



ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Produktive Beschäftigung für die
Verringerung von Armut und Entwicklung****I. Hintergrund und Kontext**

1. Als der Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik (ESP) des Verwaltungsrates auf seiner Tagung im März 2003 die Globale Beschäftigungsagenda als Beschäftigungskomponente des Programms für menschenwürdige Arbeit verabschiedete, forderte er auch eine eingehende Debatte über jedes der zehn Kernelemente der Agenda, wobei für jede nachfolgende Tagung ein oder zwei Themen ausgewählt werden sollten. Eines der beiden Themen, die für die Diskussion auf der Märztagung 2004 ausgewählt wurden, ist Produktive Beschäftigung für die Verringerung von Armut und Entwicklung (Kernelement 10). Das vorliegende Papier wurde vom Amt als Diskussionsgrundlage ausgearbeitet.
2. Die anhaltend hohe Armutsrate¹ und die schleppende Armutsverringerung stellen führende Politiker sowie Regierungen, Gesetzgeber und Entwicklungsexperten vor große Herausforderungen. Während manche Prognosen (z.B. die der Weltbank²) davon ausgehen, daß das Millenniums-Entwicklungsziel, die Armut zwischen 1990 und 2015 zu halbieren, auf globaler Ebene erreicht werden kann, bestehen im Hinblick auf bestimmte Regionen (z.B. Afrika südlich der Sahara) und Länder einige Zweifel. In Afrika südlich der Sahara z.B. stieg der Prozentsatz der Menschen, deren Einkommen weniger als einen US-Dollar pro Tag beträgt, von 47,4 Prozent 1990 auf 49 Prozent 2000, und er wird voraussichtlich bis 2015 lediglich auf 42,3 Prozent zurückgehen. Läßt man China unberücksichtigt, dann dürfte der Anteil der Weltbevölkerung, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, von 27,2 Prozent 1990 auf 15,4 Prozent 2015 zurückgehen³.

¹ Es gibt verschiedene Formen von Armut – die einkommensbezogene und die nicht einkommensbezogene. Einkommensbezogene Daten sind leichter zu beschaffen, doch die nicht einkommensbezogenen Dimensionen – z.B. Gesundheit und Bildung – sind äußerst wichtig. Das Konzept der menschlichen Entwicklung, das ursprünglich vom UNDP entwickelt worden war, wird häufig als Indikator für die nicht einkommensbezogene Dimensionen der Entwicklung verwendet.

² Weltbank: *Global Economic Prospects*, Washington, DC, 2003.

³ Ebd.

3. Die Aufgabe, Armut zu verringern, wird durch verschiedene Arten von Krisen (z.B. Krisen infolge wirtschaftlicher Umwälzungen, bewaffneter Konflikte oder Naturkatastrophen) noch erschwert. Beispiele hierfür sind die gravierenden sozialen Auswirkungen der Asienkrise 1997-1998, die jüngste Krise in Argentinien, die Folgen der jahrelangen bewaffneten Konflikte in einigen afrikanischen und asiatischen Ländern, und die verheerenden Auswirkungen der Naturkatastrophen, die in den letzten Jahren mehrere Länder in Mitleidenschaft gezogen haben. Verschiedene Arten von Krisen treffen die Armen in unterschiedlicher Weise, und aufgrund ihrer Anfälligkeit sind Arme häufig am stärksten betroffen.
4. Ein wichtiger Aspekt von Armut ist die Tatsache, daß sie geschlechtsspezifisch ist. Es ist zwar schwierig, nach der Geschlechtszugehörigkeit aufgeschlüsselte Daten über Armut zu beschaffen, doch die wenigen verfügbaren Daten lassen folgendes erkennen: i) Frauen sind unter Armen überrepräsentiert; ii) sowohl die Anzahl als auch der Prozentsatz von Frauen unter Armen steigen; iii) Haushalte, deren Vorstände Frauen sind, erweisen sich als anfälliger für Armut, und die Anzahl der Haushalte, deren Vorstände Frauen sind oder die von Frauen ernährt werden, nimmt zu. Die Erwerbstätigkeit der Frauen nimmt zu, doch die Qualität der Arbeitsplätze, zu denen sie Zugang haben, hat nicht entsprechend zugenommen. Um diese Probleme anzugehen, ist ein umfassender Ansatz erforderlich, der sowohl die wirtschaftlichen und sozialen wie auch die kulturellen und politischen Aspekte einbezieht.
5. Beschäftigung wird zwar im allgemeinen als einer der besten Wege aus der Armut betrachtet, doch die Armen in den Entwicklungsländern sind in den meisten Fällen nicht arbeitslos. Armut ist weniger auf offizielle Arbeitslosigkeit zurückzuführen als vielmehr darauf, daß viele Erwerbstätigkeiten kein Einkommen bieten, das ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Deutlich wird dies, wenn man die entsprechenden Zahlen betrachtet: Weltweit gibt es annähernd 1 Milliarde Arme, doch nur 185 Millionen offiziell Arbeitslose. Einer Schätzung⁴ zufolge belief sich die Anzahl der erwerbstätigen Armen (der sogenannten ‚Working poor‘) 1997 auf 534 Millionen.
6. Die Erfahrungen von Ländern, die die Armut erheblich verringern konnten, zeigen, wie wichtig anhaltend hohe Wachstumsraten sind, um dies zu erreichen. Doch hohe Wachstumsraten allein reichen nicht aus – auch Struktur und Auslöser des Wachstums sind im Hinblick auf eine Steigerung des Einkommens der Armen höchst wichtig. In diesem Zusammenhang spielt produktive Beschäftigung eine Schlüsselrolle für den Zusammenhang zwischen Wachstum und Armut⁵. Doch neben einer Steigerung der Produktivität und des Einkommens der Armen wäre es notwendig, ihnen Schutz (z.B. bei Krankheit, Invalidität oder altersbedingter Arbeitsunfähigkeit), Mitsprache und Rechte bei der Arbeit zu gewähren und ihnen Möglichkeiten zum Dialog zu bieten, damit sie ihre Interessen vertreten können. So kann festgestellt werden, daß menschenwürdige Arbeit, die die Förderung von produktiver Beschäftigung, Rechten, Vertretung und Schutz umfaßt, immer das Kernelement erfolgreicher Maßnahmen zur Verringerung der Armut sein wird⁶. Produktive

⁴ Majid, Nomaan : „The working poor in developing countries“, *International Labour Review*, 2001/3. In den *Global Employment Trends 2004* wird geschätzt, daß diese Zahl im Jahr 2003 auf 550 Millionen angestiegen ist.

⁵ Eine detaillierte Analyse dieses Zusammenhangs mit Beispielen aus mehreren Ländern findet sich in Islam, Rizwanul: „The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: An empirical analysis“, vervielfältigtes Manuskript, IAA, Genf, 2003.

⁶ IAA, *Arbeit als Weg aus der Armut*. Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf 2003.

Beschäftigung als Weg aus der Armut ist als Teil des umfassenden Ansatzes der menschenwürdigen Arbeit als Grundlage der Armutsverringerung zu betrachten.

II. Die Armen und die informelle Wirtschaft

7. Effektive Strategien für produktive Beschäftigung zur Verringerung von Armut können nur dann formuliert werden, wenn geklärt ist, wer die Armen sind und wo sie arbeiten (wie bereits festgestellt, sind die meisten Armen erwerbstätig). In den Entwicklungsländern leben rund drei Viertel der Armen auf dem Land und sind in Bereichen tätig, die größtenteils außerhalb der formellen oder organisierten Wirtschaft liegen, und dies betrifft die Landwirtschaft ebenso wie den nichtlandwirtschaftlichen Sektor in ländlichen Gebieten⁷. Die Armen in städtischen Gebieten sind ebenfalls weitgehend in der informellen Wirtschaft tätig. Mithin dürfen Strategien zur Armutsverringerung weder die Landwirtschaft noch nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten in ländlichen Gebieten noch die städtische informelle Wirtschaft außer Acht lassen.
8. Aus dem Vorstehenden ist jedoch nicht zu schließen, informelle Wirtschaft sei gleichbedeutend mit Armut. Zwar ist Armut eine der Ursachen der Ausweitung der informellen Wirtschaft (insbesondere im nichtagrarischen Sektor in ländlichen Gebieten und im städtischen informellen Sektor), doch viele der in diesem Bereich tätigen Menschen haben ein ausreichendes Einkommen. Daher ist es wichtig zu ermitteln, in welchen Bereichen der informellen Wirtschaft die Armen tätig sind. Hierbei kann von folgendem Muster ausgegangen werden: In der Landwirtschaft tritt Armut vorwiegend bei landlosen Landarbeitern und Kleinstbauern auf. Außerhalb der Landwirtschaft sinken informelle Einkommen mit dem Beschäftigungsstatus, und zwar von Arbeitgebern über selbständig Erwerbstätige bis hinunter zu informellen Arbeitnehmern, Gelegenheitsarbeitern, Heimarbeitern und Hausgewerbetreibenden. Des weiteren ist bei den in der informellen Wirtschaft tätigen Frauen die Wahrscheinlichkeit, daß sie arm sind, größer als bei den dort tätigen Männern. Denn nicht nur der Prozentsatz der dort arbeitenden Frauen ist höher als derjenige der Männer, sondern die Frauen arbeiten auch häufig in den Niedriglohnbereichen, und zwar in Überlebenstätigkeiten oder als Gelegenheitsarbeiterinnen oder Hausgewerbetreibende⁸.
9. Angesichts dieser Merkmale von Armut werden sich Strategien zur Armutsverringerung auf ein Modell des Wirtschaftswachstums stützen müssen, das produktivere Arbeitsplätze hervorbringt, welche Armen und insbesondere Frauen offenstehen.

III. Strategien: Eine beschäftigungszentrierte Entwicklungsagenda mit dem Ziel der Armutsverringerung

10. Eine Entwicklungsstrategie mit dem Ziel der Armutsverringerung wird nur greifen, wenn sie auf drei Säulen aufbauen kann:
 - Erstens muß die Volkswirtschaft nachhaltig hohe Wachstumsraten aufweisen. Dies erfordert ein umfassendes Konzept, das Anreize zur Kapitalbildung im Inland und für

⁷ IAA, *Decent Work and the Informal Economy*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

⁸ Ebd.

Investitionen aus dem Ausland, wirksame Maßnahmen zur Steuerung der Investitionsmittel in produktive Sektoren sowie Institutionen vorsieht, die das Streben nach Effizienz fördern.

- Zweitens muß das Wachstum im jeweiligen Kontext der Ressourcenzuweisung beschäftigungsintensiv sein, ohne daß jedoch Produktivitäts- und Effizienzerwägungen außer acht gelassen werden.
- Drittens müssen die Armen über die Mittel (z.B. Bildung, Fertigkeiten und Zugang zu Produktivvermögen und Finanzen) verfügen, um die vorhandenen wirtschaftlichen Chancen nutzen zu können.

- 11.** Die grundsatzpolitischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um diese drei Säulen zu stärken, werden auf die spezifischen Situationen der betreffenden Entwicklungsländer zuzuschneiden sein, und dies gilt insbesondere für Länder, die mit einer Krise konfrontiert sind. Bevor Maßnahmen auf nationaler Ebene festgelegt werden, ist zu prüfen, welche Faktoren in dem betreffenden Land die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindern und welche Sektoren Wachstums- und Beschäftigungspotential bieten; sodann ist ein integrierter grundsatzpolitischer Rahmen mit wirtschaftlichen, sozialen und politischen Komponenten aufzustellen.

Ein makroökonomischer Rahmen für Wachstum, Beschäftigung und Armutsverringerung

- 12.** Die herkömmliche Aufgabe makroökonomischer Politik ist es, für Stabilität (im Hinblick auf Preise, einen ausgeglichenen Staatshaushalt und die Außenhandelsbilanz) und für Allokationseffizienz zu sorgen, um letztlich ein wachstumsförderndes Umfeld zu gewährleisten. Gilt die Aufmerksamkeit jedoch nur der Stabilität und wird ausschließlich darauf geachtet, festgelegte Inflationsraten nicht zu überschreiten und einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu erzielen, dann ist dies besonders in Entwicklungsländern nicht sehr hilfreich. Da die Produktion und die Arbeitsplätze im formellen Sektor in vielen Entwicklungsländern gar nicht oder nur langsam zunehmen, geht es hier im wesentlichen darum, ein Gleichgewicht zu finden zwischen Stabilität und Allokationseffizienz auf der einen und Anreizen für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung auf der anderen Seite. Um dem Ziel der Armutsverringerung durch höhere Produktivität und Wachstum beschäftigungsintensiver Sektoren näherzukommen, müßte geprüft werden, ob andere makroökonomische Maßnahmen sinnvoll wären, die im Hinblick auf Stabilitätsstandards flexibler sind⁹. Geeignete makroökonomische Konzepte und Reformen können auch entscheidend dazu beitragen, Sektoren Impulse zu geben, in denen (wie z.B. in der Landwirtschaft) besonders viele Arme anzutreffen sind.

- 13.** Es gibt einige Beispiele antizyklischer fiskalischer und monetärer Maßnahmen, die von einigen Entwicklungsländern während der weltweiten Rezession 2001 getroffen wurden. So ergriffen beispielsweise die Republik Korea, Malaysia, die Philippinen und Singapur sowohl steuer- und geldpolitische Maßnahmen, während Bangladesch, Indien und Thai-

⁹ Überzeugende Argumente für diesen Ansatz finden sich in Muqtada, M.: „Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and considerations beyond the Washington Consensus“, Employment Paper, 2003/48, Sektor Beschäftigung, IAA, Genf, 2003.

land sich für eines von beiden entschieden¹⁰. Positive Erfahrungen bei dem Bemühen, das Wachstum des Agrarsektors (in dem zahlreiche Arme tätig sind) durch makroökonomische Maßnahmen zu fördern, sammelten Indonesien, Uganda und Vietnam¹¹.

Wachstum fördern durch zunehmende Beschäftigung und Produktivität

14. Da drei Viertel der erwerbstätigen Armen der Entwicklungsländer in ländlichen Gebieten leben, wird es vor allem darum gehen, die Einkommen, die Produktivität und die Kapazität zur Aufnahme von Arbeitskräften im Agrar- und im Nichtagrarsektor anzuheben. In den Entwicklungsländern ist noch immer ein Großteil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft tätig, und rund 40 Prozent (450 Millionen) der in der Landwirtschaft tätigen Personen sind abhängig beschäftigt. Ein Viertel von ihnen sind Frauen; viele der Arbeitnehmer sind Leih-/Gelegenheitsarbeiter und Migranten. Zwar sind die abhängig Beschäftigten besonders anfällig für Armut, aber auch zahlreiche Klein- und Kleinstbauern sind ebenfalls bedürftig oder anfällig für vorübergehende Armut. Auch abhängig Beschäftigte und selbständig Erwerbstätige in landwirtschaftlichen Tätigkeiten mit geringer Produktivität leben häufig unter der Armutsgrenze. Daher müssen sich Strategien zur Armutsverringerung auf die Steigerung der Produktivität und der Einkommen sowohl in der Landwirtschaft als auch bei nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten konzentrieren.
15. Geringe Produktivität, niedrige Einkommen und geringes Entgelt in der Landwirtschaft und in nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten in ländlichen Gebieten haben viele Ursachen: die Art des Marktes und der Nachfrage, relative Preise von Input und Output, eingesetzte Techniken, Marketingvorkehrungen, Bildung und Qualifikationen der Arbeitnehmer, Verhandlungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Kleinproduzenten usw. Auch mangelhafte Infrastrukturen können ein Grund sein. Der Zugang zu Produktivvermögen und Finanzen kann entscheidend sein. Landreform ist eine Möglichkeit, Armen Zugang zu Produktivvermögen zu geben, aber auch Mikrofinanzierung ist eine wirksame Hilfe für Arme, die ein Produktivvermögen aufbauen wollen. Konzepte und Maßnahmen zur Armutsverringerung müssen auf einem klaren Verständnis aller dieser unterschiedlichen Faktoren beruhen. Es sind die verschiedensten Maßnahmen denkbar: grundsatzpolitische Reformen zur Sicherstellung einer Preisstruktur, die Anreize zur Einführung ertragssteigernder Techniken bietet, Erleichterung der Vermarktung, Anhebung der Qualifikationen und Stärkung der Verhandlungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Kleinproduzenten. Ein ähnlicher Maßnahmenkatalog wäre für die Steigerung der Produktivität in der städtischen informellen Wirtschaft denkbar. Auch steuerpolitische Maßnahmen und die Festlegung von Mindestlöhnen können zur Armutsverringerung beitragen.
16. In der Debatte über das Wachstum wirtschaftlicher Tätigkeiten, die den Armen nutzen, muß auch die internationale Dimension von Wachstum und Entwicklung berücksichtigt werden. So kann z.B. das Wachstum von Landwirtschaft und arbeitsintensiven Gewerbezweigen weitgehend vom Zugang zu Märkten abhängen, der wiederum durch verschiedene

¹⁰ Einzelheiten siehe Islam, Rizwanul: „Employment Implications of the Global Slowdown 2001: Responding with a Social Focus“. Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper Nr. 2, Hauptabteilung Sanierung und Wiederaufbau, IAA, Genf, 2001.

¹¹ Islam, Rizwanul: „Rural poverty, growth and macroeconomic policies: The Asian experience“, *International Labour Review*, Bd. 129, Nr. 6. Huong, et al.: „Employment Poverty Linkages and Policies for Pro-poor Growth in Viet Nam“. Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper Nr. 9, IAA, Genf, 2003.

handelspolitische Faktoren beeinflusst wird (Zölle, Subventionen und nichttarifäre Handelshemmnisse). Diese Fragen sind bereits im Zusammenhang mit Kernelement 1 (Förderung von Handel und Investitionen für produktive Beschäftigung und Marktzugang für Entwicklungsländer) der Globalen Beschäftigungsagenda (GB.286/ESP/1(Rev.)) angesprochen worden, und es wäre wichtig, sie im Kontext der Armutsverringerung zu prüfen, sobald dieser Punkt im Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik eingehender erörtert wird.

Arbeitsintensive Ansätze im Bereich der Infrastruktur: Ein Konzept für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen

17. Die Infrastruktur ist bekanntlich ein wichtiger Katalysator für Entwicklung. Mit der Erschließung und Verbindung bislang isolierter ländlicher Gebiete tragen Straßen und bessere Transportmöglichkeiten entscheidend zur Ausweitung armutsverringender nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten bei. Im Hinblick auf die Armutsverringerung gibt es mindestens zwei weitere Gründe, Investitionen in diesem Sektor besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Der erste ist die große Bedeutung dieses Sektors in einer typischen Entwicklungswirtschaft, und der zweite die Optionen bei der Auswahl der Technologien. Arbeitsintensive Ansätze könnten auch in Städten angewandt werden, wo sie zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der städtischen Armen und gleichzeitig zur Verbesserung der städtischen Umwelt beitragen würden. Die Sanierung städtischer Elendsviertel (Reinigung und Pflasterung von Straßen, Kanalisationsarbeiten usw.) und die Abfallbeseitigung sind Beispiele für solche Tätigkeiten.
18. Die makroökonomischen Argumente, die in Entwicklungsländern gegen ausrüstungsintensive und für beschäftigungsintensive Technologie im Infrastruktur- und Bausektor sprechen, sind geringere Stückkosten, die stärkere Schaffung von Arbeitsplätzen, ein höherer Beitrag zum BIP, größere Multiplikatoreffekte, höhere Einkommen der Haushalte und steigender Verbrauch, ein geringerer Devisenbedarf und folglich eine geringere Abhängigkeit von Einfuhren. Dies gilt für Länder mit Arbeitskräfteüberschuß, niedrigen Löhnen und schwach entwickelten industriellen Kapazitäten (der einheimischen Produktion von Werkzeugen und Ausrüstung)¹². Der arbeitsintensive Ansatz ist daher als kurz- und mittelfristige Strategie zu betrachten. Sobald ein Land ein bestimmtes Entwicklungsniveau erreicht hat und der Arbeitskräfteüberschuß abgeschöpft ist, ist dieser Ansatz nicht mehr notwendig.
19. Zwar sind umfassendere und längerfristige Untersuchungen der Auswirkungen von beschäftigungsintensiven Investitionen auf Armut¹³ notwendig, doch makroökonomische Analysen¹⁴, die arbeitsintensive und ausrüstungsintensive Investitionen vergleichen, zeigen sehr deutlich, daß der arbeitsintensive Ansatz bei gleicher Investitionshöhe bessere

¹² Siehe Daten zu Ghana, Senegal, Madagaskar, Lesotho, Simbabwe und Ruanda in Islam, Rizwanul, und Majeres, Jean: „Employment-Intensive Growth for Poverty Reduction: What can Labour-based Technology in Infrastructure contribute?“, in: Work 2001, Proceedings of the International Conference on Employment Creation in Development, University of Witwatersrand, Johannesburg, 2001. Komparative Daten zu Stückkosten, Schaffung von Einkommen und Devisenbedarf wurden vorgestellt in GB. 286/TC/1 (März 2003).

¹³ Der Verwaltungsrat forderte sie in seinem Dokument GB/286/17, März 2003.

¹⁴ Diese Studien erfassen Nepal, Nicaragua, Ruanda und Uganda, und sind erhältlich bei EMP/INVEST, IAA, Genf.

Resultate bei den Einkommen und dem Verbrauch der Haushalte erzielt (ihre Zunahme ist mindestens doppelt so hoch), daß er niedrige Einkommensgruppen erreicht (weil er mindestens dreimal so viele Arbeitsplätze für ungelernete Arbeitskräfte bietet), daß er rund die Hälfte mehr für örtliche Ressourcen und mindestens doppelt so viel für örtliche Löhne aufwendet, und daß er mittelbar etwa doppelt so viel Beschäftigung erzeugt, und zwar im wesentlichen durch vermehrten Einsatz örtlicher Ressourcen und folglich eine Verstärkung der intersektoralen Verbindungen. Konkrete Verbindungen zwischen Investitionen, Beschäftigung und Armut bewirken daher sehr viel größere Multiplikatoreffekte für die gesamte Wirtschaft – und insbesondere für Arme und Niedriglohngruppen¹⁵ – als Maßnahmen, die diese Verbindungen nicht gezielt aufgreifen.

Beschäftigungszentrierter Wiederaufbau in krisengeschädigten Ländern

20. Wie bereits erwähnt, müssen Strategien für Beschäftigung und Armutsverringerung auf die spezifischen Situationen in den krisengeschädigten Ländern zugeschnitten werden. Verschiedene Arten von Krisen haben unterschiedliche Auswirkungen, und die Wiederaufbauprogramme sind entsprechend zu gestalten¹⁶. Eine Wirtschaftskrise beispielsweise, die durch eine schwere Rezession verursacht worden ist, hat in der Regel einen Rückgang der Produktion mit möglicherweise negativen Auswirkungen auf Löhne wie auch auf Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zur Folge. Die übliche Reaktion in solchen Situationen sind antizyklische makroökonomische Maßnahmen, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung von Beschäftigung und Einkommen sowie ein soziales Netz für Bedürftige. Eine schwere Naturkatastrophe jedoch wird nicht nur die Produktion unterbrechen und die Einkommen aussetzen, sondern auch Vermögenswerte, Kapitalanlagen und materielle Infrastrukturen beschädigen und damit auch die Produktions- und Einkommensausichten beeinträchtigen. In einer solchen Situation muß der Wiederaufbau neben unmittelbarer Unterstützung auch ein Programm für den Wiederaufbau von Infrastrukturen und die Wiederherstellung von Vermögenswerten und Kapital umfassen. In Ländern, die einen langen bewaffneten Konflikt hinter sich haben, kann die Situation noch viel schlimmer sein als die oben dargestellte. Denn neben einer daniederliegenden Wirtschaft mit beschädigten Infrastrukturen und ruinierten Kapitalanlagen sind solche Länder mit weiteren gravierenden Problemen konfrontiert, so etwa dem Verlust von Fertigkeiten und Humankapital (aufgrund der Schließung von Schulen und Ausbildungsstätten), dem Zusammenbruch von Institutionen und dem Fehlen selbst der elementarsten Daten und Informationen, die für die Aufstellung von Strategien und Aktionsprogrammen unerlässlich sind. Wiederaufbauprogramme für solche Situationen müssen natürlich sehr viel breiter angelegt sein als in anderen Fällen, auch wenn ihr Schwerpunkt vorrangig die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen der Armen sein muß¹⁷.

¹⁵ Eine Länderanalyse von rund 100 öffentlichen Investitionsprogrammen in Südafrika zeigte, daß arbeitsintensive Ansätze die Armen besser erreichen als andere Mechanismen für den Einkommenstransfer. Siehe Haddad, Lawrence, und Adato, Michelle: „Maximizing benefit transfers to the poor: Evidence from South African employment programmes“, in *International Labour Review*, Bd. 141, Nr. 3, Genf, 2002/3, S. 203-223.

¹⁶ Siehe auch IAA (IFP/CRISIS): *ILO Generic Crisis Response Modules*, IAA, Genf, 2001.

¹⁷ Date-Bah, Eugenia: *Jobs After War*. IAA, Genf, 2003.

Beschäftigung für Armutsverringern in Transformationsländern

21. Das vorliegende Papier konzentriert sich zwar im wesentlichen auf Entwicklungsländer, in denen produktive Beschäftigung eine wichtige Rolle für die Armutsverringern spielt, doch das Problem der Armut gibt es nicht nur in solchen Ländern. Mehrere Länder, deren Wirtschaft von einem sozialistischen zu einem marktwirtschaftlichen System übergegangen ist, haben ein Armutsproblem. Studien über Transformationsländer¹⁸ zeigen, daß Armut zwar häufig als Folge einer schweren Rezession und der damit verbundenen strukturellen Veränderungen auftritt, daß jedoch ein erneutes Wachstum nicht unbedingt zu einem Rückgang dieser Armut führt. Entscheidend für die Armutsverringern ist eine Erholung der Beschäftigungs- und der Arbeitsmarktsituation. Daher dürfte die in Absatz 10 skizzierte beschäftigungszentrierte Entwicklungsagenda mit dem Ziel der Armutsverringern sich in mancher Hinsicht auch für die Transformationsländer eignen (insbesondere für jene, die sich noch in einer der frühen Entwicklungsphasen befinden); allerdings sei erwähnt, daß in solchen Fällen nicht alle Ansätze der Beschäftigungsförderung anwendbar sind. Es ist sehr wichtig, die spezifische Situation eines solchen Landes zu prüfen, bevor geeignete Strategien zur Armutsverringern formuliert werden.

IV. Das Eintreten der IAO für eine Beschäftigungsagenda zur Armutsverringern

22. Die Arbeit der IAO über Beschäftigung als Instrument der Armutsbekämpfung hat eine lange Geschichte, und sie hat sich im Lauf der Zeit verändert¹⁹. Auch der Schwerpunkt hat sich verlagert. In den siebziger und den achtziger Jahren befaßte sich ein Großteil der analytischen und grundsatzpolitischen Arbeit mit Entwicklungsstrategien im allgemeinen und der Beschäftigung im informellen Sektor der ländlichen und städtischen Gebiete im besonderen. Diese Arbeit wurde ergänzt durch technische Zusammenarbeit bei der Förderung produktiver Beschäftigung, wobei nichtlandwirtschaftliche Beschäftigung in ländlichen Gebieten, der städtische informelle Sektor und arbeitsintensive Infrastrukturen im Vordergrund standen. Die derzeitige Arbeit hat mehrere thematische Schwerpunkte. Auf grundsatzpolitischer Ebene wird Beratungs- und Forschungsarbeit als Teil der IAO-Tätigkeiten im Rahmen der Unterstützung für beschäftigungspolitische Konzepte auf Landes- und regionaler Ebene²⁰ geleistet (letztere z.B. durch das Programm Arbeitsplätze in Afrika). Auf Programmebene gibt es eine Reihe von Tätigkeiten, durch die Bemühungen um die Förderung der Beschäftigung und die Steigerung der Produktivität unter besonderer Berücksichtigung der informellen Wirtschaft unterstützt werden. Beispiele für diese Arbeit sind etwa Tätigkeiten zur Förderung arbeitsintensiver Ansätze im Bereich der Infrastruk-

¹⁸ Siehe z.B. Torm, Nina: *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty during Economic Transition: An analysis of Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan and Uzbekistan*, Issues in Employment, and Poverty, Discussion Paper Nr. 13, Hauptabteilung Sanierung und Wiederaufbau, IAA, Genf, 2003.

¹⁹ Eine gute Beschreibung der historischen Entwicklung und der Veränderungen findet sich in Rodgers, Gerry (Hg.): *New Approaches to Poverty Analysis and Policy – I*, IAA, Genf, 1995.

²⁰ Die grundsatzpolitische Arbeit umfaßt auch die Arbeit der IAA an den PRSPs in einigen Ländern. Des weiteren haben in 13 afrikanischen Ländern dreigliedrige Beratungen auf Landesebene stattgefunden, bei denen mögliche Folgemaßnahmen zum Bericht des Generaldirektors über Wege aus der Armut erörtert wurden.

tur, Genossenschaften sowie die qualitative Verbesserung der Arbeitsplätze in Mikrobetrieben und der informellen Wirtschaft. Drittens wird an der Frage gearbeitet, wie Bedürftige befähigt werden können, sich besser in wachstumsorientierte Wirtschaften zu integrieren und wirtschaftliche Chancen zu ergreifen; in diese Kategorie gehört auch die Arbeit in den Bereichen Qualifizierung und Finanzierung. Besondere Aufmerksamkeit gilt schließlich dem Wiederaufbau in Ländern, die von einer Krise betroffen waren.

23. Die oben erwähnte grundsatzpolitische Arbeit ist Gegenstand anderer Papiere, die dem Ausschuß vorliegen. Dazu gehören die regelmäßigen Zwischenberichte über die Durchführung der Globalen Beschäftigungsagenda²¹ und die Papiere zu den PRSPs²². Das vorliegende Papier geht daher auf die Arbeit in anderen Bereichen ein.

Die informelle Wirtschaft aufwerten

24. Als Teil der Bemühungen der IAO um die Durchführung einer integrierten Strategie für menschenwürdige Arbeit ist ein abteilungsübergreifendes gemeinsames Projekt angelaufen, das die Nacharbeit zu den Schlußfolgerungen leisten soll, welche die Internationale Arbeitskonferenz 2002 zum Thema menschenwürdige Arbeit und informelle Wirtschaft angenommen hatte. Das Projekt baut auf früheren und laufenden Arbeiten in der Zentrale und im Außendienst auf (so etwa im Rahmen des Pilotprogramms für menschenwürdige Arbeit in Ghana und in einem neuen Projekt der technischen Zusammenarbeit, das in Indien anläuft). Das gemeinsame Projekt mobilisiert vorhandene Ressourcen dahingehend, daß sich die IAO mehr mit Fragen der informellen Wirtschaft befaßt, und es bemüht sich um die Mobilisierung zusätzlicher Haushaltsmittel. Unter Verwendung eines ergebnisorientierten Rahmens ermittelt das Projekt Produkte und Tätigkeiten, die in kohärenter Weise der Forderung des Verwaltungsrats nach Anschlußmaßnahmen an die Schlußfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz entsprechen²³. Ein Netzwerk für den Austausch von Wissen wurde eingerichtet, um im Hinblick auf die informelle Wirtschaft gute Praktiken im Zusammenhang mit Fragen herauszustellen, die Regulierung und makroökonomische Konzepte, Marktzugang und Produktivität, Vertretung und Mitsprache sowie die Behandlung von Benachteiligungen betreffen. Das gemeinsame Projekt über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft wird in enger Abstimmung mit den Förderungsmaßnahmen für Strategien zur Armutsverringerung durchgeführt, die von der Hauptabteilung Integration von Grundsatzpolitik für die Gruppen im Außendienst und in der Zentrale bereitgestellt werden. Des weiteren nahm die Siebzehnte Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS, 24. November bis 3. Dezember 2003) Richtlinien zur statistischen Erfassung der Beschäftigung in der informellen Wirtschaft an²⁴.

²¹ GB.288/ESP/1; und das jüngste Dokument zur Globalen Beschäftigungsagenda, das auf der Tagung im März 2004 vorliegen wird.

²² GB.285/ESP/2; GB.282/9.

²³ Siehe GB.285/7/2 (Nov. 2002) und Protokoll der Diskussion im Verwaltungsrat.

²⁴ Die Richtlinien sind im Anhang zum Tagungsbericht wiedergegeben (GB.289/STM/6).

Beschäftigung, Armut und Frauen in der informellen Wirtschaft

Armutsverringerung ist eine der Komponenten der Nationalen Aktionspläne für mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen – ein Programm des Frauenförderungsprogramms (GENPROM) des Beschäftigungssektors. Die Aktionspläne sind integraler Bestandteil der Bemühungen der Länder um Armutsverringering; Zielgruppen sind Frauen aus den ärmsten, verletzlichsten oder sozial am stärksten ausgegrenzten Gruppen. Bemerkenswerte Projekte gibt es in Estland (Beschäftigung für Frauen in armen ländlichen Gebieten), Mexiko (Förderung von menschenwürdiger Beschäftigung und Arbeitsrechten für benachteiligte Frauen), Indien (Förderung alternativer Verdienstmöglichkeiten für *Beedi*-Herstellerinnen und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen in der informellen Wirtschaft), Bangladesch (Stärkung von Frauen und Förderung der Beschäftigung); erwähnt sei auch ein weltweites Programm zur Erleichterung des Marktzugangs für Frauen in der informellen Wirtschaft. Einzelheiten über diese und ähnliche Projekte sowie über ihre Auswirkungen und Lehren sind bei GENPROM erhältlich.

Genossenschaften und Produktivität

Seit mehr als 150 Jahren schließen sich Kleinbauern zu Genossenschaften zusammen, um Vorräte billiger einkaufen und ihre Erzeugnisse billiger verarbeiten und vermarkten zu können. In jüngerer Zeit haben auch Kleinbetriebe begonnen, ihren Einkauf, ihr Branding und ihre Vermarktung im Rahmen von Genossenschaften zu tätigen. Genossenschaften machen erhebliche Einsparungen möglich und steigern damit die Produktivität ihrer Mitglieder in mindestens fünf Bereichen: (i) gemeinsamer Ankauf von Ausgangserzeugnissen und Vorräten; (ii) gemeinsames Marketing der Erzeugnisse; (iii) gemeinsame Finanzierung; (iv) Branding-Tätigkeiten; (v) gemeinsame Innovation durch Wissens- und Erfahrungsaustausch der Mitglieder. Im Jahre 2002 nahm die IAO eine neue Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften an und weitete in der Folge ihre Arbeit auf diesem Gebiet aus. Das Genossenschaftsförderungsprogramm der IAO umfaßt Tätigkeiten auf vier Ebenen, die miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig verstärken:

- auf der internationalen Ebene arbeitet die IAO mit dem Internationalen Genossenschaftsbund (ICA) und vielen anderen internationalen und bilateralen Einrichtungen zusammen, um das genossenschaftliche Konzept der Armutsverringering und der Schaffung von Arbeitsplätzen durch Selbsthilfe zu verbreiten;
- auf der nationalen Ebene berät die IAO die Mitgliedstaaten in Fragen der Genossenschaftspolitik und -gesetzgebung;
- auf der mittleren Ebene unterstützt die IAO Bemühungen um Kapazitätsaufbau durch die Herstellung von Ausbildungsmaterial und technische Beratung für Ausbildungseinrichtungen;
- auf der lokalen (Mikro-) Ebene fördert die IAO die Einrichtung und Vergrößerung von Genossenschaften in verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen, für verschiedene Zielgruppen und in ländlichen wie städtischen Gebieten.

Das Programm umfaßt Partnerschaften mit Arbeitnehmerverbänden für die Förderung von Genossenschaften von Arbeitnehmern der informellen Wirtschaft und mit Arbeitgeberverbänden für die Förderung von Genossenschaften von Kleinbetrieben, welche die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsfirmen steigern.

Förderung der produktiven Beschäftigung durch arbeitsintensive Ansätze in der Infrastruktur

25. die IAO zeigt seit langem, wie beschäftigungsintensive und armenfreundliche Strategien auf öffentliche Investitionen vor allem im Infrastruktur- und im Bausektor angewandt werden können. Das Programm für beschäftigungsintensive Investitionen (EIIP) entwickelte eine operative Strategie, um gleichzeitig die Schaffung von Arbeitsplätzen und menschenwürdige Arbeitsbedingungen im Bausektor zu fördern. Sie zielt auf (i) die Entwicklung des Privatsektors und den Aufbau von Kapazitäten, um den Zugang von KMUs zu öffentlichen Aufträgen zu verbessern; (ii) die Schaffung von Arbeitsplätzen durch beschäftigungsintensive Investitionen, die von KMUs getätigt werden, welche vorwiegend qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen; (iii) die Einführung einschlägiger Arbeitsnormen in Verträge sowie die Erleichterung ihrer Umsetzung, und (iv) die Ausweitung dieses Ansatzes durch Gemeinschaftsverträge, die auf der Förderung der Organisations- und Verhandlungsprinzi-

pien in bislang nicht organisierten informellen Sektoren städtischer und ländlicher Gebiete beruhen.

26. Aufmerksamkeit gilt nicht nur der Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern auch ihrer Qualität. Der Ansatz bietet auch Möglichkeiten zur Integration der grundlegenden IAO-Normen und anderer Standards in nationale Programme und Projekte, und zwar durch die Einführung geeigneter Klauseln in die Vertragsdokumentation zu Mindestlohn, Mindestalter, Nichtdiskriminierung, Beseitigung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit, Arbeitsschutz und Arbeitsunfallversicherung. Die vorstehend erwähnten Aspekte der menschenwürdigen Arbeit werden durch Anreize für kleine Auftragnehmer integriert, wobei die Vertrags- und Ausschreibungsverfahren so auf diese Unternehmen zugeschnitten werden, daß sie Zugang zu öffentlichen Märkten erhalten, der Ausschreibungsprozeß ihrer Teilnahme förderlich ist, das Zahlungssystem effektiver wird und die Kosten sozialer Verbesserungen durch die Ausschreibung gedeckt sind. Damit macht das Programm deutlich, wie das Konzept der menschenwürdigen Arbeit praktisch umgesetzt werden kann.

Auswirkungen arbeitsintensiver Ansätze im Bereich der Infrastruktur auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Armutsverringering

Der Beitrag von arbeitsintensiven Ansätzen im Bereich der Infrastruktur zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Armutsverringering kann anhand konkreter Beispiele illustriert werden. Das von 1989 bis 1996 in Ghana durchgeführte Programm generierte 4,4 Millionen Arbeitstage (das entspricht rund 20.000 Arbeitsplätzen). Im Rahmen des 1993 angelaufenen Programms für Zubringerstraßen in Mosambik wurden fast acht Millionen Arbeitstage generiert, die mehr als 40.000 Menschen zugute kamen. 1995 wurden in Madagaskar 3,5 Millionen Arbeitstage geschaffen. In Kambodscha entstanden in den Jahren 1993 – 1997 insgesamt 2,7 Millionen Arbeitstage (d.h. 14.000 Arbeitsplätze) im Rahmen des Programms zur Instandsetzung von Nebenstraßen und Bewässerungsanlagen und der Säuberung und Erhaltung der zum Weltkulturerbe gehörenden Stätten von Angkor. Zu diesen Programmen gehörte auch die Ausbildung der Mitarbeiter kleiner Baufirmen.

Es ist schwierig, die Kosten der Schaffung solcher Arbeitsplätze einzuschätzen. Nach Schätzungen, die auf Simulation beruhen, liegen die Kosten pro Arbeitsplatz zwischen 540 US-Dollar (Uganda) und 760 US-Dollar (Madagaskar).

Im Rahmen von Infrastrukturprogrammen geschaffene Arbeitsplätze der oben erwähnten Art trugen zur Armutsverringering bei. In dem diesbezüglichen Evaluierungsbericht (GB.286/TC/1), der dem Ausschuß für technische Zusammenarbeit im März 2003 vorlag, hieß es, es sei „ein spürbarer Transfer von Einkommen festzustellen, durch den viele Haushalte nunmehr oberhalb der Armutsgrenze liegen“. Weiter heißt es dort: „Daß der arbeitskräftebezogene Ansatz kosteneffektiv ist und zugleich Beschäftigung erzeugt und Armut verringert, ist heute nachgewiesen und wird in breiten Kreisen akzeptiert“ (Absätze 31 und 34).

27. Zwar haben die Pilotprogramme gezeigt, daß die Anwendung arbeitsintensiver Ansätze nicht in bezug auf die Beschäftigung und in anderer makroökonomischer Hinsicht von Nutzen ist, sondern auch zur Armutsverringering beiträgt, doch um ihre Wirkung zu erhöhen, müssen sie auf breiterer Basis (vorzugsweise landesweit) eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist die Einbeziehung dieses Ansatzes in öffentliche Investitionsprogramme wichtig. Eine weitere Möglichkeit, seinen Einfluß auf Beschäftigung und Armutsreduzierung zu erweitern, besteht darin, den Ansatz in großen Infrastrukturprogrammen zu praktizieren (z.B. in den von Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und anderen Gebern finanzierten Programmen).
28. Grundsatzpolitisch geht es darum, das Beschäftigungsziel in den makroökonomischen Rahmen und hier insbesondere in die Investitionspolitik der öffentlichen Hand einzubinden, und in diesem Sinne hilft die IAO einigen Regierungen bei ihren Bemühungen, eine beschäftigungsintensive Investitionspolitik zu institutionalisieren. Für mehrere Länder (Guinea, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Senegal, Togo und Uganda) wurden die Rolle und die Funktionen von Referaten für Beschäftigungs- und Investitionspolitik (im Finanz- oder im Arbeitsministerium oder in den Abteilungen, welche die PRSP-Programme aufstellen) sowie von dreigliedrigen Lenkungsausschüssen festgelegt. Ihre Aufgabe ist es, die

Programm- und Haushaltsverfahren und die Kriterien für die Zuweisung von Ressourcen anzupassen, welche die Regierungen für die Auswahl der von den zuständigen Ministerien vorgeschlagenen Investitionsprogramme verwenden. Bislang sind die von diesen Ministerien vorgeschlagenen Programme – selbst in Ländern, die kürzlich PRSPs angenommen haben²⁵ – im wesentlichen technischer Art, ohne jeglichen ausdrücklichen Bezug auf die Ziele der Armutsverringering oder der Schaffung von Arbeitsplätzen.

29. Mit Ausnahme Ugandas hat bislang noch kein Land ein solches grundsatzpolitisches Referat eingerichtet, und dies trotz wiederholter Absichtserklärungen der Regierungen. Das ist auf zahlreiche Hindernisse technischer, verfahrenstechnischer und rechtlicher Art zurückzuführen. Dennoch setzt das EIIP in enger Zusammenarbeit mit anderen Stellen seine Bemühungen fort, und es kommen ermutigende Signale z.B. aus Burkina Faso und Mauretanien, wo die Zusammenarbeit mit UN-DESA und UNDP möglicherweise dazu führt, daß in den technischen PRSP-Sekretariaten grundsatzpolitische Leitstellen geschaffen werden, und aus Ghana, wo die jüngste Zusammenarbeit mit der Weltbank zu dem Vorschlag führte, ein solches grundsatzpolitisches Referat einzurichten.
30. Den globalen Planungs- und Programmrahmen für die Armutsverringering, d.h. die jüngst von mehreren Entwicklungsländern angenommenen PRSPs, betrachtet die IAO als potentiell positives Instrument, das zur Formulierung und Durchführung von wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen dienen kann, die ein mit Armutsverringering verbundenes Wachstum fördern. Die IAO erwartet noch immer, daß die Länder, deren PRSPs schon weit fortgeschritten sind, die jedoch die Strategie der Verknüpfung Wachstum-Beschäftigung-Armutsverringering bisher noch nicht anwenden, durch Einbeziehung der Beschäftigungsfrage in die Investitionspolitik die entscheidende Bedeutung der Beschäftigung für die Verringerung der Armut anerkennen. Bedauerlicherweise haben das bisher zu wenige getan.
31. Durch die Integration arbeitsintensiver Ansätze in große Infrastrukturprogramme bewirkte die Zusammenarbeit der IAO mit der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und bilateralen Gebern wie CIDA (Kanada), SIDA (Schweden) und NORAD (Norwegen) erste ermutigende Resultate in mehreren Ländern (Afghanistan, Indonesien, Kambodscha, Kongo, Laotische Demokratische Volksrepublik, Madagaskar, Ruanda). Ferner ist eine Zusammenarbeit mit regionalen Entwicklungsbanken in Afrika und Lateinamerika sowie mit der Europäischen Union geplant.

Die Armen befähigen, wirtschaftliche Chancen zu nutzen

32. Zu den Faktoren, die die Fähigkeit der Armen fördern, wirtschaftliche Chancen zu nutzen und sich besser in Wachstumsprozesse zu integrieren, gehören Bildung und Qualifikationen sowie Zugang zu Vermögenswerten und zu Finanzierung.

Qualifikationen

33. Ein geringes Alphabetisierungs-, Bildungs- und Qualifikationsniveau gehört zu den Faktoren, die den Zugang zu Beschäftigung und die Schaffung von Einkommen erschweren. Bildung und Ausbildung können daher ein wichtiges Element der Strategie für Beschäftigung und Armutsverringering sein. Es gibt auf Projektebene eine ganze Reihe kleiner

²⁵ So etwa die IAO-Missionen in Nepal, Burkina Faso und Honduras.

Innovationen bei armutszentrierten Ausbildungsmethoden und -inhalten, und dies gilt vor allem für Projekte, deren Zielgruppe Frauen sind. Zu diesen Innovationen gehören:

- Die Entwicklung partizipatorischer Methoden, bei denen nicht das von „oben“ vermittelte Expertenwissen, sondern die Lernprozesse der Teilnehmenden im Mittelpunkt stehen
- Eine Ausbildung für sehr bedürftige Analphabeten, bei der die Alphabetisierung verknüpft wird mit dem Erlernen von Strategien für die Sicherung des Lebensunterhalts.
- Die Integration von Überlebensstrategien, ein Bewußtsein für Gleichstellungsfragen und Hilfe zur Selbsthilfe in die Ausbildung zur Sicherung des Lebensunterhalts.
- Eine Ausbildung für verschiedene Ebenen einzelner Wirtschaftssektoren – Arbeitnehmer, Heimarbeiter und vorgelagerte Betriebe – im Rahmen eines integrierten und armenfreundlichen sektoralen Ansatzes.

- 34.** In vielen dieser Fälle ist die Ausbildung Bestandteil eines Pakets armutszentrierter Strategien einschließlich Mikrofinanzierung, Marketinghilfen, Organisationsstrategien und Förderungstätigkeiten auf der Makroebene. IFP/SKILLS bereitet derzeit ein Papier vor, das einige dieser Erfahrungen beschreibt und analysiert. Obgleich es nur wenige systematische Armutsuntersuchungen gibt, zeigen diese Erfahrungen interessante Möglichkeiten auf, wie Qualifizierungsprogramme – und vor allem solche, die Teil einer integrierten Strategie sind – zur Armutsverringering beitragen können.

Gemeinwesenbezogene Ausbildung für Arme

Eines der für Qualifizierung und Armutsverringering wichtigsten Programme der IAO ist die Gemeinwesenbezogene Methode für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen (CBT). Diese Methode wird mit Mitteln des UNDP und technischer Unterstützung der IAO gegenwärtig in Bangladesch vom Büro für Arbeitskräfte, Beschäftigung und Berufsbildung und den Technischen Fachschulen auf den Bedarf vor Ort zugeschnitten. CBT ist ein systematischer Ansatz für die Bereitstellung von Ausbildung und anschließender Unterstützung bei der Schaffung von Einkommen auf Ortsebene; im Mittelpunkt stehen die Förderung unternehmerischen Denkens, Marktzugang, Kredit und Technologie. Zielgruppe in Bangladesch sind bedürftige Landfrauen.

- 35.** Aus verschiedenen Untersuchungen sowie der Durchführung einer Reihe von Projekten der technischen Zusammenarbeit sind einige Lehren zu ziehen. Natürlich muß die Produktivität steigen, wenn der Arbeitsplatz qualitativ besser werden soll, doch Ausbildung allein bewirkt noch keine höhere Produktivität. Häufig ist eine Kombination – und wichtiger noch: Koordination – der verschiedenen Unterstützungsdienste notwendig.

Finanzierung

- 36.** Beschäftigungswachstum hängt entscheidend davon ab, daß Firmen der Zugang zu Kapital erleichtert wird. Beeinflußt wird es außerdem von der Geschwindigkeit, mit der Banken Liquiditätsüberschüsse von Haushalten und Firmen abschöpfen und Ersparnisse in Investitionen verwandeln. Grundsatzpolitische Maßnahmen können sicherstellen, daß Kapital für kleine und große Privatfirmen zugänglich ist und bleibt und daß Arme Risiken verringern und ihre Benachteiligung reduzieren können. Grundsatzpolitische Maßnahmen können die Zugänglichkeit und Nähe der Finanzinfrastruktur beeinflussen. Notwendig ist dies insbesondere für die erwerbstätigen Armen in der informellen Wirtschaft, die keine Zeit für komplizierte Transaktionen an Orten haben, die nicht in der Nähe ihres Arbeitsplatzes liegen.

- 37.** Zu einer geeigneten finanziellen Infrastruktur gehören Garantiefonds und andere risikostreuende Mechanismen, Garantievereine auf Gegenseitigkeit, Mikro-Leasing, Mikro-Beteiligungsfinanzierung und Zahlungsdienste, die es den Banken und Mikrofinanzierungseinrichtungen leichter machen, kleine und sehr kleine Betriebe zu bedienen.
- 38.** Wenn die Finanzinfrastruktur für die Armen zugänglicher werden soll, dann muß auch der rechtliche und regulatorische Rahmen angepaßt werden, und zwar insbesondere im Hinblick auf das, was legal angeboten werden und als Sicherheit gelten kann. Dies erfordert eine kritische Sichtung der geltenden Gesetze, des Vermögensrechts und der Grundbuchregistrierung, die Arme systematisch benachteiligen. Dies ist eine neue und umfassendere Vision der Mikrofinanzierung. In ihr kommt zum Ausdruck, daß Arme anders mit Geld umgehen müssen und einen stabilen Zugang zu einer großen Bandbreite finanzieller Dienstleistungen brauchen, die mittels verschiedener Mechanismen von unterschiedlichen Arten von Einrichtungen angeboten werden.
- 39.** Was den grundsatzpolitischen und regulatorischen Rahmen anbetrifft, so zeigen Untersuchungen der IAO über die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte finanzpolitischer Maßnahmen in Afrika, daß die Resultate nicht immer günstig für die Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung sind. Die Reform und Liberalisierung der Finanzmärkte sollte so gestaltet werden, daß nicht nur auf finanzielle Erträge geachtet wird, sondern auch auf die Auswirkungen auf die Armen (siehe auch GB.285/13).
- 40.** Untersuchungen über die Wirkung von Mikro-Krediten zeigen, daß sie sich positiv auf die Einkommen und die Vermögensbildung von Haushalten auswirken und die Qualität bestehender Arbeitsplätze anheben. Dennoch ist bei einer nicht unerheblichen Anzahl dieser Haushalte auch eine Verschlechterung der Situation festzustellen, was sich damit erklären läßt, daß Haushalte mit geringen Einkommen für viele Risiken und wirtschaftliche Schocks anfällig sind. Mikro-Kredite können eine sehr wichtige und produktive Rolle bei der Armutsverringering spielen, doch sollte auch die Schutzfunktion anderer Finanzdienstleistungen in Betracht gezogen werden.
- 41.** Mit Publikationen über Versicherungen und Notfalldarlehen hat die IAO eine führende Rolle bei der Förderung der Schutzfunktion der Mikrofinanzierung übernommen. Aktionsforschung über Schuldknechtschaft in Südasien hat gezeigt, daß Mikrofinanzierungseinrichtungen entwickelt und Spar- und Darlehensprodukte getestet und angeboten werden sollten, die insbesondere auf gefährdete Familien zugeschnitten sind, welche entweder kurz vor einer Schuldknechtschaft stehen oder bereits eine Schuld abarbeiten oder die aus der Knechtschaft entlassen sind, wobei letztere bei der Wiedereingliederung zu unterstützen sind. Das Projekt soll durch die Bereitstellung von Mikrofinanzierung die relative Bedeutung des Arbeitgebers als Geldverleiher reduzieren.
- 42.** Ein weiteres Beispiel ist die Unterstützung für Unternehmerinnenvereine in Vietnam. Ziel dieses Projekts ist es, neue Finanzierungsprodukte zu testen, die die Benachteiligung armer Frauen verringern, darunter Notfalldarlehen, flexible Ersparnisse und Versicherungen. Das Projekt sichtet das vorhandene Angebot an Versicherungen, Sparkonten und Notfalldarlehen, um die für arme Frauen geeigneten Mechanismen ausfindig zu machen und zu prüfen, wie diese auf den Bedarf der Zielgruppe zugeschnitten werden können und wie das regulatorische Umfeld für eine Ausweitung von risikobegrenzenden Finanzdienstleistungen aussieht.

Beschäftigungszentrierter Wiederaufbau und Armutsverringerung in krisengeschädigten Ländern

43. Im Bereich Krisenreaktion strebt die IAO die Wiederherstellung der Lebensgrundlagen der Betroffenen – vor allem der Ärmere – an. Da produktive Beschäftigung einem starken Seil ähnelt, mit dem sich Menschen und ganze Gesellschaften aus einer Krise retten können, setzt die IAO dieses Instrument im Rahmen ihrer Tätigkeiten für menschenwürdige Arbeit ein. Die Arbeit in diesem Bereich konzentriert sich auf die am stärksten in Mitleidenschaft gezogenen Menschen unter besonderer Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen. Grundlagen dieser Arbeit sind ein integrierter Ansatz, der Beschäftigung, Sozialschutz, Sozialdialog und grundlegende Rechte umfaßt, des weiteren die Mitwirkung aller einschlägigen Gruppen im Außendienst und der Zentrale sowie der Mitgliedsgruppen, und schließlich Partnerschaften mit humanitären Stellen, Entwicklungseinrichtungen, nichtstaatlichen Organisationen und Gebern. Diese Arbeit schafft die Voraussetzungen für Entwicklung, indem sie Interventionen und Prozesse in Gang setzt und Institutionen einrichtet, die es möglich machen, daß Wirtschaften und Gesellschaften in einem besseren Zustand sind als vor der Krise. Die folgenden Beispiele geben eine Vorstellung davon, wie diese Tätigkeiten dazu beitragen können, den Armen auf ihrem Weg aus der Krise zu helfen.
44. *Mosambik* – Das „Sofortprogramm Beschäftigung“ linderte die Auswirkungen der Überschwemmungen, die im Jahr 2000 den Distrikt Chókwe verheerten, in dem bereits zuvor hohe Arbeitslosigkeit und große Armut geherrscht hatten. Von den Überschwemmungen waren 4,5 Millionen Menschen betroffen; 700 Menschen kamen ums Leben und 760.000 verloren ihr Hab und Gut, außerdem wurden 300.000 Arbeitsplätze und Vermögen im Wert von 273 Millionen US-Dollar vernichtet. Die IAO mobilisierte ihre eigenen Ressourcen; sie fokussierte auf Landwirtschaft, informellen Handel, Arme und Frauen und wandte eine umfassende Strategie an, die Sofortmaßnahmen für die Wiederbelebung der Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Mitwirkung der örtlichen Behörden und öffentlich-private Partnerschaften umfaßte. Die IAO unterstützte die Wiedereröffnung von vier informellen örtlichen Märkten und von Distriktsarbeitsämtern, die Einrichtung einer kleinen Berufsschule und die Durchführung von Lehrgängen über nachhaltige lokale Entwicklung und die Aufstellung von Projekten für die Ortsebene, die Leitung von Kleinbetrieben, den Einsatz und die Wartung von Motorpumpen, die Herstellung und Reparatur landwirtschaftlicher Geräte und die Zucht von Kleinvieh. Von den 1.400 Nutzern innerhalb eines knappen Jahres waren 87 Prozent Frauen.
45. *Afghanistan* – Nach Jahrzehnten Krieg, Unterdrückung, Umwälzungen und chronischer Trockenheit befand sich das Land Anfang 2002 in einem verheerenden Zustand ohne jegliche Stabilität; das jährliche Pro-Kopf-Einkommen belief sich auf weniger als 200 US-Dollar. Rund 80 Prozent der Menschen lebten auf dem Land und konnten sich kaum ernähren; nahezu vier Millionen waren Binnenvertriebene oder Flüchtlinge und der Hälfte der Bevölkerung, den Frauen, wurden die menschlichen Grundrechte vorenthalten, darunter das Recht auf Bildung, Ausbildung und Mobilität sowie das Recht, einen Lebensunterhalt zu verdienen. Innerhalb weniger Wochen nach dem Sturz der Taliban nutzte die IAO ihre begrenzten Ressourcen, um im Land mit der Arbeit zu beginnen, indem sie „Projekte mit raschem Wirkungseffekt“ durchführte, darunter Englisch-, Computer- und Sekretariats-/Verwaltungslehrgänge für die Ministerien für Arbeit und Soziales und für Frauenfragen. Inzwischen hat sie Projektvorschläge für die Bereiche arbeitskräftebezogener Wiederaufbau, wirtschaftliche Entwicklung und Eigenständigkeit auf Ortsebene, Arbeitsmarktinformation, Beschäftigungsdienste, Qualifizierung, (Wieder-)Eingliederung von Frauen in die Erwerbstätigkeit ausgearbeitet. Bis Mitte 2004 werden Projekte im Gesamtwert von rund 7 Millionen US-Dollar angelaufen sein, darunter Projekte zur Stär-

kung der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände und des Ministeriums für Arbeit und Soziales.

46. *Somalia* – Jahrelange politische Umwälzungen und Unruhen haben zu weitverbreiteter Bedürftigkeit und höchst prekären Lebensbedingungen geführt. Die IAO wurde tätig, um durch die arbeitskräftebezogene Instandsetzung von Infrastrukturen, die durch die Auszahlung von Löhnen, Zulieferverträge und die Verwendung örtlicher Materialien auch die Nachfrage erhöht, lokale Wirtschaftssysteme wiederzubeleben und um örtlichen Firmen und Arbeitnehmern zu helfen, diese Chancen zu nutzen. Sie ist ferner bestrebt, eine Plattform für die mittel- und langfristige wirtschaftliche Erholung zu schaffen, Konsens über die Prioritäten herzustellen, lokale Kapazitäten aufzubauen und örtliche Wirtschaftssysteme an die landesweite und die internationale Wirtschaft anzuschließen. Unmittelbar erzeugte das Projekt 89.000 Arbeitstage, die insbesondere Benachteiligten zugute kamen. In Mogadischu gingen 70 Prozent dieser Arbeiten an die Ärmsten, 70 Prozent an Frauen und 38 Prozent an Binnenvertriebene.
47. *Argentinien* – Die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise von 2000-2001 ließ die Arbeitslosigkeit auf rund 27 Prozent ansteigen, reduzierte die Einkommen um 24 Prozent, erhöhte die Armut auf 55 Prozent, beschnitt die Sozialleistungen um 60 Prozent und machte die Kluft zwischen der Bevölkerung und den Regierenden deutlich. Innerhalb von wenigen Wochen bildete die IAO einen multidisziplinären Krisenstab und arbeitete einen Interventionsplan aus, in dessen Mittelpunkt Sozialdialog, Beschäftigungsförderung und Sozialschutz standen. Aus eigenen Mitteln finanzierte die IAO Nothilfетätigkeiten, in deren Rahmen die akuten Probleme diagnostiziert, dringende Maßnahmen wie die landesweite Auszahlung von Arbeitslosengeld an zwei Millionen männliche und weibliche Haushaltsvorstände unterstützt, bei der Revision der Mindestlöhne assistiert, die Auswirkungen der Krise auf den Sozialschutz eingeschätzt, der Sozialdialog erweitert und ein Beschäftigungsförderungsprogramm für ausgewählte Gebiete entwickelt wurden. 2003 investierte die IAO aus ihrem Bargeldüberschuß rund 800.000 US-Dollar in eine zweite Phase, in der die Analyse und die Ausarbeitung von Konzepten für die erwähnten fünf prioritären Bereiche unterstützt wurde, um den Übergang von Nothilfe- zu regulären Programmen zu erlauben. Die dritte Phase, die 2004 beginnt und mit 9,1 Millionen Euro aus Italien finanziert wird, sieht für sieben Provinzen ein Programm vor, das Mikro- und Kleinbetriebe (MKB) durch Strategien für wirtschaftlichen Aufschwung auf Ortsebene unterstützt und das die nationale und die internationale Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitskräftemobilität fördert.
48. *Mittelamerika* – In Honduras und Nicaragua unterstützte die IAO den Wiederaufbau nach den verheerenden Schäden, die der Hurrikan Mitch angerichtet hatte, durch die Bereitstellung von Beratungsdiensten, technischer Unterstützung und Ausbildung für beschäftigungsintensive Instandsetzung beschädigter Infrastrukturen einschließlich der Ausbildung kleiner Auftragnehmer. Frauen erhielten rund 60 Prozent der geschaffenen Arbeitsplätze.

V. Ressourcen

49. Es ist außerordentlich schwierig – wenn nicht sogar unmöglich – die Höhe der Mittel einzuschätzen, die für die Arbeit im Zusammenhang mit Beschäftigung für Armutsverringerung aufgewendet werden. Wie aus den hier vorliegenden Beschreibungen hervorgeht, ist die Arbeit in diesem Bereich auf verschiedene Gruppen im Beschäftigungssektor verteilt, in einigen Fällen (z.B. bezüglich der informellen Wirtschaft) auch über diesen Sektor hinaus. Ein Großteil der Arbeit wird gemeinsam von der Zentrale und den zuständigen Außendienstgruppen geleistet. Es ist natürlich möglich, für einzelne Gruppen, deren Arbeit sich unmittelbar auf Armutsverringerung durch Beschäftigung bezieht, also z.B.

EMP/INVEST und IFP/CRISIS, Zahlen vorzulegen. Es sei daran erinnert, daß EMP/INVEST sich mit arbeitskräftebezogenen Ansätzen bei der Infrastruktur und IFP/CRISIS mit Wiederaufbau in krisengeschädigten Ländern befaßt; dies sind nur zwei der Arbeitsbereiche, in denen es um Beschäftigung für Armutsreduzierung – das Thema dieses Papiers – geht.

50. In der Zweijahresperiode 2002-03 verfügte EMP/INVEST über vier Dienststellen der höheren Besoldungsgruppen, von denen 2,5 aus dem ordentlichen Haushalt (RB) und 1,5 von der IÖD finanziert wurden. Die Abteilung verfügte über nichtpersonelle Ressourcen in Höhe von 354.000 US-Dollar (RB, RBTC (aus dem ordentlichen Haushalt finanzierte technische Zusammenarbeit) und IÖD zusammengenommen). Das Team sah sich dennoch in der Lage, in erheblichem Umfang Sondermittel zu beschaffen. In den letzten Jahren lagen die jährlichen Projektausgaben der technischen Zusammenarbeit bei mehr als 10 Millionen US-Dollar, und damit war dies 2000-2001 rein ausgabenmäßig (nach IPEC) das zweitgrößte Programm der technischen Zusammenarbeit der IAO (siehe Anhang I, GB.286/TC/1).
51. IFP/CRISIS hatte in der Zweijahresperiode 2002-03 sechs Dienststellen der höheren Besoldungsgruppen, von denen drei aus dem RB finanziert wurden; gegenwärtig hat es noch fünf Mitarbeiter dieser Kategorie. Rund 700.000 US-Dollar wurden (in der Zweijahresperiode) aus dem RBTC zur Finanzierung von Soforthilfe an den Sofortmaßnahmenfonds überwiesen. Das Programm verfügte (aus RB und von der IÖD) über weitere 435.045 US-Dollar in Form von nichtpersonellen Ressourcen. Obwohl das IFP/CRISIS-Programm neu und nicht sehr umfangreich ist, hat es bereits erhebliche Beträge aus den Mitteln der technischen Zusammenarbeit mobilisieren können – allein 2002-03 waren das 24,6 Millionen US-Dollar.

VI. Notwendige Maßnahmen und künftige Orientierung

52. Auf internationaler Ebene stellen die Strategien zur Armutsverringering (mittels PRSPs), die vom IWF und der Weltbank gefördert werden, ein wichtiges Element dar. Die IAO wird sich auch weiterhin und noch intensiver darum bemühen, Beschäftigung in die PRSPs einzubringen.
53. Diese Arbeit reicht von Fördertätigkeiten (die sich auf gründliche Analysen sowie auf die Datenbank stützen sollten) bis hin zur Entwicklung und Vorstellung praxisnaher Instrumente und Programme. Die Rolle der Beschäftigung bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) liegt auf der Hand. Die globalen Bündnisse mit der Weltbank und dem UNPD müssen in diesen Bereichen gestärkt werden.
54. Auf der Landesebene wird die Arbeit über die Einbindung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in die staatlichen Entwicklungsstrategien (und die PRSPs) zu intensivieren sein. Um in diesem Bereich effektivere Förderung und Beratung leisten zu können, muß selbstverständlich die Datenbank ausgebaut werden.
55. Bereits angeführte Beispiele für die Arbeit der IAO im Zusammenhang mit der Armutsverringering machen deutlich, daß die IAO die Werkzeuge und Mittel hat, Beschäftigung zu einem effektiven Instrument für Strategien der Armutsverringering zu machen. Es wird notwendig sein, (i) sie gezielter so einzusetzen, daß sie einen Beitrag zur Armutsverringering leisten können; (ii) Wege aufzuzeigen, wie ihr Wirkungsbereich zu erweitern ist; (iii) sie zu kombinieren und zu integrieren, damit sie mehr Wirkung zeigen, und (iv) an praktischen Beispielen (aus der bereits geleisteten Arbeit) zu zeigen, wie diese Instrumente

in Entwicklungsstrategien und PRSPs eingebunden werden können. Je nach der Relevanz der verschiedenen Elemente für das betreffende Land können die Mitgliedstaaten natürlich auch eine intensivere Anwendung der Beschäftigungsstrategien für Armutsverringering erwägen als die hier erörterte.

- 56.** Wie in Absatz 21 erwähnt, ist es wichtig, auf das Problem der Armut in Transformationsländern einzugehen. Zu diesem Zweck muß den spezifischen Situationen in diesen Ländern und den Überlegungen, welche Beschäftigungsstrategien die Armut dort verringern würden, besondere Aufmerksamkeit gelten.
- 57.** *Der Ausschuß wird ersucht, dem Amt bei der Gestaltung seiner künftigen Arbeit im Bereich von Beschäftigung zur Verringerung von Armut Orientierungshilfen zu geben und dabei insbesondere die Absätze 52 bis 56 zu berücksichtigen. Diesbezügliche Hinweise können sich beziehen auf: a) die Intensivierung der Mitwirkung an PRSPs und anderen einzelstaatlichen Entwicklungsstrategien, b) den Aufbau globaler Bündnisse, c) die Ausweitung der Arbeit auf Transformationsländer, und d) die Annahme eines integrierten Ansatzes.*

Genf, 23. Januar 2004

Vorgelegt für Diskussionszwecke.