarkeit und die Wirkung des Beitrags der IAO, und dies wiederum stärkt den Einfluß der IAO in grundsatzpolitischen Dialogen und Partnerschaften auf vielen Ebenen, darunter mit den Bretton-Woods-Institutionen, den Gebern und anderen Entwicklungsorganisationen.

Ein Blick in die Zukunft: Dreigliedriges Engagement für die Beseitigung der Armut

Bei den neuen multilateralen Bemühungen um Armutsverringering gibt es drei Aspekte, die die Arbeit der IAO und die ihrer Partnereinrichtungen miteinander verbinden. Erstens ist der Grundsatz der Offenheit und Partizipation, der den PRSP-Prozeß auszeichnet, als Einladung an Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu verstehen, substantiell zur Gestaltung staatlicher Politik beizutragen. Die Regierungen und die Bretton-Woods-Institutionen sollten eine solche Partizipation aktiv fördern. Zweitens sollten Beschäftigung, Vertretung, Sozialschutz und Sozialdialog zu den zentralen Anliegen von Armutsverringeringskonzepten sowohl auf makro- als auch auf mikroökonomischer Ebene gehören. Drittens wird die effektive Umsetzung der Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sicherstellen, daß ein soziales Fundament vorhanden ist, das eine effektivere und gerechtere Funktionsweise der Marktkräfte erlaubt.

Das erneute internationale Eintreten für die Verringerung der extremen Armut, die entsprechende Ausrichtung der diesbezüglichen staatlichen und internationalen Hilfe und der erweiterte begriffliche und grundsatzpolitische Rahmen bieten der IAO eine ungewöhnliche Gelegenheit, einen bedeutsamen Beitrag zu leisten. Es geht darum nachzuweisen, daß der Ansatz der menschenwürdigen Arbeit hilfreich ist für die Verringerung der Armut.

Wie es in den Programm- und Haushaltsvorschlägen für 2004-05 heißt, wird die IAO die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen stärken, die nationale Politik zur Verminderung der Armut auf der Grundlage der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu beeinflussen. Dies betrifft insbesondere Länder, die sich in einem PRSP-Prozeß oder einem ähnlichen nationalen Planungsverfahren befinden, das in- und ausländische Ressourcen für Armutsverringering zusammenfassen soll.

Gemeinsam mit Mitgliedsgruppen in einigen Ländern, die Pilotprogramme durchführen oder die IAO um Unterstützung im PRSP-Prozeß ersucht haben³³, arbeitet die IAO an der Entwicklung einer nationalen Agenda für menschenwürdige Arbeit. Eine integrierte Agenda für Armutsverringerung und soziale Integration mit den Schwerpunkten Normen und Rechte, Unternehmens- und Beschäftigungsförderung sowie Sozialschutz und Sozialdialog und mit den Querschnittsthemen Geschlechtergleichstellung und internationale Partnerschaften fördert erfahrungsgemäß sowohl die Analyse der Hauptprobleme als auch die Ermittlung konkreter Maßnahmen.

In der Regel beginnt die IAO damit, gemeinsam mit den Mitgliedsgruppen zu erörtern, welches ihrer Ansicht nach die Hauptprobleme sind, mit denen Unternehmen, Arbeitnehmer und Gemeinwesen konfrontiert sind, wenn sie die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen generell und speziell die der Armen verbessern wollen. Bei den ersten Treffen werden eine Reihe von oft zusammenhängenden Problemen identifiziert, darunter Kriminalität und die Zunahme von Gewalt und Jugendarbeitslosigkeit, die Benachteiligung von Mikro- und Kleinbetrieben im unsicheren Umfeld der informellen Wirtschaft, und der Mangel an Bildungseinrichtungen und Gesundheitsdiensten in abgelegenen ländlichen Gemeinwesen.

Sobald die Debatte von der Ermittlung der Probleme zu möglichen Antworten gelangt, kann die IAO Informationen und Vorschläge zu Ansätzen anbieten, wie auf lokaler und nationaler Ebene mit solchen Problemen umzugehen wäre, und sie kann mit den Sozialpartnern und Behörden prüfen, ob diese Ansätze ihren Prioritäten angepaßt werden können. In vielen Fällen kann die IAO eine gemeinsame Analyse ermöglichen und die „Weltgemeinschaft der Arbeit“ an nationale Grundsatzdebatten über Entwicklung und internationale Initiativen wie den PRSP-Prozeß anschließen. Ihr Hauptbeitrag ist es, das verfügbare technische Fachwissen und die Erfahrungen anderer Länder beim Umgang mit den gleichen Problemen in die Diskussion einzubringen. Ein gemeinsames Verständnis der Armutproblematik, das durch Einbeziehung der Sozialpartner und der wichtigsten zivilgesellschaftlichen Gruppen in Debatten über Defizite an menschenwürdiger Arbeit entwickelt wird, und die durch Überwindung der Armut anfallenden Dividenden können Regierungen helfen, einen Konsens über Prioritäten und Maßnahmen herzustellen.

Besonders sachdienlich können partizipatorische Forschungs- und Analyse-techniken sein, denn durch die Einbeziehung von Organisationen der Armen entdecken sie Lösungen und Erfahrungen, wie sie auf der untersten Ebene praktiziert werden. So ermutigte beispielsweise eine Untersuchung der einzigen Mutterschaftsgeld zahlenden Mikroversicherung für weibliche Arbeitskräfte des informellen Sektors in Indien, zwei andere Versicherungen, die solche Leistungen nicht boten, dies einzuführen³⁴. In Mali gelang es der Regierung, den Arbeitgebern, den Gewerkschaften und der IAO, auf der Grundlage der vom Programm Arbeitsplätze in Afrika geförderten Forschungsarbeiten und Grundsatzdebatten das Finanzministerium und die Weltbank zu überzeugen, daß das Strategiepapier des Landes auf die Beschäftigungspolitik eingehen muß. Auf den Philippinen gelangten Diskussionen auf nationaler Ebene sehr rasch zu der Schlußfolgerung, daß es sinnvoll ist, zur Förderung der lokalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung das Konzept der menschenwürdigen Arbeit einzusetzen. Die Initia-

³³ Äthiopien, Bangladesch, Ghana, Honduras, Indonesien, Kambodscha, Kasachstan, Mali, Marokko, Nepal, Panama, Philippinen, Vereinigte Republik Tansania, Sri Lanka, Vietnam. Des weiteren hat die IAO die Wirtschafts- und Sozialpolitik von Bahrain und Dänemark daraufhin geprüft, ob die Perspektive der menschenwürdigen Arbeit berücksichtigt worden ist.

³⁴ Siehe IAA: *Extending maternity protection to women in the informal economy: The case of VimoSEWA, Indien* (Genf, 2002).

tive der Regierung zur Schaffung „armutsfreier Zonen“ hat erhebliches Interesse geweckt und die IAO konnte einen Beitrag leisten, indem sie über ihre Erfahrungen mit verschiedenen kommunalen Organisationsformen wie ländliche Genossenschaften und gemeinwesengestützte Ausbildung berichtete.

Angesichts der positiven Reaktion der Mitgliedsgruppen auf das IAO-Pilotprogramm menschenwürdige Arbeit und ihr Engagement für den PRSP-Prozess könnte eine flexible Agenda für nationale Diskussionen die nachstehend aufgeführten grundsatzpolitischen Themen für Gespräche zwischen den Sozialpartnern umfassen. In vielen Ländern könnte eine ähnliche Agenda auch dafür verwendet werden, auf regionaler und kommunaler Ebene die Perspektiven der „Weltgemeinschaft der Arbeit“ in ein kohärentes Programm für Armutsverringerung einzubringen. Die IAO könnte bei der Ausarbeitung grundlegender Diskussionspapiere helfen, und zwar in Konsultation mit Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, um den Meinungsaustausch über die ihrer Auffassung nach prioritären Probleme zu erleichtern.

Beschäftigung und Unternehmensentwicklung

- Analysen von Beschäftigungstrends zur Ermittlung sektoraler oder regionaler Muster von Wachstum oder Rückgang. Verbesserung des Datenmaterials über den Ort der Arbeit und das Arbeitsentgelt, über Erwerbsraten und Haushaltseinkommen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter.
- Einschätzung des Qualifikationsangebots, des künftigen Bedarfs, der Qualität der Bildungs- und Ausbildungssysteme und aller Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit.
- Evaluierung der Bedingungen für Mikro- und Kleinbetriebe sowie der Maßnahmen, die erforderlich sind, um diesem Sektor zu helfen, zu wachsen und mehr Menschen unter besseren Bedingungen zu beschäftigen.
- Möglichkeiten zunehmender Beschäftigung in ländlichen Gebieten und steigender Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft einschließlich einer Verbesserung der Transport- und Verkehrsinfrastruktur durch arbeitsintensive Investitionen.
- Finanzdienstleistungen für bedürftige Gemeinwesen und Kleinbetriebe.
- Möglichkeiten für Gemeinwesen, Arbeitnehmer und Mikrobetriebe, zur Verbesserung ihres Lebensstandards Genossenschaften zu gründen.
- Die Rolle stärkerer Unternehmen, etwa staatlicher Gesellschaften oder ausländischer Investoren, bei gemeinsamen Bemühungen mit Gemeinwesen um den Abbau von Unterbeschäftigung und Armut.
- Förderung technologischer Entwicklung mit dem Ziel der Armutsverringerung.

Sozialschutz

- Die Auswirkungen eines schlechten Gesundheitszustandes – insbesondere von HIV/AIDS – auf Beschäftigung und Einkommen sowie die grundsatzpolitischen Prioritäten.
- Finanzierung der Gesundheitsversorgung und Möglichkeiten der Ausweitung von Krankenversicherungen auf Arme und Armutsgefährdete.
- Einkommenszuschüsse für Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter sowie für Ältere und Behinderte.

- Reform der bestehenden Sozialversicherungssysteme zur mittelfristigen Ausweitung der Versicherungsdeckung und Erzielung von Synergieeffekten mit kleinen freiwilligen Versicherungen.
- Stärkung von Mechanismen für die Festsetzung und Durchsetzung von Mindestlöhnen.
- Arbeitsschutzkonzepte mit Schwerpunkt auf gefährlichen Tätigkeiten, etwa in der Landwirtschaft, dem Baugewerbe, dem Bergbau und kleinen Industriebetrieben, in denen viele gering verdienende Arbeitskräfte beschäftigt sind.
- Kommunale Mutterschaftsleistungen.

Rechte und Reform des Arbeitsrechts

- Entwicklung eines Programms zur Beseitigung der Kinderarbeit und entsprechende Verbesserung des Zugangs zu Schulen. Daten über Kinderarbeit erfordern einen besonderen Ansatz, da sie häufig verborgen ist.
- Überprüfung von Gesetzgebung und Praxis hinsichtlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, gegebenenfalls unter Berücksichtigung von Empfehlungen der IAO. Schlüsselfragen sind der Abbau von Diskriminierung und die Förderung der Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit durch Arbeitnehmer und Unternehmen des ländlichen Sektors und der informellen Wirtschaft.
- Modernisierung des Arbeitsrechts und Förderung von Kollektivverhandlungen, Schlichtungsmechanismen und anderen Formen des Sozialdialogs.
- Erneute Überprüfung der Anwendung der Arbeitsgesetzgebung in Auslieferungszonen, um den dreigliedrigen Ansatz zur schrittweisen Verbesserung der Qualität der Produktions- und Beschäftigungsbedingungen zu fördern.

Sozialdialog

- Förderung dreigliedriger Mechanismen zur Stärkung des Aspekts der menschenwürdigen Arbeit in nationalen Konzepten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, deren Ziel die Armutsverringerung ist.
- Aufstellung von Programmen zum Aufbau der Kapazitäten von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, insbesondere jener des informellen Sektors.
- Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern und anderen repräsentativen kommunalen Organisationen insbesondere im Hinblick auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung.
- Stärkung des Sozialdialogs zu bestimmten grundsatzpolitischen Fragen wie Soziale Sicherheit, Arbeitsschutz und Ausbildung in Schlüsselbereichen wie Gesundheit, Bildung, Energie, Transport und Verkehr.

Geschlechtergleichstellung

- Überprüfung der Maßnahmen, die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung von Frauen als abhängig Beschäftigte und selbständig Erwerbstätige sowie als Unternehmerinnen fördern sollen.
- Überprüfung von Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitnehmern mit Familienpflichten.
- Stärkung der Rolle der Frauen in Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und kommunalen Organisationen.

Partnerschaften

- Suche nach Möglichkeiten von Partnerschaften der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen mit anderen internationalen Gremien innerhalb von nationalen Entwicklungsrahmen, z.B. in bezug auf ländliche Entwicklung, Infrastrukturinvestitionen, lebenslanges Lernen, Stadtentwicklung, Umweltschutz, Mikrofinanzierung, Kinderfürsorge, Gesundheitsversorgung (insbesondere HIV/AIDS-Bekämpfung) und soziale Aspekte industrieller und technologischer Veränderungen.

Schlußfolgerung: Die Weltgemeinschaft der Arbeit für die Abschaffung der Armut mobilisieren

Die Abschaffung der Armut erfordert die Koordination von Maßnahmen, die sich mit den verschiedenen Aspekten des Lebens Bedürftiger befassen. Der Wert des Ansatzes der menschenwürdigen Arbeit liegt darin, daß er die grundsatzpolitische Integration fördert, indem er sich darauf konzentriert, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Menschen dauerhafte Existenzgrundlagen schaffen können. Dies ist von entscheidender Bedeutung, wenn das politische Engagement, das in der Annahme der Millenniumserklärung Ausdruck fand, durch praktische Maßnahmen, welche die Schranken abbauen, die Menschen im Teufelskreis der Armut festhalten, für lokale Gemeinwesen zum Tragen kommen kann.

Durch die Förderung eines konstruktiven Dialogs auf nationaler Ebene deckt der Ansatz der menschenwürdigen Arbeit politische Schlüsselfragen auf, bei denen wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auf die Ziele der Armutsverringerung ausgerichtet werden müssen. Er bietet ferner einen Rahmen für internationale Strategien, die bei der Reform der internationalen Architektur für die Steuerung der Globalisierung den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung tragen.

Armut ist nicht allein ein Problem der Armen. Eine stabile Weltwirtschaft ist nur möglich, wenn die Produktivität und die Kaufkraft aller ihrer Bürger gesichert sind. Der zunehmende Wettbewerb um begrenzte Märkte könnte zu immer häufigeren wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen führen, die räuberisches oder spekulatives Verhalten anstelle produktiver Investitionen fördern. Um eine Erweiterung und Vertiefung der Märkte zu ermöglichen, ist es unabdingbar, die Kaufkraft der Mehrheit der Weltbevölkerung und insbesondere die der Einkommenschwächsten zu erhöhen.

Politische und gesellschaftliche Stabilität ist ebenfalls schwer vorstellbar, solange der Großteil der Weltbevölkerung nicht nur von den zunehmend sichtbaren Vorteilen der wirtschaftlichen Integration ausgeschlossen ist, sondern auch keine oder nur geringe Aussichten hat, jemals an einem System teilzuhaben, das als diskriminierend und ungerecht empfunden wird. Steigende Ausgaben für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf nationaler und internationaler Ebene sind keine angemessene Antwort auf zunehmende Sicherheitsprobleme, solange nicht versucht wird, die Ursachen der durch soziale Ungerechtigkeit entstehenden Spannungen zu beseitigen.

Die Weltgemeinschaft bemüht sich, die Gefahr eines Zusammenbruchs von Stabilität und Sicherheit einzudämmen. Diese Gefahr darf nicht ignoriert werden. Um ihr zu begegnen, ist es allerdings notwendig, das Potential zunehmender internationaler Zusammenarbeit im Hinblick auf gemeinsame Ziele zu erkennen. Menschenwürdige Arbeit ist ein elementares Bedürfnis von Einzelnen, Familien,

Gemeinschaften und Völkern mit höchst unterschiedlicher Geschichte und Kultur. Sie ist ein Ziel, das Menschen zu gemeinsamen Anstrengungen eint. Und sie ist ein Traum, der Wirklichkeit werden kann durch schrittweises Vorankommen, das uns immer mehr darauf vertrauen läßt, daß wir imstande sind, unsere Arbeit so zu organisieren, daß die Menschen ihre Fähigkeiten voll und ganz entfalten können.

Der IAO kommt eine entscheidende Rolle bei der Aufgabe zu, einen neuen Ansatz für Arbeit als einem Weg aus der Armut zu gestalten. Wir brauchen ein globales System, das der Armut dadurch entgegenwirkt, daß es die Menschen befähigt, ihr Recht auf Arbeit unter gerechten, sicheren und menschenwürdigen Bedingungen wahrzunehmen. Der vorliegende Bericht will eine Agenda für die Weltgemeinschaft der Arbeit, repräsentiert durch die dreigliedrige Mitgliedschaft der IAO, aufstellen, damit diese ihre beträchtlichen Ressourcen für konzertierte weltweite Bemühungen mit dem Ziel mobilisieren kann, Armut zu verringern und schließlich abzuschaffen.