



International
Labour
Organization

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
17(19)481 b

ÖA am 17. April 2013

15. April 2013

Arbeitsplätze und Existenzsicherung als zentraler Bestandteil der Post-2015-Entwicklungsagenda

Stellungnahme der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum Post-MDG- und SDG-Prozess

Berlin, 17.4.2013

Einleitung

Erste Ergebnisse der von den UN durchgeführten Konsultationen über die Entwicklungsziele für die Zeit nach 2015 zeigen, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen in den allermeisten Ländern oberste Priorität hat und auch weit über 2015 hinaus eine große Herausforderung darstellen wird. Weltweit, von Albanien und Bolivien bis Uganda und Vietnam, wurde auf den nationalen Konferenzen und Online-Diskussionsforen die Sorge über fehlende Arbeitsplätze geäußert, vor allem – aber nicht nur – von Jugendlichen. Viele Teilnehmer betonten darüber hinaus den Bedarf an sozialem Schutz, gerade da, wo Arbeitsplätze oft unsicher beziehungsweise im informellen Sektor angesiedelt sind und wo große wirtschaftliche und soziale Unsicherheit herrscht (UNDG 2013).

Bei den politischen Entscheidungsträgern ist diese Botschaft angekommen. Gerade in den Entwicklungsländern sind menschenwürdige Arbeitsplätze und weitere Maßnahmen zur Existenzsicherung unverzichtbare Instrumente zur Beseitigung der Armut und zur Förderung eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums. Gerade die politischen Umwälzungen in den arabischen Staaten haben gezeigt, dass Länder zwar durchaus beim Erreichen der Entwicklungsziele im Bereich Gesundheit und Bildung an der Spitze stehen können, aber dennoch große Probleme auf den Arbeitsmärkten aufweisen, die dann zu sozialen und politischen Unruhen führten. Immer mehr Industrieländer sehen sich unterdessen mit einem nie dagewesenen Ausmaß von Jugendarbeitslosigkeit konfrontiert, mit deren Folgen sie noch über viele Jahre zu kämpfen haben werden. Die Schaffung ausreichender Arbeitsplätze ist also eine wahrhaft globale Herausforderung. Wenn die künftige Entwicklungsagenda für die Bürger dieser Welt von Relevanz sein soll, darf diese Tatsache nicht ignoriert werden.

Um Antworten auf die sich daraus ergebenden Fragen zu finden, hat der Verwaltungsrat der ILO im November 2012 den Generaldirektor um die Ausarbeitung einer Strategie gebeten, um produktive

und menschenwürdige Arbeit für alle¹ als eigenständiges Ziel in die Post-2015-Entwicklungsagenda aufzunehmen und dabei auch auf die Notwendigkeit eines sozialen Basisschutzes zu verweisen. Wie entscheidend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für die soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit von Entwicklungsstrategien sind, wurde im Übrigen auch im Schlussdokument der Rio+20-Konferenz („The Future We Want“) betont.

In dieser Stellungnahme sollen einige Ideen und Vorschläge dargestellt werden, die als Grundlage für die Diskussion zwischen der ILO, der Politik und anderen Stakeholdern dienen können. Im ersten Teil wird dargestellt, warum Arbeitsplätze die Grundlage für inklusives und nachhaltiges Wachstum sind, wie viele bis 2030 voraussichtlich geschaffen werden müssen und was das für die nationale und internationale Politik bedeutet. Teil zwei will eine Debatte über die Definition von Zielen und Unterzielen anstoßen, mit deren Hilfe die Fortschritte der einzelnen Länder beim Erreichen eines möglichen beschäftigungspolitischen Entwicklungsziels gemessen werden können. Entscheidend ist dabei, nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Arbeitsplätze beziehungsweise sonstigen existenzsichernden Maßnahmen zu messen. In diesem Zusammenhang wird auch dazu aufgerufen, erstens die nationalen Stakeholder an der Entscheidungsfindung zu beteiligen und zweitens – möglicherweise als eigenes Ziel – die statistischen Grundlageninformationen zu verbessern.

Die in dieser Stellungnahme entwickelten Ideen sind nicht als konkrete Forderungen zu verstehen, sondern als Impuls für weitere Diskussionen über diese Fragen.

1. Der Übergang zu einem inklusiven und nachhaltigen Wachstum

Entwicklung entsteht durch Arbeitsplätze. So lässt sich zusammenfassen, dass für die Armen auf der Welt Arbeit einen Ausweg aus der Armut darstellt und dass die Förderung produktiver und menschenwürdiger Beschäftigung zugleich einen Beitrag zu Wachstum und Diversifizierung der Wirtschaft leistet. Eine ausreichende Versorgung mit Arbeitsplätzen ist die Grundlage von Wohlstand, Integration und gesellschaftlichem Zusammenhalt. Dies gilt für alle Länder unabhängig von ihrer jeweiligen Entwicklungsstufe. Wo Arbeitsplätze knapp sind, wo es an Existenzsicherung fehlt und wo viele Haushalte daher in Armut gefangen bleiben, sind die Wachstumsraten ebenso wie die ökonomische und menschliche Entwicklung geringer.

Arbeitsplätze tragen zur Einbindung der einzelnen Bürger in die Gesellschaft und Volkswirtschaft bei. Zugang zu sicherer, produktiver und angemessen entlohnter Arbeit – gleich, ob als Lohnabhängige oder als Selbständige – schafft überdies Selbstvertrauen, ein Zugehörigkeitsgefühl und das Gefühl, einen Beitrag zur Gemeinschaft zu leisten. Ein Übergang zu einer inklusiven und nachhaltigen Entwicklung ist daher unmöglich, so lange Menschen nicht die Gelegenheit erhalten, sich ihren eigenen Lebensunterhalt unter würdigen und gerechten Bedingungen zu verdienen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass Wirtschaftswachstum allein dafür nicht ausreicht. Trotz der kräftigen Wachstumsraten, die die Weltwirtschaft in den Jahrzehnten vor Ausbruch der aktuellen Krise aufwies, wurden nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen. Das Wachstum war weder gleichmäßig noch inklusiv. Seither hat sich das Wachstum deutlich verlangsamt, und viele große Wirtschaftsnationen werden dauerhaft mit niedrigen Wachstumsraten konfrontiert sein. Die

¹ Menschenwürdige Arbeit bezeichnet produktive Arbeit, die unter Bedingungen der Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Menschenwürde geleistet wird. Dazu gehören eine zum Leben ausreichende Bezahlung, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen, sozialer Schutz und sozialer Dialog. Der Begriff wurde von der ILO definiert und von der internationalen Gemeinschaft akzeptiert und aufgegriffen.

negativen Auswirkungen dieser Entwicklung auf den Arbeitsmarkt werden darüber hinaus auch noch durch demografische und strukturelle Trends verschlimmert. Die wachsende Ungleichheit in Bezug auf Einkommen und Chancen innerhalb ebenso wie zwischen den Staaten stellen ein Risiko für die soziale und politische Stabilität dar, was wiederum eine Abwärtsspirale ökonomischer, politischer und sozialer Unsicherheit in Gang setzen kann.

Die Bekämpfung des Klimawandels beziehungsweise die Anpassung daran wird einen strukturellen Wandel nach sich ziehen wie die verstärkte Nutzung regenerativer Energien und anderer klimafreundlicher Technologien sowie nachhaltigere Produktions- und Konsumweisen. In diesem Prozess wird es in Bezug auf Arbeitsplätze und Einkommen sowohl Gewinner als auch Verlierer geben, wobei die jetzt schon benachteiligten Bevölkerungsgruppen dem größten Risiko ausgesetzt sind. Zwar ergeben sich auch neue Marktchancen, die mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und Einkommen einhergehen. Doch in den Bereichen, die zu den Verlierern der Umstellung gehören, ist mit Widerstand und hohen Anpassungskosten zu rechnen, wenn es an alternativen Arbeitsmöglichkeiten mangelt.

Zusammenfassend gelingt eine inklusive, gerechte und nachhaltige Entwicklung auf nur durch die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Ausmaß der Herausforderung

Auf der Grundlage aktueller Bevölkerungsschätzungen der UN erwartet die ILO für das Jahr 2020 eine weltweite Erwerbsbevölkerung (Altersgruppe 15-65 Jahre, unter Annahme einer Erwerbsbeteiligungsquote von 63 Prozent) von 3,6 Milliarden Personen, davon 2,2 Milliarden Männer (bei einer Erwerbsbeteiligungsquote von 75 Prozent) und 1,4 Milliarden Frauen (bei einer Quote von rund 50 Prozent).

Die globale Erwerbsbevölkerung nimmt derzeit jedes Jahr um mehr als 40 Millionen zu. Der Zuwachs verlangsamt sich allerdings etwas, so dass er 2020 noch 37 Millionen und 2030 schätzungsweise 31 Millionen betragen wird. Um mit diesen Zuwächsen Schritt zu halten, müssen in den anderthalb Jahrzehnten von 2016 bis 2030 rund 470 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden – und mehr noch, wenn beispielsweise durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen die Erwerbsbevölkerung noch stärker zunimmt.

Insgesamt ist die Zahl der Arbeitslosen weltweit seit Ausbruch der Krise um etwa 30 Millionen auf rund 200 Millionen gestiegen. Diese Zahlen unterschätzen das Problem jedoch. Rückläufige Erwerbsbeteiligungsquoten geben Anlass zu der Vermutung, dass weitere 30 Millionen frustriert die Suche nach einem Job aufgegeben haben.

Die Herausforderung, neue Arbeitsplätze zu schaffen, unterscheidet sich von Land zu Land und von Region zu Region, was sich zum Teil mit einer unterschiedlichen demographischen Dynamik erklären lässt. So weisen die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) ein dreimal so hohes Bevölkerungswachstum auf wie andere Entwicklungsländer. Rund 60 Prozent der Bevölkerung der LDCs sind unter 25 Jahre alt. Ihre Zahl dürfte sich in den kommenden 40 Jahren auf 1,67 Milliarden verdoppeln. Das heißt, dass hier die Herausforderung, ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen, besonders groß ist. Außerdem ist aus diesem Grund mit einer weiteren Zunahme der ohnehin schon hohen Migrationsströme sowohl innerhalb dieser Länder als auch grenzüberschreitend zu rechnen.

Besondere Aufmerksamkeit erfordert jedoch neben der bloßen Zahl zusätzlich benötigter Arbeitsplätze auch deren Qualität. Rund 900 Millionen Erwerbstätige verdienen nicht genug, um mit

ihrer Familie über die Armutsgrenze von zwei Dollar pro Tag zu kommen. Um den weltweiten Bedarf an menschenwürdiger Arbeit zu decken, ist ein entschiedener Einsatz für mehr und bessere Arbeitsplätze nötig.

Eine beschäftigungsorientierte Entwicklungsagenda

Um festzustellen, welche politischen Strategien sich besonders zur Schaffung produktiver und menschenwürdiger Beschäftigung eignen, lohnt sich ein Blick auf die Erfahrungen von Ländern, die in dieser Hinsicht deutliche Fortschritte verzeichnen können, etwa in Asien und Lateinamerika. Staaten, die bei der Arbeitsplatzschaffung und der Armutsbekämpfung große Fortschritte erzielten, haben bei den strukturellen Ursachen von Armut und Unterbeschäftigung angesetzt. Die wichtigsten Elemente der Strategien waren ein umfassender sozialer Schutz, Hilfen zur Diversifizierung der Wirtschaft, guter Zugang zu Krediten sowie eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik, die sowohl Investitionen als auch den Verbrauch förderten.

Ähnliche Strategien wurden auch als kurzfristige Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise angewandt. Vor allem spielten Sozialschutzsysteme, die die Nachfrage stärkten und die verwundbarsten Bevölkerungsgruppen schützten, eine entscheidende Rolle für die konjunkturelle Stabilisierung. Überdies stärken solche Strategien aber auch die langfristigen Entwicklungspotenziale der jeweiligen Länder.

Weitere Faktoren kommen zu den erfolgreichen Strategien hinzu, insbesondere solide staatliche Institutionen, die dem Gesetz, den Menschenrechten und den Eigentumsrechten verpflichtet sind und ein günstiges Umfeld für die Gründung und den Ausbau von Unternehmen bieten. Eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik und Regelungen wie Mindestlöhne und Kündigungsschutz leisten darüber hinaus einen wichtigen Beitrag nicht nur zum Arbeitnehmerschutz, sondern auch zu einer breiten und fairen Verteilung der Entwicklungsgewinne. In einigen Fällen konnte durch eine Strategie, die Steuervergünstigungen und Sozialleistungen für Arbeitnehmer mit Transferzahlungen zur Kaufkraftstützung der ärmsten Bevölkerungsschichten verband, einen positiven Kreislauf in Gang gesetzt werden: Es kam zu einem sich selbst verstärkenden Prozess aus steigender Nachfrage und wachsender Produktion, der zudem einen Ausweg aus der informellen Ökonomie ermöglicht hat.

Die Bedeutung eines globalen Entwicklungsrahmens

In einer Situation, in der das internationale wirtschaftliche Umfeld instabiler und der Entwicklung weniger förderlich ist, hängen Fortschritte umso mehr von einer nationalen Wirtschaftspolitik ab, die auf ein beschäftigungsintensives Wachstum und die Verminderung von Armut zielt. Die spezifischen Bedingungen, Prioritäten und Notwendigkeiten unterscheiden sich dabei von Land zu Land. Gleichwohl sollte die Schaffung von Beschäftigung und Einkommen im Zentrum der nationalen Entwicklungsstrategien stehen, dabei aber genügend Raum für nationale Ziele und eine Anpassung an die eigenen Bedürfnisse lassen.

Warum die Einbindung entsprechender Ziele in ein neues globales Rahmenkonzept so wichtig ist, dafür geben die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) einen Anhaltspunkt: Die mit den MDGs gemachten Erfahrungen zeigen, dass einfache und konkrete Ziele die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung erleichtern. Zahlenvorgaben sind außerdem ein gutes Mittel, um für die Umsetzung zu sorgen und Fortschritte zu überwachen.

Entwicklungsfinanzierung ist in diesem Zusammenhang wichtig, weil Länder mit niedrigem Einkommen Unterstützung benötigen bei Infrastrukturinvestitionen, die kurzfristig Arbeitsplätze schaffen, und bei Investitionen in Bildung und Forschung, die mittelfristig die Produktivität und Einkommen der Arbeitnehmer stärken. Entwicklungshilfe kann überdies einen Beitrag zum Aufbau eines nationalen sozialen Basisschutzes und von gezielten Arbeitsmarktprogrammen für Frauen, Jugendliche und besonders verwundbare Gruppen leisten.

Mindestens ebenso wichtig wie finanzielle Unterstützung ist die Unterstützung mit Know-how. Beispielsweise kann der Austausch über bewährte Strategien zur Mobilisierung finanzieller Ressourcen auf nationaler Ebene und ein besseres Verständnis der Auswirkungen von Fiskalpolitik auf Nachfrage und Arbeitsplätze Fehler vermeiden helfen und die Entwicklungsfortschritte beschleunigen.

Die Einbeziehung entsprechender Ziele würde zudem Aufmerksamkeit auf die Förderung einer Arbeitsmarktpolitik lenken, die Fairness, Chancengleichheit sowie Menschen- und Arbeitnehmerrechte garantiert. Am Wichtigsten aber ist ihr möglicher Beitrag zu positiven Veränderungen im Leben der Menschen in Entwicklungs- wie auch Industrieländern. Denn die damit verbundenen externen Effekte – ein ausgeglichenes und stabiles Nachfragewachstum, sinkende soziale Ungleichheit, mehr Sicherheit, friedlichere Gesellschaften und reibungsloserer Übergang zu einem nachhaltigen Entwicklungspfad – wären in der ganzen Welt spürbar.

2. Bessere Arbeitsplätze und Existenzsicherung: Definition des Ziels und Mittel zu dessen Erreichung

Produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle sind sowohl das letztendliche Ziel als auch Teil des Prozesses von nachhaltiger Entwicklung auf Ebene der privaten Haushalte ebenso wie auf volkswirtschaftlicher Ebene. Wenn Länder wachsen und sich entwickeln, verändern sich Strukturen der Beschäftigung und Existenzsicherung. Die Art und Weise der Veränderung beeinflusst wiederum Geschwindigkeit und Ausmaß der Armutsreduzierung, die inklusiven Auswirkungen des Wachstums und seine soziale Nachhaltigkeit. Dieses Element wurde von dem MDG-Rahmen bislang nicht vollständig abgedeckt.²

Im Laufe der Entwicklung eines Landes findet ein fundamentaler Strukturwandel von Produktion und Beschäftigung statt. Die meisten Menschen in den weniger entwickelten Ländern leben und arbeiten in ländlichen Gebieten, wo die Landwirtschaft die dominierende Quelle der Existenzsicherung ist. Umfang und Produktivität des Landes und der Arbeit ist typischerweise zu gering, um ein angemessenes Einkommen zu gewährleisten. Im Zuge des Entwicklungsprozesses wachsen die Industrie- und Dienstleistungssektoren und damit einhergehend nimmt die Zahl formaler Beschäftigungsverhältnisse zu, wobei allerdings die informelle Arbeit in Kleinbetrieben noch lange weit verbreitet bleibt. Diese Verlagerung vom Landwirtschafts- und Industrie- beziehungsweise Dienstleistungssektor geht meist mit erheblichen Verbesserungen bei Produktivität und Einkommen einher. Doch kann auch steigende Produktivität in der Landwirtschaft wichtige Entwicklungschancen in sich bergen.

Auf Ebene der privaten Haushalte ist eine sichere und ausreichend bezahlte Beschäftigung nicht nur der beste Weg, um der Armut zu entfliehen, sie kann überdies das ganze Leben von armen

² Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit wurde 2007 zwar als Unterziel unter MDG 1 zusammen mit einem Set von fünf Indikatoren (siehe Anhang) eingefügt, erlangte aber vergleichsweise wenig Beachtung bei den Geber- und Empfängerländern.

Menschen verändern. Die Gewissheit eines stabileren und vorhersehbaren Einkommens für zumindest ein Haushaltsmitglied ermöglicht eine bessere Zukunftsplanung, Investitionen in die Schulbildung der Kinder sowie Zugang zu Gesundheits- und Finanzdienstleistungen. Für andere Mitglieder des Haushalts kann es in der Folge leichter sein, ein Geschäft zu gründen und aufzubauen.³

Die Überprüfung der Fortschritte

Steigende Durchschnittseinkommen pro Kopf werden häufig zur Bestimmung der Entwicklungsstufe herangezogen. Allerdings kann die Verbreitung von Armut in Ländern mit ähnlichen Einkommensniveaus sehr große Unterschiede aufweisen. Die Veränderung von Beschäftigungsstrukturen und -mustern kann wichtige Hinweise darauf geben, ob Wachstum nachhaltig ist und auch den Armen zu Gute kommt. Informationen über die arbeitsmarktpolitische Lage können hilfreich sein, um die Richtung und Geschwindigkeit dieser Aspekte des Entwicklungsprozesses zu messen.

Es ist jedoch nicht einfach, einige wenige und knapp gefasste Indikatoren auszuwählen, um die Fortschritte zu überwachen. In vielen Entwicklungsländern bilden die vorhandenen Statistiken die konkreten Charakteristiken der jeweiligen Arbeitsmärkte nur unzureichend ab. Arbeitslosenquoten, die in Industrieländern zeitnah detaillierte Informationen über die Lage auf dem Arbeitsmarkt geben, sind in den meisten Entwicklungsländern viel weniger hilfreich.⁴ So beträgt die Arbeitslosenquote in Nepal nur 2 Prozent verglichen mit 3 Prozent in der Schweiz, obwohl diese beiden Länder sich an entgegengesetzten Enden des Entwicklungsspektrums befinden.⁵ Dies macht deutlich, dass ein breiteres Set von Indikatoren nötig ist.

In Entwicklungsländern bieten die Arbeitsmärkte Millionen von Menschen oft keine andere Möglichkeit, als in der Subsistenz-Landwirtschaft zu arbeiten, als Selbständige im informellen Sektor oder als Tagelöhner. Gemäß den internationalen statistischen Standards aber zählen diese Menschen nicht als arbeitslos, solange sie wenigstens eine Stunde bezahlte Arbeit in der Berichtswoche leisten oder selbständig in der Landwirtschaft oder anderen Geschäften arbeiten oder mehr als 15 Stunden unbezahlt in der Familie tätig sind.⁶ Da es sich die Armen in Entwicklungsländern gar nicht leisten können, nicht zu arbeiten, selbst wenn das so erzielte Einkommen nur knapp das Überleben sichert, nehmen die Beschäftigtenzahlen parallel zum Bevölkerungswachstum zu - unabhängig von konjunkturellen Schwankungen. Aus diesem Grund ist die Gesamtzahl der Beschäftigten ebenfalls ein ungeeigneter Orientierungswert zur Überwachung von Arbeitsplatzschaffung, Armutsreduzierung und Entwicklung.

Soll der Zuwachs an „guten“ Arbeitsplätzen gemessen werden, die eine reelle Chance bieten, der Armut zu entkommen und den Lebensstandard kontinuierlich zu verbessern, sind mehrdimensionale Indikatoren nötig, die Quantität und Qualität der Arbeitsplätze messen und die

³ Siehe etwa „The reluctant entrepreneur“, Banerjee und Duflo 2011, Kapitel 9.

⁴ In Entwicklungsländern stellt die Arbeitslosenquote oft nicht den generellen Mangel an Arbeitsplätzen dar. Sie reflektiert häufig vielmehr nur die Erfahrungen der Arbeitnehmer aus der städtischen Mittelschicht beziehungsweise die Fluktuation unter Gelegenheitsarbeitern (Majid 2012). Hohe Arbeitslosenquoten können jedoch einen Hinweis auf Arbeitsmarktprobleme in manchen Ländern mit mittlerem Einkommen geben, etwa in Nordafrika, oder in Ländern mit einem hohen Anteil besitzloser Gelegenheitsarbeiter vor allem in der Landwirtschaft.

⁵ Für einige wenige Länder lässt sich eine erweiterte Arbeitslosenquote berechnen, die auch die entmutigten Arbeitssuchenden umfasst. Diese Quoten sind ein besserer Indikator der tatsächlichen Arbeitsmarktprobleme eines Landes. Ihre Bedeutung schwankt jedoch von Land zu Land. So lag 2008 die erweiterte Arbeitslosenquote in Mexiko bei 15,6 Prozent und in Brasilien bei 12,6 Prozent gegenüber einer herkömmlichen Quote in Mexiko von nur 5,1 Prozent und in Brasilien von 9 Prozent. In Frankreich, Deutschland und Großbritannien dagegen betrug die Differenz weniger als einen Prozentpunkt (ILO 2009, Abbildung 1.2).

⁶ Der Entwurf einer Neudefinition von Erwerbstätigen und von Arbeitslosigkeit steht auf der Tagesordnung der 19. Internationalen Konferenz der Arbeitsmarktstatistiker im Oktober 2013.

arbeitsmarktpolitischen Unterschiede der verschiedenen Entwicklungsländer berücksichtigen. Diese Indikatoren sollten möglichst noch untergliederbar sein, um sicherzustellen, dass der Fortschritt sich gerecht auf die Geschlechter und Generationen verteilt. Gefordert ist dabei ein gewisser Realismus in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten und eine klare Vorstellung dessen, was Indikatoren zu leisten vermögen. Nur dann kann eine Balance gefunden werden zwischen dem Wunsch nach wenigen, klaren und universellen Zielen auf der einen Seite und Unterzielen und Indikatoren auf der anderen Seite, die möglichst konkret sind und sich den nationalen Gegebenheiten anpassen.

Mögliche Unterziele und Indikatoren für das Ziel „Menschenwürdige Arbeit und Existenzsicherung“

Wenn die internationale Gemeinschaft Arbeit und Existenzsicherung als zentrale und notwendige Bestandteile einer Strategie für Entwicklung und Armutsbekämpfung in der Post-2015-Agenda akzeptiert, schließt sich die Frage an, wie die Ziele, Unterziele und Indikatoren zur Messung des Fortschritts bestimmt werden können.

Wie bereits erwähnt, gilt es bei den Veränderungen von Beschäftigung, ökonomischen Strukturen und Haushaltseinkommen eine Reihe von Aspekten zu berücksichtigen, die Teil eines inklusiven Entwicklungsprozesses sind. Manche dieser Aspekte können durch Indikatoren erfasst werden, durch die sich Richtung und Geschwindigkeit der Veränderungen mitverfolgen lassen. Im Folgenden werden einige solcher Aspekte und mögliche Indikatoren dargestellt zusammen mit Informationen über die Verfügbarkeit entsprechender Daten in unterschiedlichen Ländern.

Mögliches Unterziel: Verbesserung der Lebensgrundlagen der schwächsten Arbeitnehmer und Haushalte

Ein möglicher Indikator hierfür ist der Anteil von arbeitenden Armen, also Arbeitnehmer in Haushalten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unterhalb der international definierten Armutsgrenzen von 1,25 oder 2 US-Dollar pro Tag (kaufkraftbereinigt). Die ILO kann Angaben über arbeitende Arme für mehr als 70 Länder bereitstellen. Diese Daten können noch unterteilt werden, um zwischen verschiedenen Gruppen arbeitender Armer zu differenzieren. Frauen und Jugendliche sind hier beispielsweise überproportional vertreten.⁷ In manchen Ländern könnten bestimmte Gruppen besondere Aufmerksamkeit verlangen wie zum Beispiel Migranten oder indigene Völker.

Mögliches Unterziel: Ein wachsender Anteil „guter Arbeitsplätze“

Zu den möglichen Indikatoren gehört der Anteil bezahlter Erwerbstätigkeit in den einzelnen Sektoren (Landwirtschaft, verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen). Diese Informationen sind für die meisten Länder verfügbar. Bedeutsam ist dieser Aspekt, weil bezahlte Erwerbstätigkeit im Zweifel besser ist als unbezahlte Arbeit etwa in der Familie oder Bezahlung in Naturalien und besser auch als eine Selbstständigkeit in Märkten mit begrenzter und unsicherer Nachfrage. Allerdings ist nicht in allen Ländern eine Unterscheidung möglich zwischen regulärer Erwerbsarbeit und

⁷ Mehrere Länder haben ein Interesse an einer stärkeren Beteiligung an der Post-2015-Diskussion über die Definition von Armutsgrenzen durch die Statistikkommission der Vereinten Nationen und den ECOSOC geäußert. Sie weisen auf die eingeschränkte Aussagekraft der von internationalen Organisationen genutzten Definitionen für die Berichterstattung über die MDG. Das könnte auf eine stärkere Berücksichtigung nationaler Armutsgrenzen hinauslaufen, die nicht nur wie bisher an Ausgaben, sondern auch an Einnahmen ausgerichtet sind. Die Herausforderung, die Daten vergleichbar zu machen, würde allerdings auch hier bestehen bleiben.

Gelegenheitsarbeit, der jegliche Sicherheit und Planbarkeit abgeht.⁸ Wo Erhebungen über Arbeitskräfte und Betriebe vorliegen, sind zumindest Schätzungen über die Zahl der Erwerbstätigen durch den Vergleich mit anderen statistischen Angaben möglich.⁹

In Ländern, in denen die ärmsten Bevölkerungsgruppen vor allem im ländlichen Raum anzutreffen sind, können Unterziele und Indikatoren speziell für die Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung sein. Der Anteil der informellen Beschäftigung an der gesamten Beschäftigung ist ein für 70 Länder verfügbarer neuer Indikator, der von der ILO entwickelt wurde. Überdies kann der Anteil unterdurchschnittliche entlohnter Tätigkeiten (weniger als zwei Drittel des mittleren Stundenlohns) ein Indiz für eine wachsende Einkommensungleichheit sein. Sie wird von der ILO in ihrer Datenbank über Löhne erfasst.

Mögliches Unterziel: Verstärkte Teilnahme von Frauen und Jugendlichen am Arbeitsmarkt

Zu den möglichen Indikatoren gehören die nach Geschlecht und Alter aufgegliederte Beschäftigungsquote (das Verhältnis von Beschäftigten zur Gesamtbevölkerung im beschäftigungsfähigen Alter), der Anteil von Jugendlichen ohne Ausbildung oder Beschäftigung (NEETs), der Anteil der Jugendlichen an den arbeitenden Armen sowie, speziell für Länder mit mittlerem Einkommen, die Jugendarbeitslosenquote (möglichst ergänzt durch Angaben über entmutigte Jugendliche).

Mögliches Unterziel: Abdeckungsgrad und Niveau sozialer Basisschutzsysteme

Der Zugang zu national definierten Mindeststandards in Bezug auf Einkommenssicherheit und Basis-Gesundheitsversorgung ist eine besonders erfolgversprechende Methode, die Lebensbedingungen armer Menschen durch den Schutz vor untragbaren ökonomischen Risiken zu verbessern. Ein sozialer Basisschutz spielt in vielerlei Hinsicht eine wichtige Rolle für die Entwicklung. Als Versicherung gegen Einkommensausfälle ermöglicht er es beispielsweise armen Haushalten, ihr Geld in Aus- und Weiterbildung zu investieren um in der Zukunft ihre Produktivität zu steigern. Bei einem Notfall sind sie beispielsweise nicht gezwungen, ihre Kinder von der Schule zu nehmen oder Wertgegenstände zu verkaufen. Ein derartiger Basisschutz ist in den meisten Ländern durchaus finanzierbar, auch wenn Länder mit niedrigem Einkommen oder die am wenigsten entwickelten Länder Unterstützung benötigen dürften, um solche Systeme zu schaffen und allmählich auf ein wünschenswertes Niveau zu bringen. Fortschritte bei der Schaffung eines sozialen Basisschutzes könnten direkt gemessen werden, indem die Fortschritte der einzelnen in der ILO-Empfehlung Nr. 202 über den innerstaatlichen sozialen Basisschutz aufgelisteten Handlungsziele verfolgt werden.

Die Einkommenssicherheit privater Haushalte kann durch eine Reihe oder Kombination von Indikatoren gemessen werden, die sich auf bestimmte Gruppen beziehen (Haushalte in extremer beziehungsweise mäßiger Armut), und/oder durch die Abdeckung verschiedener Gruppen innerhalb der Haushalte (Haushaltsmitglieder im arbeitsfähigen Alter, Kinder, Alte). Mögliche Indikatoren sind der Prozentanteil der Armen, die Cash-Transfers oder vergleichbare regelmäßige Einkommensunterstützung erhalten, die staatlichen Ausgaben für sozialen Schutz für die

⁸ Tagelöhner gehören zu den schwächsten Arbeitnehmergruppen. Sie sind in vielen Ländern vor allem im ländlichen Raum anzutreffen. In vielen Ländern Asiens und Afrikas dürften sie die Mehrheit der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung ausmachen (Campbell 2012). In Südafrika besteht schätzungsweise mehr als die Hälfte aller Beschäftigten aus Gelegenheitsarbeitern, während sie in Botswana und Mauritius knapp 20 Prozent ausmachen. Ihr Anteil ist geringer in Ländern, in denen landwirtschaftliche Kleinbetriebe weit verbreitet sind (Sparreboom, in Albee u.a. 2011).

⁹ Majid 2012.

Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Einkommenssicherheit für Alte durch soziale Schutzprogramme, Einkommenssicherheit für Familien mit Kindern sowie Indikatoren über die medizinische Grundversorgung der Privathaushalte oder einzelner Bevölkerungsgruppen.

Anpassung der Ziele an nationale Gegebenheiten und Prioritäten

Diese möglichen Indikatoren sollen zunächst einmal nur eine Diskussion anregen. Durch sie wird aufgezeigt, wo politische Interventionen einen Unterschied in Bezug auf Qualität von Arbeitsplätzen und Existenzsicherung machen können und wo sich Fortschritte messen lassen. Sie sind nicht als endgültiger Vorschlag gemeint und sicherlich keine erschöpfende Liste. Eines aber verdeutlichen sie: Wenn globale Entscheidungsträger sich für Fortschritte bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Existenzsicherung als ein zentrales Ziel des Post-2015-Entwicklungsrahmens entscheiden, gibt es weithin verfügbare Daten, die zur Formulierung nationaler Ziele und Indikatoren genutzt werden könnten.

Letztlich sind es die einzelnen Länder, die ihre eigenen Ziele festsetzen und die Verantwortung für ihre Erreichung tragen. Es muss daher einen angemessenen Spielraum für Auswahl und Anpassung der Ziele und Indikatoren gemäß nationaler Verhältnisse und Prioritäten geben. Die Auswahl möglicher Indikatoren muss die unterschiedlichen Charakteristiken der Arbeitsmärkte und Lebensbedingungen in dem jeweiligen Land berücksichtigen ebenso wie die Aufgliederung der Beschäftigung nach Sektor und Status, die Zugangschancen unterschiedlicher gefährdeter Gruppen zum Arbeitsmarkt und nicht zuletzt die ökologische Nachhaltigkeit von Arbeitsplätzen.

Erwägenswert wäre auch die Einführung eines „prozessualen Ziels“, das sicherstellen soll, dass die Maßnahmen zur Arbeitsschaffung und Existenzsicherung unter Beteiligung der nationalen Stakeholder stattfinden. Vorschläge über Art und Umfang derartiger Konsultationen könnten Teil des neuen Entwicklungsrahmens werden. Die langjährige Erfahrung der ILO und anderer Akteure hat gezeigt, dass der politische Dialog über Arbeits- und Sozialfragen die Beteiligung mehrerer Ministerien und Fachbehörden erfordert ebenso wie den Aufbau von Know-how und Handlungskompetenz bei den verschiedenen Stakeholdern. Internationale Zusammenarbeit kann dazu beitragen, diesen Austausch zu verbessern, etwa indem Teilnehmer aus dem Privatsektor, der Gewerkschaften, zivilgesellschaftlicher Gruppen und anderer Stakeholder entsprechend geschult werden.

Sollten Indikatoren nach Einkommensniveaus differenziert werden?

Zwar sind die Regierungen für die Festlegung und Umsetzung der Ziele je nach nationalen Bedingungen und Prioritäten verantwortlich. Doch könnten einige Parameter so definiert werden, dass sie den nationalen Stakeholdern, internationalen Organisationen und Gebern Vergleiche erlauben. Die internationale Vergleichbarkeit einiger zentraler Indikatoren kann helfen, die politische Debatte im Land auf die Erfordernisse zu konzentrieren und institutionelle Trägheit oder Engpässe zu überwinden.

Damit solche Vergleiche aussagekräftig werden, könnten bestimmte Richtgrößen für Ländergruppen (zum Beispiel Länder mit geringem, mittlerem und hohem Einkommen) definiert werden. Das würde die Überwachung der Fortschritte entlang verschiedener Entwicklungspfade und basierend auf historischen und vergleichenden Erfahrungen erleichtern. So können Arbeitsmarktindikatoren unterschiedliche Trends aufweisen je nach dem Einkommensniveau eines Landes: Die offizielle

Arbeitslosigkeit kann in Entwicklungsländern mit hohen Wachstumsraten und schneller Urbanisierung durchaus zunehmen, auch wenn zugleich andere Indikatoren eine wachsende Anzahl und höhere Qualität der Arbeitsplätze zeigen. Vergleichswerte über Länder auf einem ähnlichen Entwicklungsniveau würden nationalen und internationalen Akteuren wichtige Informationen für die Überwachung der nationalen Anstrengungen und Fortschritte an die Hand geben.

Bessere Statistiken als vorrangige Aufgabe

Die Qualität und Verfügbarkeit statistischer Informationen spielte in der bisherigen Debatte über den Post-2015-Entwicklungsrahmen eine wichtige Rolle aufgrund ihrer großen Bedeutung für die Rechenschaftspflicht sowie für Transparenz und Effektivität von Regierungshandeln. Eine verbesserte Erhebung und Veröffentlichung von Statistiken könnte für sich genommen schon ein wichtiger Beitrag zur Förderung von Beschäftigung und Existenzsicherung sein.

Qualitätsverbesserungen bei den Erhebungen über Arbeitskräfte und Betriebe etwa oder bei den Behördenunterlagen über Dauer und Qualität von Arbeitsverhältnissen könnten so zum Beispiel wichtige Inputs für den politischen Prozess geben. Schon vergleichsweise geringe international koordinierte Investitionen in die Quantität und Qualität von Arbeitsmarktstatistiken könnten viel bewegen, gerade in Bereichen, über die bisher noch kaum Informationen vorliegen. Die genannten Indikatoren über den Fortschritt beim sozialen Basisschutz könnten dabei von einer neuen Initiative von Entwicklungsinstitutionen zur Harmonisierung der internationalen Statistiken über sozialen Schutz profitieren, die von der ILO und der Weltbank koordiniert wird und an der auch die OECD, die Internationale Vereinigung zur sozialen Sicherheit, das UNDP und das britische Overseas Development Institute beteiligt sind.

Bei der Definition von Zielen und Unterzielen sollte man sich jedoch nicht durch die gegenwärtig verfügbaren Daten einschränken lassen. Neue Ziele und politische Strategien notwendig werden, sollte die internationale Gemeinschaft einen Prozess in den jeweiligen Ländern unterstützen, Kriterien und Indikatoren zu definieren und die dafür notwendigen Statistiken gegebenenfalls zu erstellen.

Schlussfolgerungen

Die Debatte um den Rahmen der Post-2015-Entwicklungsagenda steht noch am Anfang. Wenn es einen Konsens über globale nachhaltige Entwicklungsziele (SDGs) gibt und wenn sich die internationale Gemeinschaft verpflichtet, diese bis zu einem bestimmten Datum zu erreichen, beispielsweise bis 2030, dann sollten jetzt bestimmte Lehren aus den Erfahrungen mit den MDGs gezogen werden: Die Prioritäten sollten nicht zu zahlreich sein, um die Konzentration aufs Wesentliche zu gewährleisten; sie sollten messbar sein, um über die Fortschritte Rechenschaft geben zu können; und sie sollten klar verständlich sein, um öffentliche Unterstützung sicherzustellen.

Der Wunsch nach Arbeitsplätzen und einer Existenzsicherung mit wachsendem Einkommen, mit Würde und Respekt ist ein Entwicklungsziel, das Menschen weltweit direkt anspricht. In dem derzeitigen schwachen und turbulenten internationalen wirtschaftlichen Umfeld hat die Schaffung von Arbeitsplätzen oberste entwicklungspolitische Priorität. Sie ist zudem ein entscheidender Beitrag zum Erreichen ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. Wenn also die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft die Entwicklungsagenda für die kommenden Jahrzehnte diskutieren, sollten Arbeitsplätze dabei im Mittelpunkt stehen.

Nach Überzeugung der ILO kann dieses Ziel mit den richtigen politischen Weichenstellungen erreicht werden. Es ist zudem ein Ziel, das sich messen und überwachen lässt. Den Ländern steht eine Auswahl von Indikatoren zur Verfügung, um Fortschritte in Bezug auf Beschäftigung und eine verbesserte Existenzsicherung als Bestandteil eines nachhaltigen und inklusiven Wachstums zu überprüfen – auch wenn in vielen Ländern noch Bedarf an verbesserten Informationen über die Qualität von Arbeitsplätzen besteht. Das gilt insbesondere für die große Zahl der Menschen die am Rande der Gesellschaft stehen.

Die Schaffung von „guten“ Arbeitsplätzen ist ein entscheidender Bestandteil der produktiven Veränderungen, die zu einer inklusiven und nachhaltigen Entwicklung führen. Das erfordert einen starken Privatsektor, einen kohärenten Politikmix und ein stabiles und unterstützendes internationales Umfeld. Sich nur auf Wirtschaftswachstum zu konzentrieren und zu hoffen, dass die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen automatisch daraus folgt, wird nicht genügen. Stattdessen sollte die internationale Post-2015-Entwicklungsagenda Länder dabei unterstützen, aus Erfahrungen zu lernen, um solide und kohärente politische Strategien für produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu entwickeln.

Quellen

Abhijit V. Banerjee und Esther Duflo: *Poor Economics – A radical rethinking of the way to fight poverty*, 2011.

Duncan Campbell: „The labour market in developing countries“, in Sandrine Cazes und Sher Verick (eds.), *Perspectives on Labour Economics for Development*, ILO, 2013.

ILO: *Protecting People, Promoting Jobs*, ILO report to the G20 Leaders' Summit, 2009

Nomaan Majid: „How not to count the employed in developing countries“, *Employment Working Paper No. 136*, ILO, 2013.

Theo Sparreboom: „Vulnerable employment“, in Theo Sparreboom und Alana Albee(Hg.), *Towards Decent Work in sub-Saharan Africa – Monitoring MDG Employment Indicators*, ILO 2011.

UNDG: „The global conversation begins – Emerging views for a New Development Agenda“, März 2013.

Anhang: Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit in den MDGs

Die Originalliste der MDGs von 2001 beinhaltet kein Ziel oder Unterziel zu Vollbeschäftigung oder menschenwürdiger Arbeit. Lediglich unter Ziel 3 (Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen) wurde ein Indikator zur Beschäftigung von Frauen erfasst.

Anlässlich der ersten Fünfjahresprüfung der Fortschritte im Jahr 2005 hat sich die UN-Generalversammlung darauf verständigt, „im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politik sowie nationalen Entwicklungsstrategien insbesondere zur Armutsbekämpfung zu machen“.

Dies führte 2007 zur Aufnahme eines neuen Unterziels unter Ziel 1 (Beseitigung der extremen Armut und des Hungers). Es lautet: Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, inklusive Frauen und junge Menschen. Dafür wurden vier Indikatoren gewählt:

- Wachstum des BIP pro Erwerbstätigen
- Verhältnis zwischen Erwerbstätigkeit und Gesamtbevölkerung
- Anteil der Erwerbstätigen, die von weniger als 1 US-Dollar pro Tag leben müssen
- Anteil von Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen an der Gesamtbeschäftigung

Die ILO hat fortlaufend Daten zu den insgesamt fünf beschäftigungsbezogenen Indikatoren (vier unter Ziel 1 und ein Indikator unter Ziel 3) für die Berichterstattung der UN bereitgestellt.