

**ZUR BESCHLUSSFASSUNG**

ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Die Rolle der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit in der verstärkten Strategie für technische Zusammenarbeit**Einleitung**

1. Auf der 306. Tagung des Verwaltungsrats (November 2009) hat der Ausschuss eine verstärkte Strategie für technische Zusammenarbeit im Rahmen des Reformprozesses der Vereinten Nationen (VN) diskutiert und verabschiedet. Die Strategie beinhaltet Überlegungen zur Mobilisierung von Ressourcen, zur Ausrichtung der Finanzierung der Technischen Zusammenarbeit an den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und den Ergebnissen auf globaler Ebene sowie zur Verbesserung von Qualität, Verwaltung und Überwachung der Programme und Projekte der Technischen Zusammenarbeit¹. Ferner wird in der Strategie die Stärkung der technischen und institutionellen Kapazitäten der Mitgliedsgruppen gefordert, um erfolgreich Entwicklungsplanung über die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit betreiben zu können. Auf dieser Tagung wurde vom Ausschuss auch eine Vorlage über die Durchführung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit erörtert².
2. Im Verlauf der Diskussion über diese zwei Vorlagen wurden verschiedene Fragen und Überlegungen zur Rolle der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit im Hinblick auf die technische Zusammenarbeit und die Förderung menschenwürdiger Arbeit im Kontext der Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAFs) und anderer Entwicklungspläne erörtert und ihre zukünftige Entwicklung besprochen, denn die erste Generation der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit neigt sich ihrem Ende zu. Das vorliegende Papier soll die Diskussion der letzten Ausschusssitzung weiterverfolgen, mögliche Erkenntnisse aus der ersten Generation der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu gewinnen versuchen und einige Leitprinzipien für die Entwicklung zukünftiger Landesprogramme im Lichte der Strategie für technische Zusammenarbeit aufstellen.

¹ GB.306/TC/1.² GB.306/TC/2.

Erkenntnisse aus der ersten Generation der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit

3. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit wurden erstmals im November 2003 offiziell als Programmierungskonzept eingeführt³ und 2004 als IAO-Programme institutionalisiert. Am 31. Januar 2010 existierten 44 aktive Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit. Elf Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit waren vor Ende 2009 ausgelaufen, und zwölf weitere werden 2010 auslaufen. Über 80 Programme sind gegenwärtig in Entwicklung.
4. Bislang sind sechs Landesprogramme ausgewertet worden: Argentinien, Indonesien, Jordanien, Philippinen, Ukraine und Sambia. Über die entsprechenden Folgemaßnahmen wird regelmäßig dem Evaluierungsbeirat Bericht erstattet. Ferner werden die Evaluierungen mit Hilfe einer vergleichenden Analyse der Evaluierungen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit überprüft, die gegenwärtig in Vorbereitung ist⁴. Sowohl in den Evaluierungen als auch in einer Reihe von Zweijahres-Überprüfungen der Landesprogramme und einzelnen Erfahrungsberichten der Außenämter wird hervorgehoben, dass die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit die Arbeitsweise der IAO und die Leistungen, die sie für ihre Mitgliedsgruppen auf nationaler Ebene erbringt, wirksam verbessern. Zudem werden in den Evaluierungen die folgenden Erkenntnisse aufgeführt, die als Leitlinien für die Entwicklung zukünftiger Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit dienen können.
5. *Stärkung der Eigenverantwortung für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit.* In sämtlichen Evaluierungen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, die Eigenverantwortung durch vermehrte Einbindung der Mitgliedsgruppen zu stärken. Zwar waren die Mitgliedsgruppen stets an der Ausarbeitung der Programme beteiligt, doch waren die Partner während der Dauer der Durchführung mitunter nur gering eingebunden. Die Besprechungen mit den Mitgliedsgruppen fanden nur sporadisch statt und hatten häufig rein formellen Charakter. Die Mitgliedsgruppen haben den Wunsch nach einem in kürzeren Abständen stattfindenden interaktiven und informellen Austausch geäußert. Gleichzeitig wird von den Mitgliedsgruppen häufig angeführt, dass sie nicht über ausreichend Kapazitäten verfügen, um sich in vollem Umfang in den Entwicklungsprozess einzubringen. In einigen Fällen mangelte es an Vertrauen zwischen den Partnern; dies macht deutlich, dass im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit der soziale Dialog stärker ausgebaut werden müsste. Häufig herrschte die Auffassung vor, dass die IAO ein Dienstleister und die Mitgliedsgruppen schlicht Leistungsempfänger seien und nicht Durchführungspartner. Mehr Eigenverantwortung der Mitgliedsgruppen für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit, gegebenenfalls mit Hilfe von formellen dreigliedrigen Aufsichtsmechanismen, könnte zu einer stärkeren Beteiligung an ihrer Gestaltung und Durchführung führen und die Eingliederung der Landesprogramme in die eigenen Planungen und Prioritäten der Mitgliedsgruppen fördern. Durch die dreigliedrigen Aufsichtsmechanismen könnten auch sämtliche Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit im Rahmen eines Landesprogramms für menschenwürdige Arbeit unterstützt werden.
6. *Ausbau der Kapazitäten der Mitgliedsgruppen.* Eine verstärkte Eigenverantwortung der Mitgliedsgruppen setzt deren Kapazität voraus, jederzeit über die Dauer eines Landesprogramms an dessen Durchführung mitzuwirken und Führungsaufgaben zu übernehmen. Zwar wird bereits in neun Ländern von einer Beteiligung der Mitgliedsgruppen an der

³ Siehe GB.288/PFA/10.

⁴ Martin, J.: *Multi-Country Decent Work Country Programme Evaluations: Meta Analysis Report* (Entwurf), 2009.

Überwachung und Evaluierung berichtet; dennoch ergibt sich aus den Evaluierungen eine weitere Empfehlung: spezifische Ergebnisvorgaben zu formulieren, die darauf ausgerichtet sind, die Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen zur wirksamen Teilnahme an der Gestaltung und Durchführung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und anderer Entwicklungspläne sowie generell zu ergebnisorientiertem Management zu stärken. In den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit für die Arabische Republik Syrien und Jemen ist dies bereits der Fall. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, die Koordination der Beiträge von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu stärken, um die angemessene Beteiligung der Sozialpartner sicherzustellen. In diesem Zusammenhang könnten Experten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppen sowie spezielle Koordinierungsstellen eine wichtige Rolle spielen.

7. *Verbesserung der Evaluierungsfähigkeit von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit.* Bei der ersten Generation der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit war es generell schwierig, im Rahmen der Evaluierungen eine zufriedenstellende Analyse der Leistungsfähigkeit und der Gesamtwirkung der Programme vorzunehmen. Wie bereits in früheren Ausführungen erwähnt, waren die ersten Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit häufig Initialvereinbarungen als Ergebnis dreigliedriger Diskussionen über nationale Prioritäten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit. In zahlreichen Fällen waren die Prioritäten breit gefächert und nicht als messbare Zielvorgaben ausgewiesen, und kaum ein Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit war mit klaren Durchführungs-, Überwachungs- und Evaluierungsplänen oder Leistungsindikatoren versehen. Das erschwert die Berichterstattung über die Ergebnisse; es sei jedoch daran erinnert, dass auch die ersten Generationen der VN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen (UNDAFs) und der Strategien zur Verringerung von Armut sowie ähnlicher Entwicklungsrahmen anfangs keinen ergebnisorientierten Rahmen aufwiesen.
8. Dementsprechend gilt als eine der wesentlichen Verbesserungen für die zweite Generation der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit die Einführung eines soliden Überwachungs- und Evaluierungsrahmens, mit dem eine Evaluierung nicht nur der Leistung der IAO ermöglicht wird, sondern auch der tatsächlichen Fortschritte im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit, auch wenn diese erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten. In den Entwürfen für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit für Länder des südlichen Afrika sind bereits Fortschritte in dieser Hinsicht erkennbar, da diese bezifferte Durchführungs- und Überwachungspläne enthalten ⁵. Im Einklang mit den Evaluierungsergebnissen des Landesprogramms für Jordanien ist ein dreigliedriges technisches Team aufgestellt worden, um die Entwicklung des neuen Programms und seines Überwachungs- und Evaluierungsplans zu unterstützen. Einige dieser Verbesserungen sind das Ergebnis einer 2009 für Mitarbeiter und Mitgliedsgruppen durchgeführten intensiven Schulung über ergebnisorientiertes Management und die Konzeption von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und technischer Zusammenarbeit.
9. Mit Hilfe der verbesserten Überwachungs- und Evaluierungsrahmen soll eine bessere Bewertung der Effektivität und Effizienz der Organisation bei der Erzielung von Ergebnissen durch die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und bei der Verwirklichung von Fortschritten in Bezug auf die Zielvorgaben ermöglicht werden. Eine umfassende Wirkungsanalyse wird nach wie vor schwer zu erreichen sein, da die Ergebnisse in den Ländern erst langfristig erkennbar werden und bestimmte Zielindikatoren erst über einen Zeitraum von einem Jahrzehnt oder länger erreicht werden können. Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung etwa untersucht die Aktivitäten in einem Land über einen Zeitraum von zehn Jahren, um eine angemessene Vorstellung von der Effektivität und Wirkung seiner Landesprogramme zu erlangen. Gleichwohl werden

⁵ Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland.

langfristige Wirkungsanalysen gegen Ende der zweiten Welle der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit Bedeutung erlangen; bis dahin werden die Länder über ausreichend Erfahrung verfügen, um ihre Leistungen als Modell für zukünftigen Wandel zu bewerten.

10. *Bewertung von Interventionsmodellen.* Eine weitere Herausforderung für die erste Generation der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit war das Fehlen von klaren, logischen Interventionsmodellen. Das Erzielen von Ergebnissen hängt in hohem Maße von Projekten der technischen Zusammenarbeit ab, die häufig getrennt voneinander erarbeitet und finanziert werden. Solche Projekte arbeiten mit bekannten IAO-Strategien und -Methoden. Dazu gehören die zeitgebundenen Programme wie das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC), Ausbildung für ländliche wirtschaftliche Eigenständigkeit (TREE), Know About Business (KAB) und das Programm für die Entwicklung des weiblichen Unternehmertums und die Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE). In der Zukunft wird es darauf ankommen, die Evaluierung auf diese und andere Strategien auszuweiten, und zwar nicht nur im Kontext spezifischer Projekte, sondern auch mit dem Ziel zu ermitteln, inwieweit sie generell zu den Ergebnissen der Landesprogramme beitragen. Gleichzeitig müssen effektive Interventionen koordiniert eingesetzt werden, um integrierte Programme zu schaffen, in die Fachwissen der IAO aus sämtlichen Bereichen einfließt. Die Arbeit der IAO zur Jugendbeschäftigung gilt als ein erfolgreiches Beispiel für diesen Ansatz ⁶.
11. *Sicherung einer dauerhaften Finanzierung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit.* In sämtlichen Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit sind die Prioritäten größtenteils an Projekte geknüpft, ihre Realisierung hängt also von spezifischen, auf die Erlangung dieser Prioritäten ausgerichteten Projekten der technischen Zusammenarbeit ab. Dieser Ansatz ist dann erfolgreich, wenn die Geber daran interessiert sind, die Prioritäten der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu finanzieren. In den Fällen, in denen die Geberfinanzierung stockt, sind solche Ziele nur schwer zu erreichen. Darüber hinaus birgt der projektgebundene Ansatz das Risiko, das Programm zu zergliedern; so hat etwa das Außenamt der IAO in Jakarta während der Laufzeit des Landesprogramms für menschenwürdige Arbeit 2006–2009 vierzig Projekte der technischen Zusammenarbeit, finanziert von 17 verschiedenen Gebern, verwaltet. Auch wenn ein solches Konzept funktionieren kann und auf eine erfolgreiche Mittelmobilisierung hindeutet, kann ein an einzelne Projekte geknüpftes Verfahren eine hohe fachliche und administrative Belastung für Büros mit begrenzten Ressourcen darstellen und den Synergieeffekt der Interventionen untereinander verringern. Hier sollte ein stärkeres Augenmerk auf die Schaffung integrierter Landesprogramme und auf die Unterstützung breiter ausgelegter Programme der technischen Zusammenarbeit gelenkt werden. Beispiele hierfür sind das Internationale Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit IPEC oder das Programm Bessere Arbeit, die zahlreichen Ländern eine breit gefächerte Auswahl an Interventionen ermöglichen.
12. Mit der Durchführung einer ergebnisorientierten Arbeitsplanung durch das Amt und der Einführung der verstärkten Strategie für technische Zusammenarbeit soll ferner erreicht werden, dass mehr Mittel in die Ergebnisvorgaben einfließen, die einer Finanzierung bedürfen. Die Verringerung der zweckgebundenen Finanzierung solle zusammen mit dem Haushalts-Zusatzkonto (HZK) dem Amt ermöglichen, Mittel in Richtung auf jene Ergebnisse der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu lenken, die diese am dringendsten benötigen. Eine bessere Anbindung an die UNDAFs würde auch den Zugang zu VN-Finanzierung erleichtern, die für die IAO inzwischen zur zweitgrößten Quelle von

⁶ Siehe GB.306/PFA/13/3 (Unabhängige Evaluierung der Strategie der IAO zur Stärkung der Kapazität der Mitgliedsstaaten zur Entwicklung von Maßnahmen und Programmen in Bezug auf Jugendbeschäftigung).

Sondermitteln geworden ist ⁷. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit dienen zwar als Programmierungs- und Mittelbeschaffungsplattform für Entwicklungshilfe, es sollte aber auch angestrebt werden, sie zu einer dreigliedrigen Plattform zur Förderung von Sozialpakten mittels eines kontinuierlichen Konsultationsprozesses der sozialen Partner über soziale und wirtschaftliche Fragen werden zu lassen. Mit zunehmender Kapazität der Mitgliedsgruppen, Mittel zu mobilisieren und wirksame Entwicklungsinterventionen zu entwerfen, und mit zunehmender Eingliederung der Prioritäten menschenwürdiger Arbeit in die nationalen Haushalte könnten die Mitgliedsgruppen schließlich von Hilfe unabhängig werden. In einigen Fällen haben sich nationale Regierungen bereits dem Ziel der menschenwürdigen Arbeit verpflichtet und nationale Haushaltsmittel für die Prioritäten der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit ausgewiesen. Auch könnten die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und der Abschluss von öffentlich-privaten Partnerschaften wichtige Strategien zu einer verbesserten Mittelbeschaffung sein. In den Fällen, in denen die nationalen Haushalte von Darlehen unterstützt werden, ist es wichtig, die Prioritäten menschenwürdiger Arbeit in die Strategien zur Verringerung von Armut aufzunehmen.

13. *Verbesserter Wissensaustausch.* In den Evaluierungen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit wird ferner die Bedeutung der Weitergabe von Wissen aus den operativen Interventionen hervorgehoben. Zwar wird innerhalb einzelner Projekte der technischen Zusammenarbeit das Wissen wirksam erfasst, der Wissensaustausch auf Landesebene mit dem Rest der Organisation muss jedoch weiter verbessert werden. Hier könnten einige bewährte Praktiken aus der Entwicklung der Communities of Practice über Jugendbeschäftigung und berufliche Fertigkeiten der Asien-Pazifik-Region als Orientierung dienen. Maßnahmen auf diesem Gebiet werden im Rahmen der IAO-Wissensstrategie erfolgen ⁸.
14. *Prioritätensetzung bei gleichzeitigem Erhalt der Flexibilität.* Als eines der wesentlichen Elemente eines erfolgreichen Landesprogramms für menschenwürdige Arbeit wird auch die Flexibilität angeführt. Sowohl Indonesien als auch Argentinien hatten während der Laufzeit ihrer Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit schwere Krisen zu bewältigen: der Tsunami im Indischen Ozean (2004) einerseits und die argentinische Finanzkrise (1999-2002) andererseits. In beiden Fällen hat es ein solider Mechanismus der Konsultationen mit den Mitgliedsgruppen ermöglicht, die Prioritäten und Durchführungspläne der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit um die Krisenreaktion herum zu formen und auf zukünftige Entwicklungen einzustellen. Mit der Anpassung von Prioritäten der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zur Berücksichtigung von Antworten auf Wirtschaftskrisen auf der Grundlage des Globalen Beschäftigungspakts ist ebenfalls deutlich geworden, wo die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit wirksam zur Krisenbewältigung eingesetzt werden können.
15. *Ausweitung der Partnerschaften.* Die Ausweitung der Partnerschaften und eine verstärkte Bewusstseinsbildung wurden als weitere wichtige Strategien der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit festgehalten. Zwar führten die Programme bei den Mitgliedsgruppen häufig zu einem besseren Verständnis der menschenwürdigen Arbeit, jedoch blieben die IAO und die Agenda für menschenwürdige Arbeit in einigen Fällen der allgemeinen Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. In einer der Evaluierungen wird von einem „unauffälligen“ Charakter der IAO gesprochen, die sich mitunter scheut, für ihre Arbeit zu werben, während andere Organisationen eine aggressivere Öffentlichkeitsarbeit betreiben. In einigen Evaluierungsberichten wird hierzu neben einer verstärkten Mitwirkung der Mitgliedsgruppen empfohlen, den Kreis der Partner der Landesprogramme für menschenwür-

⁷ Bezogen auf die durchschnittlichen Jahresbeiträge im Zeitraum 2006-2009 (auf der Grundlage vorläufiger Daten aus dem Jahr 2009).

⁸ GB.306/PFA/12/3.

dige Arbeit zu erweitern und weitere Ministerien, Arbeitsaufsichtsbehörden, politische Entscheidungsträger, Organisationen der Zivilgesellschaft, Universitäten, Parlamentarier und Medien einzubeziehen, um die Übertragung der zentralen Botschaften in die lokalen Sprachen sicherzustellen. Die Konsultationen mit den Mitgliedsgruppen sollten in diesem Prozess eine wichtige Rolle spielen, um verstärkt Allianzen und Synergien mit anderen mit Arbeitsfragen befassten Institutionen und Organisationen zu ermöglichen. So wird etwa die Aufnahme des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit in die Lehrpläne der Sekundarschulbildung in Argentinien als Beispiel für eine sinnvolle Ausweitung von Partnerschaften hervorgehoben. Auch der effektive Einsatz der Medien in Indonesien wird als Erfolgsfaktor im Hinblick auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die IAO und menschenwürdige Arbeit erwähnt.

16. *Einbindung der informellen Wirtschaft.* Andere im Zusammenhang mit den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit aufgeworfene Fragen sind grundsätzlicherer Natur. Hinsichtlich der Prioritäten einiger Programme bleibt die Frage ungeklärt, wie das Problem der ausgedehnten informellen Wirtschaft angegangen werden soll, die häufig dem Zugriff durch Arbeitsgesetze und der Vertretung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen entzogen ist. Darüber hinaus wird die informelle Wirtschaft bei der Ausarbeitung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit nicht immer ausreichend berücksichtigt. Entsprechend den von der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 verabschiedeten Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und informelle Wirtschaft könnten die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit als Plattform für gezielte Maßnahmen in Bezug auf die informelle Wirtschaft dienen, wie etwa eine stärkere Vertretung der Akteure der informellen Wirtschaft, insbesondere der Frauen, durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die Unterstützung von Gesetzesreformen zur Förderung besserer Beschäftigungschancen und besserer Arbeitsbedingungen sowie die Ausweitung des Sozialversicherungsschutzes. Laufende IAO-Maßnahmen zur informellen Wirtschaft, wie etwa die Projekte zur Kinderarbeit, zur Jugendbeschäftigung und zur lokalen Wirtschaftsentwicklung könnten erweitert werden, um den vielfältigen Bedürfnissen der informellen Arbeitnehmer besser Rechnung tragen zu können.
17. *Behandlung der von der Organisationsstruktur der IAO ausgehenden Fragen.* Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit müssen natürlich die Situation hinsichtlich der Durchführung internationaler Arbeitsnormen in jedem einzelnen Land berücksichtigen, einschließlich möglicher Kommentare der Aufsichtsorgane der IAO. Gegenwärtig beziehen nur wenige dieser Programme diese Dimension ausdrücklich mit ein. Der Prozess der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit könnte wirksamer genutzt werden, um Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit zu erörtern und zu vereinbaren, die den Prioritäten entsprechen, die sich aus den Bemerkungen und Empfehlungen der Aufsichtsstrukturen der IAO ergeben.
18. *Einflussnahme auf andere Entwicklungsrahmen.* Schließlich lassen sich auch einige Schlussfolgerungen hinsichtlich des Einflusses der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit auf andere internationale Entwicklungsrahmen, insbesondere auf die VN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen (UNDAFs) und die Strategien zur Verringerung von Armut, ziehen. Wie bereits im November 2009 eingehend erläutert, enthalten sämtliche UNDAFs IAO-relevante Prioritäten, wie etwa die Verringerung von Armut, den Kinderschutz und die Gleichstellung der Geschlechter. Dessen ungeachtet ergibt eine Prüfung von 28 UNDAFs, dass nur 16 von ihnen IAO-spezifische Belange und Ansätze widerspiegeln. In nur sieben UNDAFs wird der Begriff der „menschenwürdigen Arbeit“ erwähnt, in sechs die „internationalen Arbeitsnormen“ und in nur zwei der „soziale Dialog“. Abgesehen von einigen wenigen aner kennenswerten Ausnahmen (Albanien, Kasachstan) werden in nur wenigen VN-Programmen die Sozialpartner namentlich als Durchführungspartner erwähnt; normalerweise werden sie in die Gruppe der Zivilgesellschaft eingeordnet. Auf der anderen Seite tauchen Begriffe wie Beschäftigungsförderung, sozialer Schutz, Kinderarbeit und

Gleichstellung der Geschlechter als Bestandteil der meisten UNDAFs auf. Sie sind zwar nicht exklusiver Bestandteil des Konzeptes der menschenwürdigen Arbeit, sie bieten jedoch wichtige Ansatzpunkte zur Förderung der menschenwürdigen Arbeit⁹. Gleichwohl werden einige dieser Konzepte, wie etwa der soziale Schutz, häufig enger ausgelegt, als dies bei der IAO der Fall ist.

19. Der wirkliche Einfluss der IAO auf die VN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen scheint größtenteils an eine starke Präsenz der IAO im jeweiligen Land geknüpft zu sein. In sämtlichen 16 Ländern, in denen in den UNDAFs ausdrücklich der Auftrag der IAO erwähnt wird, befinden sich Außenämter der IAO oder nationale Koordinatoren, mit Ausnahme von Namibia. In den Ländern, in denen ein ausdrücklicher Verweis auf die IAO fehlt, gibt es auch keine IAO-Vertretung. Dieses Ergebnis macht deutlich, wie wichtig es ist, die Präsenz der IAO auf Länderebene zu verstärken.
20. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit können auch im Hinblick auf nationale Entwicklungspläne und Strategien zur Verringerung von Armut eine bedeutendere Rolle spielen. 2001 hat die IAO eine Initiative gestartet, um Einfluss auf die Strategien zur Verringerung von Armut zu nehmen, und hat dabei einige beachtliche Erfolge erzielt, so z. B. in Äthiopien, Ghana, Honduras, Indonesien, Mali, Nepal, Tansania und Vietnam¹⁰. Der Ansatz der IAO zur Einflussnahme auf die nationale Entwicklungsplanung hat sich später auf die UNDAFs verlagert, nachdem diese in Folge der 2006 gestarteten Reforminitiative der Vereinten Nationen an Bedeutung gewonnen hatten. Anlass für diese Verlagerung waren zunehmende Forderungen nach einer aktiven Beteiligung der IAO am VN-Reformprozess, die Bedeutung einer gemeinsamen Länderfinanzierung für VN-Projekte und die ehrgeizige Ausdehnung des UNDAF-Erfassungsbereichs. Nur sehr selten finden sich Informationen über Konzepte der menschenwürdigen Arbeit in den nationalen Entwicklungsplänen; jedoch sollte erwähnt werden, dass in der mittelfristigen Entwicklungsplanung Indonesiens die verschiedenen Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit erwähnt und die Mitgliedsgruppen aufgefordert werden, Beiträge hierzu zu leisten.
21. Die Strategien zur Verringerung von Armut sind aufgrund ihrer Bedeutung für die Erarbeitung makroökonomischer Grundsatzpolitik, nationaler Haushalte und steuerpolitischer Maßnahmen, für Strukturreformen und Staatsführung sowie aufgrund der Rolle, die sie für den Zugang zu Schuldenerlass und günstigen Finanzierungsbedingungen spielen, nach wie vor wichtige Entwicklungsinstrumente. Die Tatsache, dass die Strategien zur Armutsbekämpfung der Verringerung von Armut eine hohe Bedeutung beimessen und Fragen hinsichtlich der Beschäftigung, der Berufsbildung, des sozialen Schutzes, der Kinderarbeit, der Gleichstellung der Geschlechter und HIV-Aids behandeln und die übergeordnete Bedeutung der menschenwürdigen Arbeit als Leitprinzip makroökonomischer Grundsatzpolitik anerkennen, bietet Veranlassung genug für die IAO und ihre Mitgliedsgruppen, diesen Prozess weiterhin aufmerksam zu verfolgen. Der Globale Beschäftigungspakt macht die Bedeutung der IAO in diesem Zusammenhang noch deutlicher. Eine für die Mitgliedsgruppen auf Landesebene wesentliche Entscheidung ist die, Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu konzipieren, die wirksam zur Einflussnahme sowohl auf die UNDAFs als auch auf die Strategien zur Verringerung von Armut eingesetzt werden können, und Zeit und Mittel so einzusetzen, dass die Wirkung der Landesprogramme auf beide Prozesse maximiert wird.

⁹ Eine detaillierte Erhebung über die Beteiligung der Sozialpartner an den UNDAFs soll als Ausgangsbasis für die Strategie für technische Zusammenarbeit vorbereitet werden.

¹⁰ IAA: *Decent Work and Poverty Reduction Strategies: A reference manual for ILO staff and constituents*, Genf, 2005.

Die Zukunft der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit im Rahmen der technischen Zusammenarbeit

22. Die vom Verwaltungsrat im November 2009 verabschiedete verstärkte Strategie für technische Zusammenarbeit wirkt sich in Anbetracht der oben erläuterten Erkenntnisse auf verschiedene Weise auf die zukünftige Entwicklung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit aus. Zunächst einmal wird darin betont, dass die Mittelbeschaffung stärker auf die Finanzierungslücken ausgerichtet werden soll, deren Abdeckung erforderlich ist, um im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit Ergebnisse zu erzielen¹¹. In diesem Zusammenhang hat das Amt eine ergebnisorientierte Arbeitsplanung ausgearbeitet, in der die Ergebnisse nach Ländern programmiert und als Zielvorgaben für die Zeit bis 2015 ausgewählt wurden. Verschiedene Stellen des Amtes sind dabei, diesen Zielvorgaben Mittel zuzuordnen, und die Fachabteilungen sind gehalten, die Ergebnisse gemeinsam zu unterstützen, um ein Maximum an Zusammenarbeit und Synergien zwischen den Interventionen sicherzustellen. Die Arbeit zur Erzielung von Ergebnissen wird aus Mitteln des ordentlichen Haushalts, des Haushalts-Zusatzkontos, aus nicht zweckgebundenen Mitteln für die technische Zusammenarbeit oder aus spezifischen, an Zielvorgaben der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit gebundenen Mitteln finanziert. Durch dieses Verfahren sollen die Sondermittel, die gegenwärtig auf 58 Prozent der Gesamtausgaben geschätzt werden, besser mit den Ergebnissen auf Landesebene in Einklang gebracht werden.
23. Gleichzeitig könnten die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit stärker als integrierte Programme ausgelegt werden, deren Ziele, Strategien und Projekte der technischen Zusammenarbeit sich gegenseitig stützen. Geber, die gegenwärtig keine Beiträge zum Haushalts-Sonderkonto leisten können, könnten in Erwägung ziehen, komplette Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit anstatt einzelner Projekte zu finanzieren, um eine stärkere Kohäsion der Interventionen untereinander zu fördern. Wenn einem auf einzelnen Projekten beruhenden Verfahren der Vorzug gegeben wird, sollte stärker darauf geachtet werden, die Finanzierung auf klar definierte Ziele der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit auszurichten. Durch die Gestaltung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit kann die Eigenverantwortung für diese Programme gestärkt und langfristig die Übernahme in die nationale Entwicklungsplanung und die nationalen Haushalte angestrebt werden.
24. In Ergebnis 1 der Strategie für technische Zusammenarbeit wird unter anderem gefordert, die Arbeit der IAO auf eine breitere Geberbasis zu stellen. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit können hierzu die Gruppe der sie unterstützenden Partner erweitern und nicht nur die wichtigen VN-Länderfonds, sondern auch öffentlich-private Partnerschaften aufnehmen und auf die Finanzierung durch Delegationen der Europäischen Kommission und Botschaften von Geberländern auf der Ebene der Länder zurückgreifen. Wenn weiterhin ein stärkeres Augenmerk auf die Aufnahme von Prioritäten der menschenwürdigen Arbeit in die Strategien zur Verringerung von Armut gerichtet wird, könnte dadurch für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit in größerem Umfang der Zugriff auf Weltbankmittel möglich werden.
25. In der Strategie wird darüber hinaus eine verstärkte Qualitätssicherung für Projekte der technischen Zusammenarbeit durch eine Begutachtung der Vorschläge und strengere Über-

¹¹ Ergebnis 1: Die Sonder- und HZK-Mittel werden auf die Ergebnisse der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und auf die Programm- und Haushaltsergebnisse ausgerichtet.

wachungs- und Evaluierungsmechanismen gefordert¹². Das gleiche sollte auch für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit gelten, und die für die technische Zusammenarbeit eingerichteten Mechanismen zur Qualitätskontrolle könnten für den Einsatz auf der Ebene der Landesprogramme erweitert werden. Ein verstärktes Qualitätsmanagement mittels eines verbesserten Qualitätssicherungsmechanismus sollte auch zu Verbesserungen in der Auslegung, Durchführung, Überwachung und Evaluierungsplanung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit führen, den Wissensaustausch und die Eigenverantwortung der Interessengruppen verbessern und die Förderung der grundlegenden Werte der Organisation – Dreigliedrigkeit, Achtung der internationalen Arbeitsnormen, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung – voranbringen. Dank einer verstärkten Einbindung der Mitgliedsgruppen könnten die Programme die allgemeine Durchführung der technischen Zusammenarbeit auf Landesebene zur Unterstützung breiter ausgelegter VN-Programme koordinieren.

26. Schließlich wird in der Strategie für technische Zusammenarbeit der verstärkte Ausbau technischer und institutioneller Kapazitäten bei den Mitgliedsgruppen gefordert, um größeren Einfluss auf den Entwicklungsprozess nehmen zu können¹³. Aus den Evaluierungen geht hervor, dass die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit bereits jetzt auf institutioneller Ebene eine wichtige Rolle spielen, indem sie den Mitgliedsgruppen zu mehr Erfahrung mit nationaler Entwicklungsplanung verhelfen. Gleichwohl führen selbst gut konzipierte Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit nicht automatisch zu einer verstärkten Rolle der Mitgliedsgruppen in der Planung auf VN-Ebene oder in den Strategien zur Verringerung von Armut. Zukünftige Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit könnten ein stärkeres Augenmerk auf spezifische Ergebnisse richten, die es den Mitgliedsgruppen ermöglichen, institutionelle Kapazitäten zu entwickeln. Dazu gehören Mitgliederarbeit, Verwaltungsmethoden und Rechenschaftspflicht, ergebnisorientiertes Management, Entwicklungspolitik, Förderarbeit, Kommunikation und Verhandlung, mit dem Ziel, die Mitgliedsgruppen besser zu befähigen, ihr Kernmandat wirksam auszuüben, ihre Bedürfnisse im Entwicklungsprozess besser zu formulieren und die nationale Entwicklung durch menschenwürdige Arbeit und mit Hilfe der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit voranzubringen. Diese Ergebnisse sollten gründlich evaluiert werden, um sicherzustellen, dass die Interventionen durch Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit tatsächlich zu einem Kapazitätenaufbau bei den Mitgliedsgruppen und einer stärkeren Einbindung in die nationale Entwicklungsplanung und -durchführung führen. Darüber hinaus sollten dabei auch die entsprechenden Angebote des Internationalen Ausbildungszentrums der IAO in Turin berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollte weiter daran gearbeitet werden, das Verständnis für menschenwürdige Arbeit als Entwicklungsansatz auf nationaler Ebene zu schärfen, insbesondere mit Hilfe des *Toolkit zur generellen Berücksichtigung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit* des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen.
27. Auf internationaler Ebene könnte die IAO ihre erfolgreichen Initiativen zur Förderung der entwicklungspolitischen Rolle der Agenda für menschenwürdige Arbeit fortsetzen, die im multilateralen System in den letzten Jahren wesentlich mehr Anerkennung gefunden hat¹⁴. Erst kürzlich, im Januar 2010, hat der Exekutivrat des Entwicklungsprogramms der Ver-

¹² Ergebnis 2: Die IAO-Programme und -Projekte der technischen Zusammenarbeit erfüllen in vollem Umfang die Erfordernisse des ergebnisorientierten Managements und die Qualitätskriterien der IAO.

¹³ Ergebnis 3: Durch die technische Zusammenarbeit werden bei den IAO-Mitgliedsgruppen technische und institutionelle Kapazitäten aufgebaut, die es ihnen ermöglichen, über die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit erfolgreich Entwicklungsplanung im Rahmen der UNDAFs und der Reform der VN zu betreiben.

¹⁴ Siehe auch GB.307/4.

einten Nationen im Kontext der Krise einen Beschluss mit dem Titel verabschiedet: „Antwort des UNDP auf die Finanz- und Wirtschaftskrise: Förderung des Globalen Beschäftigungspaktes“.

28. Dank erweiterter Kapazitäten wären die Mitgliedsgruppen auch besser in der Lage, ihre Prioritäten im Bereich der menschenwürdigen Arbeit zu formulieren und diese in nationale Entwicklungspläne und -budgets, Strategien zur Verringerung von Armut und UNDAFs umzusetzen und dabei die Ziele der menschenwürdigen Arbeit weit über die Laufzeit der Initiative der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit hinaus dauerhaft zu unterstützen. Darüber hinaus dient die Beteiligung der Mitgliedsgruppen an der Entwicklungsplanung insgesamt als Bindeglied zwischen der internationalen Entwicklungshilfe und den Interessengruppen und bietet wertvolle Orientierung und eine höhere Akzeptanz nicht nur für die IAO, sondern auch für das System der Vereinten Nationen insgesamt. In dieser Hinsicht haben die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit das Potential, zu bedeutenden dreigliedrigen Mechanismen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung und zur Stärkung des sozialen Dialogs und der Kollektivverhandlungen zu werden.

29. *Der Ausschuss möge dem Verwaltungsrat empfehlen, den Generaldirektor zu ersuchen:*

- a) *das Amt anzuweisen, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die anlässlich der Evaluierungen aufgezeigten Herausforderungen und Chancen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit in zukünftigen Landesprogrammen angemessen berücksichtigt werden;*
- b) *für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit die Programmierung spezifischer Ergebnisvorgaben zu fördern, die zum Ziel haben, den Ausbau der institutionellen Kapazitäten der Mitgliedsgruppen sicherzustellen und damit ihre Mitwirkung am Prozess der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und an der Entwicklungsplanung insgesamt zu stärken, und erforderlichenfalls die Koordinierung der Beiträge der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen auszubauen;*
- c) *die Programmierung spezifischer Ergebnisvorgaben zu fördern, die zum Ziel haben, auf Landesebene Aktivitäten in Bezug auf die von der Organisationsstruktur der IAO ausgehenden Prioritäten zu unterstützen, auch hinsichtlich der internationalen Arbeitsnormen;*
- d) *die Entwicklung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit zu fördern, die eine aktive Einbindung der Mitgliedsgruppen vorsehen, in vollem Umfang ergebnisorientiert sind, auf nachhaltige Strategien zur Mittelbeschaffung, auch mittels Geberfinanzierung, setzen; nach Möglichkeit anzustreben, durch den Ausbau nationaler Eigenverantwortung die Abhängigkeit von Hilfe abzubauen;*
- e) *in zukünftigen Berichten über die Durchführung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit über die zu den oben genannten Fragen getroffenen Maßnahmen und erzielten Ergebnisse Bericht zu erstatten.*

Genf, 22. Februar 2010

Zur Beschlussfassung: Absatz 29.