



Internationale
Arbeitsorganisation

► ILC.110/Bericht I(B)

► Die am wenigsten entwickelten Länder

Krise, Strukturwandel
und die Zukunft der Arbeit



Bericht I(B)

► **Die am wenigsten entwickelten
Länder: Krise, Strukturwandel
und die Zukunft der Arbeit**

Bericht des Generaldirektors

Erster Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-037080-3 (print)
ISBN 978-92-2-037081-0 (Web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2022

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

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

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA finden sich unter: www.ilo.org/publns.

► Vorwort

In den vergangenen zehn Jahren habe ich meinen Bericht an aufeinanderfolgende Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz genutzt, um den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO in aller Welt dringende politische Fragestellungen zu präsentieren. Die Erörterung dieser Berichte im Plenum hat der IAO wertvolle Anhaltspunkte dafür geliefert, ihre Arbeit an diesen vorrangigen Fragen auf wahrlich strategische Weise anzugehen.

Die Vorlage dieses Berichts, des letzten meiner Amtszeit, erfolgt zu einem Zeitpunkt, an dem die Welt im Allgemeinen und die Welt der Arbeit im Besonderen vor einer Vielzahl äußerst gravierender Herausforderungen stehen, die Gefahren und Ungewissheit mit sich bringen und Zweifel an dem Bekenntnis und der Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft zu ihrer glaubwürdigen Bewältigung aufkommen lassen.

Infolgedessen gibt es zahlreiche Themen, die hier Aufmerksamkeit verdienen würden. Allerdings gibt es auch zwingende Gründe, speziell auf die am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries, LDC) einzugehen, die sich unter vier Rubriken zusammenfassen lassen.

Erstens steht die internationale Gemeinschaft in ihren Beziehungen zu den LDC an einem entscheidenden Punkt. Die fünfte Konferenz der Vereinten Nationen (UN) über die LDC, die ursprünglich für 2021 geplant war, jedoch wegen COVID-19 verschoben werden musste, soll nun im März 2023 in Doha stattfinden. Die Generalversammlung hat bereits das Aktionsprogramm von Doha angenommen, das von hoher Relevanz für das Mandat der IAO ist und einen nachdrücklichen Appell an unsere Organisation enthält, einen wesentlichen Beitrag zu seiner Umsetzung zu leisten.

Zweitens wird in Anbetracht dessen, dass das letzte Jahrzehnt der Umsetzung der UN-Agenda für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) voranschreitet und die Aussichten für die Verwirklichung vieler der 17 Nachhaltigkeitsziele immer entmutigender werden, die wahre Entschlossenheit der IAO, „niemanden zurückzulassen“, ebenso wie die aller anderen Organisationen infrage gestellt. Dies ist eine Herausforderung, die unmittelbar die Zusammenarbeit der IAO mit den LDC betrifft, welche am meisten Gefahr laufen, zurückgelassen zu werden.

Drittens wird die IAO durch die in den LDC herrschenden Arbeitsmarktbedingungen, die in diesem Bericht dargelegt werden, ganz besonders auf den Prüfstand gestellt. Ist unsere Organisation mit ihren bewährten Aktionsmitteln – vor allem den internationalen Arbeitsnormen und der Dreigliedrigkeit – ausreichend dafür gerüstet, die Agenda für menschenwürdige Arbeit in den LDC voranzubringen und zu den Prozessen des Strukturwandels beizutragen, von denen die nachhaltige Entwicklung dieser Länder abhängt?

Und schließlich sind die Entwicklungen in den LDC für die gesamte internationale Gemeinschaft von Bedeutung. Zwei Beweggründe für das Bekenntnis zum Aktionsprogramm von Doha sind Solidarität und Verantwortung, und in einer von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägten, in so vielfacher Hinsicht akut verwundbaren Welt ist Eigeninteresse ein dritter. Dieser Bericht richtet sich nicht nur an die 45 Mitgliedstaaten der IAO, die zu den LDC gehören, sondern an alle 187.

Ich hoffe daher, dass der Bericht eine dreigliedrige Debatte über die Aktivitäten der IAO in den LDC und mit deren Mitgliedsgruppen anstoßen und so ihre Präsenz und Wirksamkeit in Situationen verstärken wird, in denen sie dringend vonnöten ist.

Guy Ryder

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
Einleitung. Pandemie, Konflikte und die Krise in der Welt der Arbeit	7
Kapitel 1. LDC: Was bisher geschah	9
Kapitel 2. Arbeitsmärkte in den LDC: Merkmale und Herausforderungen.....	11
Kapitel 3. Eine Agenda für den Strukturwandel	14
Kapitel 4. Die IAO und die LDC	16
Kapitel 5. Elemente einer Strategie der IAO für die LDC	18
Kapitel 6. Nationale Eigenverantwortung, internationale Solidarität und die Frage der der Politikkohärenz	21
Anhang. Liste der Vereinten Nationen der am wenigsten entwickelten Länder	23

► Einleitung

Pandemie, Konflikt und Krise in der Welt der Arbeit

1. Die umwälzenden Veränderungsprozesse, die sich auf die Arbeitswelt auswirken und den Hintergrund und Ausgangspunkt für die Jahrhundertinitiative der IAO zur Zukunft der Arbeit bildeten, haben seit 2019 eine neue und dramatische Wendung genommen. Die COVID-19-Pandemie, die noch nicht ausgestanden ist, hat der Weltwirtschaft einen schweren Schlag versetzt und im Jahr 2020 Beschäftigung im Umfang von 255 Millionen Vollzeitarbeitsplätzen vernichtet. Der Erholungsprozess verläuft unausgewogen und unvollständig. Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben sich dank weitaus größerer Haushaltskapazitäten und des Zugangs zu Impfstoffen kräftig erholt. Demgegenüber hat ein Großteil der Entwicklungs- und Schwellenländer, die in beiderlei Hinsicht stark benachteiligt sind, Mühe, den entstandenen Schaden wiedergutzumachen.
2. Der Gesamteffekt ist ein globaler Arbeitsmarkt, der mit 22 Millionen weniger Arbeitsplätzen als vor der Pandemie stagniert. Das allein ist bereits Anlass zu ernster Besorgnis. Betrachtet man die Länder allerdings genauer, tritt ein noch bedeutenderes Problem zutage, nämlich eine große Kluft zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern, was die Entwicklung des Wachstums und der Arbeitsmärkte betrifft. Aus dieser Perspektive ist damit zu rechnen, dass die unmittelbaren Auswirkungen von COVID-19 auf Arbeitsplätze und Einkommen – die viermal so groß sind wie die Auswirkungen der globalen Finanzkrise von 2008 – durch Effekte im Zusammenhang mit den Spätfolgen von COVID abgelöst werden und dadurch insgesamt eine bereits gefährlich ungleiche Welt noch ungleicher wird.
3. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Einmarsches der Russischen Föderation in der Ukraine im Februar dieses Jahres haben für neue Erschütterungen in der Arbeitswelt gesorgt und die Unsicherheiten und Risiken für Millionen von Erwerbstätigen und Unternehmen, die sie beschäftigen, erheblich vergrößert. Die zahlreichen Konflikte in den verschiedenen Regionen verursachen allesamt Not und Leid und machen deutlich, dass Frieden und soziale Gerechtigkeit untrennbar miteinander verknüpft sind. Die Natur des Krieges in der Ukraine und sein breiterer Kontext haben jedoch beispiellose Konsequenzen für die Weltwirtschaft.
4. Abgesehen von den Zerstörungen in der Ukraine selbst und den Beeinträchtigungen in den Nachbarländern, unter anderem infolge der massiven Vertreibung von Menschen, droht der Konflikt eine dreifache Krise globalen Ausmaßes auszulösen: eine Nahrungsmittel-, eine Energie- und eine Finanzkrise.
5. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen (UN) leben in den 107 Volkswirtschaften, die „stark anfällig“ für mindestens einen dieser drei Übertragungswege der Krise sind, 1,7 Milliarden Menschen, von denen 553 Millionen bereits in Armut leben und 215 Millionen unterernährt sind.
6. Wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) im April berichtete, sind die Preise für Nahrungsmittel gegenüber dem Vorjahr um 34 Prozent auf einen Rekordstand gestiegen. Unterbrechungen bei Düngemittellieferungen dürften Prognosen zufolge Ernteeinbußen von bis zu 50 Prozent zur Folge haben. Die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) wiederum wies auf den historischen Zusammenhang zwischen dem Preisanstieg bei Agrar- und Nahrungsmittelrohstoffen und zivilen Unruhen hin.
7. Auf den internationalen Energiemärkten haben die Störungen extreme Preisschwankungen mit Preissprüngen bei Rohöl und Erdgas von etwa 50 Prozent über den Stand vom Jahresbeginn

hervorgerufen, was ungewisse Folgen für den Übergang zu erneuerbaren Energien und den Einsatz von Kernkraft hat.

8. Finanziell steht die Welt nach Einschätzung der Vereinten Nationen „am Rande einer globalen Schuldenkrise“. Schon vor COVID-19 und dem Krieg in der Ukraine gaben die Entwicklungsländer 16 Prozent ihrer Exporteinnahmen für ihre Schuldendienstverpflichtungen aus. Nach den außergewöhnlichen Aufwendungen zur Abfederung der Folgen der Pandemie sowie angesichts der wiederauflebenden Inflation – im vergangenen Jahr 5,2 Prozent – und dem damit einhergehenden Anstieg der Zinsen sind derzeit 60 Prozent der LDC und andere Länder mit niedrigem Einkommen hochgradig von einem Schuldennotstand bedroht oder bereits davon betroffen. Die Verflechtung zwischen den drei Dimensionen der Krise wird dadurch veranschaulicht, dass sich die Kosten der Kreditaufnahme für Entwicklungsländer, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind, weiter von den Kosten für Nettoexporteure entfernt haben und nun zwei Prozentpunkte darüber liegen.
9. Die derzeit vorherrschenden Umstände werden in ihrer Kombination weithin als „perfekter Sturm“ für die Weltwirtschaft angesehen. Und wie viele extreme Wetterereignisse, die wir derzeit erleben, ist dieser heftiger und schädlicher als frühere Stürme und könnte potenziell wirtschaftliche und soziale Errungenschaften von Jahrzehnten zunichtemachen. Etwa 77 Millionen mehr Menschen als 2019 leben in extremer Armut, 117 Millionen mehr Menschen hungern, und nach jahrzehntelangen bedeutenden Fortschritten nimmt die Kinderarbeit wieder zu.
10. Der Sturm kam genau zu dem Zeitpunkt, als für die internationale Gemeinschaft die Aktionsdekade zur Verwirklichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) anbrach, die die Agenda 2030 der UN bilden. Mit dem neuerlichen Bekenntnis zur Agenda 2030 ging die Einsicht einher, dass die seit ihrer Annahme 2015 erzielten Fortschritte eindeutig nicht dafür ausreichen, die festgelegten Ziele zu erreichen, und dass die Maßnahmen erheblich verstärkt werden müssen. Aufgrund der Pandemie und der durch den Krieg in der Ukraine bedingten dreifachen Krise ist eine ohnehin schon große Herausforderung noch gewaltiger geworden. Dennoch muss unser Bestreben dahin gehen, die SDG zu retten, nicht sie aufzugeben.
11. Das Gebot, „die Nachhaltigkeitsziele bis 2030 zu erreichen und dabei niemanden zurückzulassen“, ist von zentraler Bedeutung für die übergreifende Zielsetzung der Agenda 2030 und die Beendigung der Armut. Darüber hinaus steht es voll und ganz im Einklang mit dem Mandat der IAO für soziale Gerechtigkeit. In Anbetracht dieser Verpflichtung gegenüber denjenigen, die am meisten zurückliegen oder Gefahr laufen, in eine solche Situation zu geraten, gebührt besondere Aufmerksamkeit auf nationaler Ebene den auf den Arbeitsmärkten am stärksten benachteiligten Menschen und auf internationaler Ebene der Situation und den Bedürfnissen der LDC.
12. Vor dem Hintergrund entscheidender Herausforderungen für die Welt der Arbeit und anlässlich der fünften UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder gibt es gute Gründe, diese Ländergruppe in den Mittelpunkt zu stellen und den Beitrag der IAO zu ihrer nachhaltigen Entwicklung zu bewerten.

► Kapitel 1

LDC: Was bisher geschah

13. Das Konzept der „am wenigsten entwickelten Länder“ gewann in der Entkolonialisierungsphase der 1960er-Jahre an Verbreitung und wurde 1971 in der Resolution 2768 der UN-Generalversammlung mit der darin genehmigten Liste der am wenigsten entwickelten Länder auf eine formelle Grundlage gestellt. Seitdem finden die UN-Konferenzen über die am wenigsten entwickelten Länder im Abstand von zehn Jahren statt. Die fünfte Konferenz war ursprünglich für März 2021 geplant, wurde jedoch aufgrund von COVID-19 verschoben und daraufhin in zwei Teile unterteilt – eine kurze, am 17. März 2022 in New York abgehaltene Tagung und die für März 2023 in Doha, Katar, anberaumte Haupttagung. Das Aktionsprogramm von Doha für die am wenigsten entwickelten Länder für den Zehnjahreszeitraum 2022–2031 wurde während des ersten Teils der fünften UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder angenommen und von der Generalversammlung am 1. April 2022 gebilligt.
14. Die Liste der am wenigsten entwickelten Länder wird alle drei Jahre vom unabhängigen Sachverständigenausschuss für Entwicklungspolitik überprüft. Für die Einstufung werden drei Kriterien herangezogen: Bruttonationaleinkommen pro Kopf, menschlicher Vermögensindex und Index der wirtschaftlichen und ökologischen Verwundbarkeit. Auf dieser Grundlage können die Länder aus der Liste aufrücken und den Status eines Entwicklungslands erlangen, was im Laufe der Jahre sechs Ländern gelungen ist. Somit beträgt die Zahl der LDC im Vorfeld von Doha 46 (siehe Anhang), mit Ausnahme von Bhutan allesamt Mitglieder der IAO. Davon entfallen 33 Länder auf Afrika, 12 auf Asien und Pazifik und eines auf Amerika. Eine erhebliche Anzahl dieser Länder sind Binnenstaaten und kleine Inselentwicklungsländer.
15. Die Entwicklungsbilanz der LDC, gemessen an den Zielstellungen der auf jeweils ein Jahrzehnt angelegten Aktionsprogramme, die auf aufeinanderfolgenden UN-Konferenzen über die am wenigsten entwickelten Länder angenommen wurden, fällt im Zeitverlauf und je nach Land uneinheitlich aus. In ihrem *Bericht über die am wenigsten entwickelten Länder von 2021* stellt die UNCTAD fest, dass seit 1971 etwa die Hälfte der derzeitigen LDC ihr Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht in einem dem weltweiten Durchschnitt entsprechenden Tempo steigern konnte; 16 haben in etwa Schritt gehalten, und nur sieben haben ihren Abstand zum weltweiten Durchschnitt verringert.
16. Zeitlich betrachtet erlebten die LDC vom Ende der 1990er-Jahre bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie eine Phase anhaltenden Wirtschaftswachstums, eine Entwicklung, die nur durch die globale Finanzkrise von 2008–09 vorübergehend unterbrochen wurde. Allerdings war dieses Wachstum in hohem Maße von der Stärke der internationalen Nachfrage und internationalen Preise abhängig. Für die sehr auf die Ausfuhr einer begrenzten Anzahl von Rohstoffen angewiesenen Länder war der 2014 einsetzende Preisverfall ein schwerer Schlag und legte ihre größere Verwundbarkeit im Vergleich zu denjenigen LDC bloß, die ihre Produktion diversifizieren und sich stärker in die internationalen Lieferketten des verarbeitenden Gewerbes eingliedern konnten.
17. In jedem Fall werden die Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts in der Einleitung des Aktionsprogramms von Doha negativ beurteilt: „Die Fortschritte blieben hinter den Zielen und Vorgaben des [2011 von der vierten UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder angenommenen] Aktionsprogramms von Istanbul zurück, das unter anderem ein nachhaltiges, inklusives und gerechtes Wirtschaftswachstums von 7 Prozent, die Beseitigung der Armut, die Verwirk-

lichung des Strukturwandels, die Verdoppelung des Anteils am Handel, den Aufbau von Produktionskapazitäten und die Sicherung von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle vorsah.“ Weiter wird Folgendes festgestellt: Die Fortschritte in Bezug auf die SDG reichen nicht aus, um die Ziele der Agenda 2030 zu verwirklichen, die Quote der extremen Armut verharrt bei 32 Prozent, und obwohl die LDC 14 Prozent der Weltbevölkerung stellen, entfallen auf sie nur 1,3 Prozent der weltweiten Produktion, 1,4 Prozent der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen und weniger als 1 Prozent der weltweiten Exporte.

18. Erwiesenermaßen hat die COVID-19-Pandemie in den LDC die stärksten wirtschaftlichen Erschütterungen seit mehreren Jahrzehnten ausgelöst, trotz des Umstands, dass die Auswirkungen auf die Gesundheit relativ spät eintraten und aufgrund der mangelnden Vernetzung vieler LDC weniger schwerwiegend waren als bei anderen Länderkategorien. Die Beschäftigungsquote ging bis 2020 stark zurück, und zwar um 2,6 Prozentpunkte, wobei Umfragen darauf hindeuten, dass die Arbeitseinkommen noch schwerer betroffen waren. Aufgrund ihres stark eingeschränkten haushaltspolitischen Spielraums konnten die LDC zwangsläufig nur begrenzte Maßnahmenpakete zur Bewältigung der Pandemie bereitstellen. Insgesamt investierten die LDC bis Oktober 2021 4 Prozent ihres BIP in die Reaktion auf COVID-19, verglichen mit 8 Prozent bei anderen Entwicklungsländern und 16,3 Prozent bei den Industrieländern. Absolut gesehen waren die Pro-Kopf-Ausgaben in den Industrieländern somit 477 Mal höher als in den LDC.
19. Besonders besorgniserregend ist, dass die LDC akut unter der weltweit ungleichmäßigen Versorgung mit Impfstoffen leiden. Bis September 2021 hatten in den LDC nur 10 Prozent der Bevölkerung eine erste Dosis erhalten, in anderen Entwicklungsländern dagegen 53 Prozent, was offensichtliche und gefährliche Konsequenzen für die mögliche künftige Entwicklung der Pandemie hat. Zudem dürfte aufgrund der vielfach sinkenden Exportpreise, des Einbruchs im Tourismus und des Rückgangs der Geldüberweisungen von Migranten, die 2019 in den LDC 7 Prozent des gesamten BIP ausmachten, die Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums, das 2020 weniger als 1 Prozent betrug, langsamer verlaufen als in anderen Ländern. Dem Aktionsprogramm von Doha zufolge dürften die LDC im Durchschnitt drei bis fünf Jahre benötigen, um bei ihrem Pro-Kopf-BIP erneut den Stand aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie zu erreichen, wobei anzumerken ist, dass diese Prognose vor dem Einmarsch der Russischen Föderation in die Ukraine gestellt wurde.

► Kapitel 2

Arbeitsmärkte in den LDC: Merkmale und Herausforderungen

20. Auch wenn in einer Gruppe von 46 Ländern naturgemäß stets vielfältige Bedingungen herrschen und die gängige Praxis, die LDC nach Teilgruppen – Afrika, Asien und Inselentwicklungsländer – zu kategorisieren, berücksichtigt wird, ist es nicht nur möglich, sondern auch notwendig, die wichtigsten Merkmale ihrer Arbeitsmärkte als Grundlage kohärenter und wirksamer Strategien für eine nachhaltige Entwicklung herauszuarbeiten. Dabei sind acht wesentliche Merkmale besonders relevant:

- a) Die Mehrheit der Erwerbstätigen in den LDC arbeitet in der Landwirtschaft. Tatsächlich ist der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft in den vergangenen drei Jahrzehnten erheblich gesunken, und zwar von über 75 Prozent auf etwa 55 Prozent, jedoch noch immer doppelt so hoch wie in anderen Entwicklungsländern. Im selben Zeitraum hat sich der Anteil der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe allmählich erhöht, insbesondere in den asiatischen LDC, wo er bei etwa 10 Prozent liegt. Demgegenüber war der Trend in anderen Entwicklungsländern rückläufig. Auch bei den Unternehmensdienstleistungen hat die Beschäftigung stetig zugenommen, ist jedoch in absoluten Zahlen nach wie vor gering, ebenso wie im Bergbau.
- b) In Verbindung mit der sektorspezifischen Verteilung der Arbeitsplätze ist ein sehr ausgeprägtes Gefälle bei der Größe, Struktur und Kapazität der Unternehmen in den LDC festzustellen; Erhebungsdaten lassen erkennen, dass 78 Prozent der Gesamtbeschäftigung auf Einheiten mit weniger als fünf Beschäftigten entfallen und 70 Prozent der Arbeitskräfte Selbstständige oder mithelfende Familienangehörige sind. Am anderen Ende des Spektrums befindet sich eine relativ kleine Anzahl von Großunternehmen, wodurch eine „fehlende Mitte“ in der Unternehmenspopulation verbleibt.

Vor allem aber ist parallel zu diesem Gefälle bei der Unternehmensgröße eine sehr hohe Informalität auf den Arbeitsmärkten der LDC zu beobachten. In den LDC waren vor dem Ausbruch von COVID-19 89 Prozent der Beschäftigung informeller Art, verglichen mit 66 Prozent in den Industrieländern und 61 Prozent im Weltmaßstab. Informalität ist auf bestimmte Sektoren, insbesondere die Landwirtschaft, den Handel und das verarbeitende Gewerbe, sowie auf kleine Wirtschaftseinheiten konzentriert. Demgegenüber schaffen Großunternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten trotz ihrer geringen Anzahl mehr formelle Arbeitsplätze als alle kleinen und mittleren Unternehmen zusammengefasst.

Dieses Nebeneinander einer begrenzten Anzahl von Großunternehmen, die ein gewisses Maß an formeller Beschäftigung hervorbringen, und einer sehr großen Anzahl von Kleinunternehmen, die informell tätig sind, ist das bestimmende Merkmal der für die LDC so typischen wirtschaftlichen Dualität.

- c) Da die LDC ihre Produktion und Ausfuhren nicht diversifizieren, sind sie anfällig für externe Schocks, Handelsungleichgewichte und die Anhäufung von Auslandsschulden. Die weit verbreitete Abhängigkeit von der Produktion und Ausfuhr einer begrenzten Anzahl von landwirtschaftlichen und mineralischen Rohstoffen wie Öl, von Industrieerzeugnissen wie Bekleidung oder von Dienstleistungen, etwa im Bereich des Tourismus, hat für Schwankungen in der Wachstumsbilanz gesorgt.

- d) Die am wenigsten entwickelten Länder verzeichnen mit derzeit jährlich 2,3 Prozent das weltweit schnellste Bevölkerungswachstum. Insgesamt wuchs ihre Bevölkerung zwischen 2000 und 2021 um 65 Prozent auf 1,1 Milliarden und dürfte sich Prognosen zufolge bis 2030 auf 1,3 Milliarden erhöhen und zwischen 2019 und 2050 verdoppeln. Im Zuge des für die kommenden Jahre zu erwartenden demografischen Übergangs, der sich in sinkenden Geburtenraten niederschlagen wird, dürften die LDC von einem erheblichen Wachstum ihrer Bevölkerungskohorte im erwerbsfähigen Alter und einer entsprechend geringeren Abhängigkeitsquote für Nichterwerbspersonen profitieren. Angesichts der relativ hohen Erwerbsbeteiligung bietet dies die Chance auf eine demografische Dividende, nämlich wenn es gelingt, menschenwürdige Arbeitsplätze für die große Zahl der Neuzugänge zu schaffen. Auf diese Weise könnten in den afrikanischen LDC bis 2025 jährlich 8 bis 11 Millionen, in den asiatischen LDC 2 bis 3,5 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. Trotz gewisser Fortschritte bei den Schulbesuchsquoten lebt in den LDC nach wie vor die Hälfte aller Kinder weltweit, die nicht zur Schule gehen, wobei Mädchen überproportional betroffen sind. Dennoch geht der Anteil der jungen Menschen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und keine Berufsausbildung absolvieren, seit 2005 langsam zurück.
- e) Frauen sind übermäßig stark in Arbeitsverhältnissen vertreten, bei denen das Einkommen nahe an der Armutsgrenze liegt, insbesondere in der Landwirtschaft und dem informellen Dienstleistungssektor. Wie in vielen Entwicklungsländern ist die Wahrscheinlichkeit für Frauen in den LDC größer, dass sie arbeitslos werden und bleiben, und sie haben weniger Chancen auf eine Erwerbsbeteiligung. Wenn sie doch einen Arbeitsplatz finden, ist dieser oft von geringerer Qualität. Informelle Beschäftigung ist in den LDC für Frauen (92 Prozent) eine wichtigere Beschäftigungsquelle als für Männer (86,8 Prozent). Zudem arbeiten Frauen häufiger in den besonders gefährdeten Segmenten der informellen Wirtschaft, z. B. als Hausangestellte, als Heimarbeiterinnen, die auf den unteren Stufen der globalen Lieferkette beschäftigt sind und leistungsbezogen bezahlt werden, oder als mithelfende Familienangehörige. Tatsächlich sind sie mit nahezu dreimal höherer Wahrscheinlichkeit als mithelfende Familienangehörige tätig als Männer (36,1 Prozent bzw. 13,3 Prozent).
- f) Aufgrund ihrer geografischen Lage, ihrer Wirtschaftsstruktur und der Zusammensetzung ihres Arbeitsmarkts sowie ihrer begrenzten Anpassungsfähigkeit sind die LDC in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht besonders anfällig für den Klimawandel. Die meisten LDC liegen in Breitengraden rund um den Äquator, wo mit dem stärksten Temperaturanstieg und den häufigsten extremen Wetterereignissen zu rechnen ist. Bereits zwischen 2008 und 2015 betrug der direkt durch Umweltkatastrophen bedingte Verlust der afrikanischen LDC an Lebensjahren pro 100.000 Menschen im erwerbsfähigen Alter 376 Jahre – einer der höchsten Werte weltweit. Da die Wirtschaftstätigkeit in den LDC größtenteils auf den Primärsektoren, insbesondere der Landwirtschaft, beruht, ist sie in besonderem Maße auf stabile und berechenbare klimatische Verhältnisse angewiesen. 34 Prozent der 50 Länder mit dem höchsten Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung sind LDC. Dies bedeutet, dass verschiedene Klimaereignisse sich unmittelbar in Störungen auf dem Arbeitsmarkt niederschlagen werden. Obwohl die LDC durch ihre Treibhausgasemissionen nur unwesentlich zu den Ursachen des Klimawandels beigetragen haben, sind sie nicht nur unverhältnismäßig stark von dessen Folgen betroffen, sondern auch unzureichend für wirksame Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen gerüstet.
- g) Die LDC weisen erhebliche Defizite bei praktisch allen Messgrößen für die soziale Absicherung und die Angemessenheit der Leistungen auf. Nur 14,1 Prozent der Bevölkerung in den LDC sind durch mindestens eine Sozialschutzleistung abgesichert, verglichen mit einer weltweiten Quote von 46,9 Prozent. So sind in diesen Ländern 8,3 Prozent und weltweit 44,9 Pro-

zent der Mütter mit Neugeborenen sozial abgesichert, während die jeweiligen Anteile bei den Altersrenten 21,1 Prozent (LDC) bzw. 77,5 Prozent (Welt) betragen. Diese gravierenden Defizite ergeben sich sowohl aus einer begrenzten Mitgliedschaft in beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen als auch aus dem geringen Umfang der staatlichen Sozialschutzausgaben. In den LDC leisten nur 6,2 Prozent der Erwerbspersonen Beiträge an eine Rentenversicherung gegenüber 53,1 Prozent in anderen Entwicklungsländern und 53,7 Prozent im Weltmaßstab. Zugleich belaufen sich die staatlichen Ausgaben für Sozialschutz und Gesundheitsversorgung in den LDC auf 2,1 Prozent. In den Entwicklungsländern dagegen sind es 9,8 Prozent und weltweit 17,5 Prozent. Diese Zahlen und ihre Folgen für die menschliche Sicherheit, nicht zuletzt in Zeiten der Pandemie, erklären sich zum Teil durch die niedrigen Steuerquoten in den LDC, die 2018 im Durchschnitt 16,2 Prozent betrugen, in einigen von ihnen jedoch unter 10 Prozent liegen. Dies wiederum schränkt die Verteilungskapazitäten des Staates und seine Fähigkeit zum Abbau der Ungleichheit ein.

- h) Bei der Steuerung der Arbeitsmärkte haben die LDC vor allem mit den Herausforderungen zu kämpfen, die sich aus dem sehr hohen Grad an Informalität ergeben und die Fähigkeit der Regierungen zur Durchsetzung arbeitsrechtlicher Vorschriften und Verfahren in großen Segmenten der Wirtschaft, aber auch die Fähigkeit der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zur umfassenden Vertretung ihrer potenziellen Mitglieder beeinträchtigen.
- i) Aus den Unterlagen des Aufsichtssystems der IAO lässt sich kein statistischer Zusammenhang zwischen dem Status als LDC und dem Unvermögen ablesen, die allgemeine Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten. Dennoch lag der Wert der LDC für den SDG-Indikator 8.8.2, der die Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen misst, 2018 bei 3,79, verglichen mit einem weltweiten Durchschnitt von 5,35, was auf anhaltende erhebliche Herausforderungen hindeutet. Von den 45 LDC, die der IAO angehören, haben 35 alle acht IAO-Übereinkommen zu den Grundrechten ratifiziert, während in drei weiteren Ländern lediglich eine Ratifikation aussteht. Insgesamt 35 LDC haben auch das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (Internationale Arbeitsnormen), 1976, ratifiziert, während immerhin 39 LDC formelle nationale Institutionen des sozialen Dialogs mit einem umfassenden Mandat für sozial- und wirtschaftspolitische Fragen eingerichtet haben. Die Existenz dieser Institutionen ist ein positives Zeichen für das Bekenntnis zum sozialen Dialog und zur Dreigliedrigkeit. Wie wertvoll sie tatsächlich sind, hängt letztlich jedoch davon ab, inwieweit ihre formellen Vorrechte in nachhaltige und substanzielle Beiträge zur Politikgestaltung und Arbeitsmarktsteuerung umgesetzt werden. Wenngleich es positive Beispiele für solche Beiträge, insbesondere bei der Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie, gibt, stellen knappe Ressourcen und Kapazitäten in vielen Fällen nach wie vor ein ernsthaftes Hindernis dar.
- j) Dieser Überblick über die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen und Herausforderungen in den LDC schließt mit der eher düsteren Feststellung, dass dem Aktionsprogramm von Doha zufolge 2019 insgesamt 24 LDC von aktiven Konflikten betroffen waren. Darüber hinaus gehören bis auf zwei alle 20 Mitglieder der Gruppe fragiler Staaten (g7+) zur Gruppe der LDC. Dadurch werden wir erneut auf treffende Weise an die wechselseitige Abhängigkeit von Frieden und sozialer Gerechtigkeit und – angesichts einer zunehmend konfliktreichen Welt – daran erinnert, was in der Sache einer nachhaltigen Entwicklung und menschenwürdiger Arbeit in diesen Ländern auf dem Spiel steht.

► Kapitel 3

Eine Agenda für den Strukturwandel

21. Aufgrund der Verflechtung der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen und Zwänge, die für die LDC bestehen und seit Jahrzehnten ihren Weg hin zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt bestimmen, hat sich weithin die Erkenntnis durchgesetzt, dass diese Länder einen Strukturwandel als Voraussetzung für eine dauerhafte nachhaltige Entwicklung vollziehen müssen. Was ein solcher Strukturwandel tatsächlich beinhaltet, ist Gegenstand einer umfangreichen Literatur, die vor allem um die Behauptung kreist, dass die LDC nicht nur ihre Produktionskapazitäten, sondern auch ihre institutionellen Regelungen und ihre Lenkungsstrukturen verbessern müssen, um aus der Liste der LDC aufzurücken. Der integrierte Ansatz, den der Strukturwandel impliziert, beruht auf der Erkenntnis, dass eine isolierte Betrachtung der verschiedenen Merkmale der LDC kaum zu dauerhaften Fortschritten in Bezug auf die drei Kriterien führen wird, nach denen die LDC definiert sind und über das Aufrücken aus der Liste entschieden wird. Aus Sicht der IAO ist der Strukturwandel somit entscheidend für die Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit und natürlich auch der SDG.
22. Dieser Punkt wird durch die Wechselwirkung zwischen Produktivität, Beschäftigung und Lebensstandard in den LDC gut veranschaulicht. Angesichts der schwachen Produktionskapazitäten der LDC stellen Produktivitätssteigerungen eine offensichtliche Priorität dar. In der Regel wurde dies bislang durch die Umverteilung von Arbeitskräften aus dem produktivitätsschwachen Agrarsektor in das durch hohe Produktivität gekennzeichnete verarbeitende Gewerbe und schließlich in ergänzende Dienstleistungstätigkeiten angestrebt. Wenngleich sektorinterne Produktivitätsverbesserungen ebenfalls eine Rolle gespielt haben, dient dieser Industrialisierungsprozess seit Langem als Vorlage für Entwicklungsprozesse und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsmöglichkeiten. Allerdings reichte das Produktivitätswachstum dort, wo es erzielt wurde, für sich allein genommen eindeutig nicht aus, um Arbeitsplätze in dem benötigten Umfang zu schaffen und den Lebensstandard flächendeckend zu verbessern. Ein Faktor, der verhindert, dass der Nutzen einer höheren Produktivität breiter gestreut wird, ist der für die Volkswirtschaften der am wenigsten entwickelten Länder so charakteristische Dualismus, und ein weiterer Faktor ist die begrenzte Umverteilungsrolle des Staates.
23. Dies bedeutet aber weder, dass die Produktivität keine Rolle spielt, noch dass die mit der Industrialisierung verbundenen strukturellen Veränderungen verworfen werden sollten. Lässt man die damit zusammenhängenden Probleme einer verfrühten Deindustrialisierung, die in einigen Entwicklungsländern mit der frühzeitigen Herausbildung von oft produktivitätsschwachen Dienstleistungssektoren zu beobachten sind, und die Auswirkungen der industriellen Entwicklung auf den Klimawandel einmal außer Acht, ist es vielmehr so, dass sie allein unzureichend sind und deshalb mit einer Reihe paralleler Politikinterventionen im Rahmen einer ganz bewussten und expliziten Agenda für den Strukturwandel einhergehen müssen.
24. Genau dieser Ansatz liegt dem Aktionsprogramm von Doha zugrunde, in dem es heißt, dass „der Strukturwandel nicht greift“, und anerkannt wird, dass „die am wenigsten entwickelten Länder ohne einen Strukturwandel, der vorrangig auf wirtschaftliche Diversifizierung setzt und institutionelle und kapazitätsbezogene Zwänge angeht, auch künftig anfällig für verschiedene sozioökonomische, gesundheitliche und ökologische Schocks sein werden“.

25. Infolgedessen wird die „Unterstützung des Strukturwandels als Motor des Wohlstands“ im Aktionsprogramm von Doha als einer der sechs zentralen Handlungsschwerpunkte benannt. Ergänzend dazu werden fünf weitere Aktionsbereiche umrissen: Investitionen in die Menschen, Nutzung der Möglichkeiten von Wissenschaft, Technologie und Innovation, Verstärkung des internationalen Handels, Bewältigung des Klimawandels, der Umweltzerstörung und der Folgen der COVID-19-Pandemie sowie Mobilisierung der internationalen Solidarität. Besonders hervorgehoben wird, wie überaus wichtig die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle aller Frauen und Mädchen sowie die volle Verwirklichung ihrer Menschenrechte sind. Zudem ergeht im Aktionsprogramm von Doha die nachdrückliche Aufforderung an alle multilateralen Organisationen, zu seiner Umsetzung beizutragen und es in ihre Arbeitsprogramme zu integrieren, auch indem sie Finanzmittel, technische Unterstützung sowie Politikberatung und Hilfe in allen vorrangigen Bereichen bereitstellen. Der internationalen Gemeinschaft wird eindringlich nahegelegt, „über das gewohnte Maß hinauszugehen und innovative und wirksame Unterstützungsmaßnahmen für die am wenigsten entwickelten Länder zu beschließen“.
26. Die Frage für diese Konferenz lautet, ob die IAO bereit ist, dieser Aufforderung nachzukommen, und wie.

► Kapitel 4

Die IAO und die LDC

27. Das gewohnte Maß: Für die IAO sind das in den LDC derzeit insgesamt 198 Projekte im Wert von nahezu 385 Millionen US-Dollar, was 28,5 Prozent des gesamten Portfolios der technischen Zusammenarbeit der IAO entspricht, zusätzlich zu den aus dem ordentlichen Haushalt finanzierten Aktivitäten. Diese Projekte werden in 36 Mitgliedstaaten durchgeführt, von denen 18 über Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit verfügen, die einen institutionellen Rahmen für die im Wege von dreigliedrigen Konsultationen beschlossene Zusammenarbeit bieten. Die IAO ist somit in den LDC in erheblichem Umfang, wenn auch ungleichmäßig, präsent.
28. Die wichtigsten politischen Dokumente der Internationalen Arbeitskonferenz der letzten Jahre, nämlich die 2019 verabschiedete Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit (Jahrhunderterklärung der IAO) und der 2021 ergangene globale Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist, wurden vom Verwaltungsrat als wesentliche Bezugspunkte für die Aktivitäten der IAO angenommen. In der Jahrhunderterklärung werden die politischen Schlussfolgerungen der umfassenden Initiative der Organisation zur Zukunft der Arbeit herausgearbeitet, im globalen Handlungsappell werden diese auf die Umstände und Herausforderungen angewandt, die sich aus der COVID-19-Pandemie ergeben, und beide Dokumente werden durch das Programm und den Haushalt operationalisiert. Inwieweit betreffen diese Texte jedoch die Herausforderungen für die LDC im Bereich der menschenwürdigen Arbeit?
29. Es ist etwas befremdlich, dass weder in der Jahrhunderterklärung noch im globalen Handlungsappell konkret auf die LDC Bezug genommen wird. Dennoch geht aus beiden Texten inhaltlich und dem Geiste nach überaus deutlich hervor, dass sie nicht nur mit einem konzertierten Aktionsprogramm der IAO für die LDC vereinbar wären, sondern angesichts des Gebots der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen, und dem eigenen Mandat der IAO für soziale Gerechtigkeit auch eine nachdrückliche Aufforderung zur Einführung eines solchen Programms darstellen.
30. Die Herausforderung für die IAO und ihre Verantwortung in dieser Hinsicht sind vielleicht grundlegender, als selbst diese wegweisenden Texte nahelegen scheinen. Die tatsächliche Fähigkeit der IAO, ihre bewährten Instrumente und Arbeitsmethoden zur Förderung menschenwürdiger Arbeitsmöglichkeiten in Situationen einzusetzen, in denen die Informalität überwiegt, die Armut allgegenwärtig ist, die Institutionen der Arbeit schwach ausgeprägt oder überhaupt nicht vorhanden sind und die Dreigliedrigkeit nicht ausreichend genutzt wird, ist immer wieder Gegenstand von Zweifeln. Diese Bedenken sollten nicht beiläufig als Symptome einer feindseligen Haltung gegenüber den Zielen, Strukturen und Aufgaben der Organisation abgetan werden. Im Gegenteil: Sie werfen Fragen auf, die thematisiert werden müssen und für die Glaubwürdigkeit und Universalität des Mandats und die Wirksamkeit der Organisation entscheidend wichtig sind. Wenn die IAO ihre – tatsächliche oder potenzielle – Wirkung auf die LDC nicht überzeugend nachweisen kann, läuft sie Gefahr, ihren Anspruch entsprechend dem Auftrag in der Erklärung von Philadelphia aufzugeben, den „Kampf gegen die Not ... unermüdlich“ weiterzuführen.
31. Es ist der IAO hoch anzurechnen, dass sie erhebliche Anstrengungen unternommen, um auf diese Herausforderungen zu reagieren. In den vergangenen Jahren hat sie ihren normativen Rahmen mit der Annahme der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft,

2015, der Empfehlung (Nr. 205) betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz, 2017, und dem Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, gestärkt und fokussiert. In einer Zeit, in der im Vergleich zu früheren Jahrzehnten nur wenige neue internationale Arbeitsnormen angenommen werden, ist es bemerkenswert und bedeutsam, dass jedes dieser Instrumente auf unterschiedliche Weise besondere Relevanz für die Prozesse des Strukturwandels in den LDC aufweist. Zusammengenommen sind sie Ausdruck eines echten politischen Willens, die Reichweite der IAO auf diejenigen Teile der globalen Erwerbsbevölkerung, denen gegenüber die IAO nach allgemeiner Auffassung möglicherweise besondere Verpflichtungen hat, und auf Arbeitsumfelder auszudehnen, in denen die Wirkung früherer Bemühungen der IAO als unzureichend angesehen werden kann. Darüber hinaus geht dieses normative Handeln mit einer deutlich stärkeren Beachtung entsprechender Themen einher, und zwar sowohl in den grundsatzpolitischen Ergebnisvorgaben aufeinanderfolgender Programme und Haushalte der IAO als auch in ihren Flaggschiffprogrammen für technische Zusammenarbeit.

32. Dies deutet darauf hin, dass sich die IAO im Laufe des letzten Jahrzehnts immer besser dafür gerüstet hat, verschiedene Aspekte der für die LDC bestehenden arbeitsbezogenen Herausforderungen anzugehen. Die Frage ist nun, ob dies in einer Weise fortgeführt werden kann, die den Zielstellungen des Aktionsprogramms von Doha, der Jahrhunderterklärung und des globalen Handlungsappells und vor allem den Krisenbedingungen in der Arbeitswelt und den Bedürfnissen der betroffenen Mitgliedstaaten gerecht wird.

► Kapitel 5

Elemente einer Strategie der IAO für die LDC

33. Das Konzept eines erfolgreichen Strukturwandels impliziert die Notwendigkeit, verschiedene politische Interventionsbereiche in kohärenten Maßnahmen zur Förderung einer breit angelegten, inklusiven Entwicklung zu bündeln. Nach derselben Logik wäre es von Vorteil für die IAO, ihre verschiedenen Tätigkeitsbereiche in einer integrierten LDC-Strategie zusammenzuführen. In Anbetracht der Krisen, die die Arbeitswelt zu beeinträchtigen drohen, und ihrer potenziellen Auswirkungen auf die LDC ist dies umso dringlicher, und das Aktionsprogramm von Doha sieht entsprechende Möglichkeiten und institutionelle Sanktionen vor.
34. Im Kern des Ansatzes, der im Aktionsprogramm von Doha in Bezug auf die – wie es darin heißt – „entscheidende Herausforderung“ des Strukturwandels verfolgt wird, steht die Verpflichtung, „die Formulierung nationaler Strategien zugunsten von mehr menschenwürdiger Beschäftigung, Diversifizierung, wirtschaftlichem Wandel, Wertschöpfung, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit im verarbeitenden Gewerbe, in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor zu fördern und zu unterstützen“. Der Beitrag der IAO zur Erfüllung dieser Verpflichtung kann darin bestehen, in den LDC eine nationale Beschäftigungspolitik zu fördern, die integraler Bestandteil solcher Strategien für den Strukturwandel ist und ihrerseits mit den vielfältigen, ein ganzheitliches Herangehen erfordernden Fragen verknüpft ist oder diese abdeckt. Die in 18 LDC bestehenden Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit bieten einen soliden Ausgangspunkt, müssen jedoch möglicherweise überprüft, konsolidiert und in jedem Fall in den Mitgliedstaaten, in denen sie noch nicht existieren, eingeführt werden.
35. Für die zentrale Aufgabe, die nationalen Produktionskapazitäten zu erhöhen, wäre ein Ansatz vonnöten, der Unternehmensentwicklung, Qualifizierung, Formalisierung und die Anwendung neuer Technologien kombiniert – allesamt Punkte, die im Aktionsprogramm von Doha umfassend zur Sprache kommen. Die klare Dichotomie zwischen einer begrenzten Anzahl von oft formellen Großunternehmen einerseits und einer Vielzahl von Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU), die im Allgemeinen informell im Agrarsektor tätig sind, andererseits, deutet auf die Notwendigkeit hin, einen zweigleisigen Ansatz für die Unternehmensentwicklung zu verfolgen, der sowohl das Wachstum von Produktivität und Arbeitsplätzen in bestehenden Tätigkeiten unterstützt als auch die Umverteilung von Ressourcen auf neue Tätigkeitsbereiche im Wege einer kohärenten Unternehmens-, Industrie- und Beschäftigungspolitik fördert. Bestehende Großunternehmen können eine Schlüsselrolle übernehmen, indem sie nicht nur ihre Präsenz extern in globalen Lieferketten verstärken, sondern auch intern enge Verbindungen zu einheimischen KKMU knüpfen und ihnen auf diese Weise helfen, ihre eigenen Produktionskapazitäten aufzuwerten und so allmählich die „fehlende Mitte“ in den Unternehmensstrukturen der LDC aufzufüllen. Sofern es sich bei diesen Großunternehmen um lokale Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne handelt, können sie durch die Einhaltung der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sowie der *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* dazu beitragen, die Wirkung ihrer Aktivitäten zu optimieren.
36. Wenngleich die Digitalisierung als wichtiger Katalysator für die Steigerung der Produktionskapazitäten anerkannt wird, müssen die damit verbundenen Hindernisse und potenziellen Fallstricke verstanden und angegangen werden. Zwischen 2011 und 2019 stieg der Anteil der Internetanschlüsse in den LDC von 5 Prozent auf 19 Prozent. Das heißt jedoch auch, dass etwa 800 Millionen Menschen noch immer keinen Internetzugang hatten. Eine von hundert Personen verfügte

über einen Festnetz-Breitbandanschluss. Die Überwindung dieser digitalen Kluft ist im Aktionsprogramm von Doha verankert, konkret in der Verpflichtung, bis 2030 universelle, sichere, erschwingliche und sinnvoll einsetzbare digitale Anschlussmöglichkeiten bereitzustellen. Ohne größere Fortschritte in dieser Richtung bestünde die Gefahr, dass die Digitalisierung dadurch, dass sie auf städtische Gebiete, die formelle Wirtschaft und Großunternehmen unter Ausschluss anderer konzentriert ist, den strukturellen Dualismus in den LDC noch verstärkt.

37. Die Herausforderung, die digitale Infrastruktur auf alle Bevölkerungsgruppen auszuweiten, ist gepaart mit der nicht weniger dringlichen Notwendigkeit, die Menschen für die Nutzung der sich daraus ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Chancen zu sensibilisieren und ihnen die Qualifikationen dafür zu vermitteln. Angesichts dessen, dass 20 Prozent der Bevölkerung unter 25 Jahre alt sind und bis 2030 weltweit jeder fünfte junge Mensch in den am LDC geboren sein wird, ist die Unterstützung Jugendlicher bei ihrer Entwicklung zu „Digital Natives“ eine entscheidend wichtige und zugleich gewaltige Aufgabe. In einer unlängst in acht afrikanischen und asiatischen LDC durchgeführten Umfrage nannten 80 Prozent der Auskunftgebenden als Hauptgrund dafür, dass sie das Internet nicht nutzten, dass sie nie etwas davon gehört hatten.
38. Hinsichtlich des Bildungsstands und des Qualifikationserwerbs verzeichnen die LDC Fortschritte, und bezeichnenderweise wird ein höheres Qualifikationsniveau mit einem geringeren Grad an Informalität in Verbindung gebracht: Dies ist einer der politischen Hebel, die zur Förderung der Formalisierung im Einklang mit der Empfehlung Nr. 204 eingesetzt werden müssen. Allerdings ist zu befürchten, dass die Auswirkungen von COVID-19 auf die Bildung einen großen Rückschlag bedeuten könnten, eine „Generationenkatastrophe“, wie es im Aktionsprogramm von Doha heißt, insbesondere für Mädchen. Die Förderung einer universellen, hochwertigen Bildung und von Systemen des lebenslangen Lernens ist ein gemeinsames Ziel aller Länder. In den LDC wird dies entscheidend zur Klärung der Frage beitragen, ob sie die demografische Dividende ihres Jugendüberschusses einlösen oder die Ungewissheiten im Zusammenhang mit größeren Kohorten entmutigter und frustrierter junger Menschen in Kauf nehmen.
39. Aus der hohen Anfälligkeit der LDC für die Folgen des Klimawandels, verbunden mit ihrer zumeist marginalen Verantwortung für dessen Ursachen, ergeben sich für sie spezifische, wenn auch nicht einheitliche Bedürfnisse und Möglichkeiten beim gerechten Übergang zu CO₂-Neutralität.
40. Die Mehrheit der LDC ist durch ein CO₂-armes Wirtschaften gekennzeichnet. Während für viele fortgeschrittene Volkswirtschaften beträchtliche wirtschaftliche und soziale Kosten im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung anfallen, darunter die Stilllegung oder Umwandlung von Infrastrukturen, bei denen stark umweltbelastende Technologien zum Einsatz kommen, haben die LDC die Möglichkeit, den Übergang zu einer grünen Wirtschaft einzuleiten und sie zu einem integralen Bestandteil ihrer Prozesse des Strukturwandels zu machen. Aufgrund ihrer geringen Bevölkerungsdichte, einer großen landwirtschaftlichen Nutzfläche und landwirtschaftlicher Produktionssysteme, die standardmäßig meist biologisch und ressourcenschonend betrieben werden, sowie potenziell umfangreicher erneuerbarer Energiequellen weisen viele LDC echte komparative Vorteile auf, was den Ausgleich zwischen der wirtschaftlichen, der sozialen und der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit betrifft.
41. Die IAO hat eine führende Rolle dabei gespielt, das positive Potenzial eines gerechten Übergangs für die Schaffung von Arbeitsplätzen hervorzuheben, zugleich aber auch unterstrichen, dass die Vorteile menschenwürdiger Arbeit weder automatisch eintreten noch gleichmäßig zwischen den Ländern und Sektoren oder zwischen Frauen und Männern verteilt sind. Vielmehr gilt es, sie durch bewusst geplante Prozesse unter Einbeziehung der Sozialpartner und im Wege der internationalen Zusammenarbeit zu realisieren. Um diese positiven Ergebnisse zu ermöglichen, hat die IAO *Leitlinien für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesell-*

schaften für alle herausgegeben und bei der Initiative für Klimamaßnahmen zur Förderung von Arbeitsplätzen, die auf dem UN-Klimagipfel 2019 ins Leben gerufen wurde, die Federführung übernommen. Zu den 46 Ländern, die zum damaligen Zeitpunkt Verpflichtungen eingingen, darunter die Formulierung nationaler Pläne für einen gerechten Übergang durch sozialen Dialog und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, gehörten auch vier LDC. Eine Verpflichtung im Aktionsprogramm von Doha besteht in der vollständigen Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Pläne zur Anpassung an den Klimawandel, was nationale und lokale Maßnahmen aller LDC einschließt. Die Einlösung dieser Verpflichtung würde die konkrete Chance bieten, die Integration gerechter Übergänge generell in Strategien für den Strukturwandel zu verankern.

42. Der Sozialschutz ist ein entscheidender Katalysator für alle Prozesse, die bedeutende Veränderungen bei der Arbeit herbeiführen. Dank einer solchen Unterstützung können die Menschen die Erwerbsunterbrechung und den Verdienstaustausch, die mit einem Tätigkeitswechsel häufig einhergehen, besser bewältigen und ergreifen eher neue Chancen. Aus diesem Grund stellen die in den LDC bereits festgestellten Sozialschutzdefizite ein strukturelles Hindernis für eine nachhaltige Entwicklung dar. Bei ihrer Beseitigung geht es sowohl um wirtschaftliche Effizienz als auch um Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit.
43. Im Aktionsprogramm von Doha wird anerkannt, dass fehlende Kapazitäten und begrenzte Ressourcen beträchtliche Hemmnisse darstellen, was die Erfüllung der darin enthaltenen Zielvorgaben für eine nachhaltige Ausweitung der Absicherung durch den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, in allen LDC betrifft. Die IAO hat den Ressourcenbedarf quantifiziert und schätzt, dass für die Einführung eines sozialen Basisschutzes in allen LDC jährlich zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 122,7 Milliarden US-Dollar benötigt werden. Dadurch könnten diese Länder ihrer Bevölkerung grundlegende Leistungen für Kinder, bei Mutterschaft und Invalidität, Altersrenten sowie eine medizinische Grundversorgung bereitstellen.
44. Zweifellos ist dieses Investitionsvolumen sehr hoch, aber nicht unrealistisch, wenn man es mit den etwa 17,1 Billionen US-Dollar vergleicht, die weltweit als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie mobilisiert wurden. Dennoch entspricht es 11,1 Prozent des gesamten von den LDC 2020 erwirtschafteten BIP. Infolgedessen können die soziale Absicherung und die Angemessenheit der Leistungen zwangsläufig nur durch gemeinsame nationale und internationale Bemühungen ausgeweitet werden. Die LDC müssen ihren eigenen haushaltspolitischen Spielraum und dessen Nutzung für Sozialausgaben ausweiten, unter anderem indem sie ihr Steueraufkommen und ihre haushaltspolitische Effizienz steigern und illegale Finanzströme verhindern. Doch auch die internationale Unterstützung muss verstärkt werden. In Anbetracht der sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, die uns die Folgen klaffender Lücken in den Sozialschutzsystemen vor Augen geführt haben, und aufgrund der Erfahrung, dass zu deren Abfederung in großem Maßstab auf befristete und punktuelle Maßnahmen zurückgegriffen wurde, rief der UN-Generalsekretär im September 2021 das globale Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz für einen gerechten Übergang ins Leben, das unter der Federführung der IAO Ressourcen und Sachverstand für genau diesen Zweck bündeln soll. Sofern es zielgerichtet und umfassend finanziert und umgesetzt wird, kann das Förderinstrument erheblich zum Strukturwandel in den LDC beitragen.

► Kapitel 6

Nationale Eigenverantwortung, internationale Solidarität und die Frage der Politikkohärenz

45. Der Grundsatz der Eigenverantwortung der Länder wird im Aktionsprogramm von Doha durch die Hervorhebung der „Eigenverantwortung, Führungsrolle und primäre Verantwortung“ der LDC für ihre Entwicklung nachdrücklich betont. Zugleich ergeht darin die eindringliche Aufforderung zu „internationaler Solidarität, der Wiederbelebung globaler Partnerschaften und innovativen Instrumenten“, die den LDC ein dauerhaftes Aufrücken in die Liste der Entwicklungsländer ermöglichen sollen.
46. Bei ihrem Engagement in dieser Hinsicht muss die IAO beide Grundsätze beachten. Die nationale Eigenverantwortung der LDC ist nicht nur ein angemessener Ausdruck nationaler Souveränität, sondern impliziert auch eine konzertierte Stärkung der Kapazitäten der innerstaatlichen Akteure, was aus Sicht der IAO bedeutet, dass den Arbeitsministerien sowie den repräsentativen und unabhängigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Vorrang eingeräumt werden muss. In dieser Hinsicht gilt es, die langjährige Bilanz der Kapazitätsaufbaumaßnahmen der IAO und die Nachhaltigkeit der dabei erzielten Ergebnisse sowie die tatsächliche Wirkung auf die „Endbegünstigten“ gebührend zu berücksichtigen – ein Punkt, der im 2021 erschienenen Bericht des Netzwerks zur Bewertung der Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen (*MOPAN Assessment Report: ILO*) betont wurde. Kurzum, mit ihrem Beitrag zum Kapazitätsaufbau und zur Politikentwicklung muss die IAO einen sinnvollen und dauerhaften Beitrag zum Strukturwandel leisten.
47. Der im Aktionsprogramm von Doha enthaltene Aufruf zu verstärkter internationaler Solidarität trägt verschiedensten politischen Anliegen Rechnung. Was die Verschuldung betrifft, so liegt der Schwerpunkt darauf, den Schuldennotstand zu beheben und eine langfristige Schuldentragfähigkeit zu erreichen. In Bezug auf den Klimawandel wird die internationale Gemeinschaft aufgefordert, die Finanzierungszusage für die Entwicklungsländer in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar jährlich einzuhalten und die Unterstützung für die LDC zu verstärken. Im Bereich der Entwicklungsfinanzierung werden Forderungen laut, dass die Geber öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) eine Zielvorgabe von 0,2 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die LDC festsetzen, dass konkrete Initiativen eingeleitet werden, um die jüngste Zuteilung von Sonderziehungsrechten durch den Internationalen Währungsfonds so zu steuern, dass sie den bedürftigsten Menschen zugutekommt, und dass der UN-Generalsekretär die Realisierbarkeit eines internationalen Zentrums zur Investitionsförderung für die LDC prüft, um den Abwärtstrend der letzten Jahre umzukehren. Hinsichtlich des Handels gibt es eine Reihe von detaillierten Vorschlägen, wonach die Welthandelsorganisation darauf hinwirken soll, die LDC stärker an den internationalen Handelsströmen teilhaben zu lassen und ihren Zugang zu den globalen Wertschöpfungsketten zu verbessern und darüber hinaus sicherzustellen, dass ein Land, das erfolgreich in die Kategorie der Entwicklungsländer aufgerückt ist, durch die Aufhebung der differenzierten Sonderbehandlung für die LDC keine unbeabsichtigte Benachteiligung erleidet.
48. Jede dieser Politikdimensionen ist ambitioniert und entscheidend für die Zukunft der LDC. Die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes für den Strukturwandel wirft jedoch in Verbindung damit, dass die Zuständigkeiten für verschiedene Politikbereiche auf die Mandate verschiedener Institutionen des multilateralen Systems verteilt sind, zwangsläufig die Frage nach der Koordinierung und Kohärenz zwischen ihnen auf. Das Aktionsprogramm selbst enthält recht detaillierte

Regelungen. Auf globaler Ebene wird dem Amt des Hohen Vertreters für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer und kleinen Inselentwicklungsländer eine wichtige koordinierende Rolle zuerkannt, verbunden mit einer Stärkung seiner Funktionen, unter anderem die Ausarbeitung eines „umfassenden Fahrplans für die beschleunigte Umsetzung des Aktionsprogramms von Doha“. Auf regionaler Ebene werden zweijährliche Überprüfungen durchgeführt, und auf nationaler Ebene sind alle Organisationen aufgefordert, die Residierenden Koordinatoren der UN in ihrer wichtigen Rolle als Leiter der UN-Landesteams im reformierten Entwicklungssystem zu unterstützen und auf diese Weise die durchgängige Integration des Aktionsprogramms in die Entwicklungsplanung der LDC sicherzustellen.

49. All dies bietet der IAO reichlich Gelegenheit, ihre eigenen Aktivitäten in die umfassenderen systemweiten Bemühungen einzubinden: An institutionellen Mechanismen für die Koordinierung mangelt es nicht. Dennoch besteht die Herausforderung weiter darin, diese formalen Vereinbarungen wirksam in eine kohärente Sachpolitik zu überführen. Der gemeinsame Zweck, an dem sich die Institutionen des multilateralen Systems bei der Verfolgung ihre gemeinsamen oder einander ergänzenden Ziele entsprechend ihrem jeweiligen Mandat auf Dauer orientieren müssen, erfordert mehr als eine regelmäßige Mitarbeit in diesen Mechanismen. Das Gebot einer verstärkten Kohärenz wurde in der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit ausdrücklich anerkannt und bildete den logischen Hintergrund für das Globale Forum für eine am Menschen orientierte Erholung, das im Februar tagte. Es kam auch in der Forderung nach einem wirksameren, stärker partizipatorischen und besser vernetzten multilateralen System zum Ausdruck, die der UN-Generalsekretär in seinem Bericht *Unsere gemeinsame Agenda* erhob. So wichtig das Forum auch war, bildete es lediglich den Ausgangspunkt auf dem Weg zu einer verstärkten internationalen Politikkohärenz. Die Umsetzung des Aktionsprogramms von Doha könnte von einer solchen Verstärkung enorm profitieren und zugleich eine wertvolle Gelegenheit dafür bieten, sie zu realisieren. Unter den derzeitigen Umständen könnte es, wie es der Generalsekretär in seinem Bericht formulierte, für die am LDC und die internationale Gemeinschaft als Ganzes darum gehen, ob sie einen Durchbruch erzielen oder ob es zu einem Zusammenbruch kommt.

► Anhang

Liste der Vereinten Nationen der am wenigsten entwickelten Länder

Afghanistan	Malawi
Angola	Mali
Äthiopien	Mauretanien
Bangladesch	Mosambik
Benin	Myanmar
Bhutan	Nepal
Burkina Faso	Niger
Burundi	Ruanda
Demokratische Republik Kongo	Salomonen
Demokratische Volksrepublik Laos	Sambia
Dschibuti	São Tomé und Príncipe
Eritrea	Senegal
Gambia	Sierra Leone
Guinea	Somalia
Guinea-Bissau	Sudan
Haiti	Südsudan
Jemen	Timor-Leste
Kambodscha	Togo
Kiribati	Tschad
Komoren	Tuvalu
Lesotho	Uganda
Liberia	Vereinigte Republik Tansania
Madagaskar	Zentralafrikanische Republik

Quelle: Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, *UN list of least developed countries*, 2022.