

Bericht IV

Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut

Vierter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-719486-0
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2008

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Kapitel 1. Einführung: Warum eine allgemeine Aussprache?	1
Globalisierung	2
Verstädterung	2
Die Millenniums-Entwicklungsziele	3
Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie zur Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in ländlichen Gebieten.....	8
Kapitel 2. Armut und Beschäftigungsdynamik auf ländlichen Arbeitsmärkten	13
Einführung	13
Verringerung von ländlicher Armut	13
Charakteristische Merkmale ländlicher Arbeitsmärkte.....	18
Verbesserung der ländlichen Arbeitsmärkte	23
Kapitel 3. Trends bei der ländlichen Beschäftigung und Defizite im Bereich menschenwürdiger Arbeit.....	31
Einführung	31
Menschenwürdige Arbeit	31
Trends bei der Beschäftigung	31
Arbeitserträge	36
Zugang zu Land	43
Sozialer Schutz	45
Rechte bei der Arbeit	46
Sozialer Dialog.....	47
Auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit im ländlichen Raum	47
Kapitel 4. Mehr und bessere Arbeitsplätze durch nachhaltiges ländliches Wachstum.....	49
Die Bedeutung von Wachstum und Beschäftigung.....	49
Die Bedeutung von Einkommen und Beschäftigung außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors	53
Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Der Schlüssel zur Schaffung von mehr und besseren landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen	55
Unternehmerisches Umfeld und Investitionsklima	58
Information – eine lebenswichtige Ressource	60
Finanzierung des Wachstums von Einkommen und Beschäftigung auf dem Land	61
Bildung, Qualifizierung und Ausbildung	62

Ländliche Gebiete für beschäftigungsfreundliche öffentliche Investitionen attraktiv machen	64
Landwirtschaft, Handel und nachhaltige wirtschaftliche Integration	66
Expandierende Märkte und Beschäftigung durch landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten	69
Kapitel 5. Sozialer Schutz: Ausweitung des Schutzes in ländlichen Gebieten.....	77
Einführung	77
Defizite menschenwürdiger Arbeit im Bereich des sozialen Schutzes	79
Strategische Antworten zur Beseitigung von Defiziten menschenwürdiger Arbeit	82
Herausforderungen bei der Ausweitung des sozialen Schutzes.....	92
Schlussfolgerungen	95
Kapitel 6. Internationale Arbeitsnormen: Überbrückung der Kluft für ländliche Arbeitskräfte	99
Einführung	99
Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	100
Dreigliedrige Beratungen	105
Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht.....	106
Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsförderung	107
Berufsberatung und Berufsbildung	108
Löhne.....	109
Arbeitszeit.....	110
Arbeitsschutz	111
Soziale Sicherheit.....	112
Mutterschutz	113
Arbeitsmigranten.....	113
Indigene und in Stämmen lebende Völker	114
Plantagen.....	115
Pächter und Teilpächter.....	116
Relevanz und Einfluss internationaler Arbeitsnormen	116
Schlussfolgerungen	116
Kapitel 7. Sozialer Dialog: Förderung besserer Lenkungsstrukturen, Handlungsfähigkeit und Institutionen	119
Einführung	119
Wichtige Aspekte der Regierungs- und Verwaltungsführung	119
Ordnungsfragen in der Welt der Arbeit	120
Institutionen des sozialen Dialogs	124
Kollektivverhandlungen in der Landwirtschaft: Ausweitung einer verantwortungsvollen Staatsführung auf ländliche Gebiete.....	125
Dezentralisierung.....	126
Gebietsbezogene Ansätze.....	128
Die Kosten schlechter Staatsführung	129
Herausforderungen für die Sozialpartner: Neue Partnerschaften aufbauen, neue Fragen angehen, mit ländlichen Organisationen zusammenarbeiten.....	131

Kapitel 8. Zusammenfassung.....	139
Die Agenda für menschenwürdige Arbeit in ländlichen Gebieten.....	139
Vorgeschlagene Diskussionspunkte	147
Anhang I. Sektorale Anteile an der Beschäftigung und am BIP, letztes verfügbares Jahr.....	149
Anhang II. Arbeitsproduktivität als Wertschöpfung pro Erwerbsperson in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, 2005, Gesamtwerte und Indexwerte (1980 = 100)	153

Kapitel 1

Einführung: Warum eine allgemeine Aussprache?

1. Auf seiner 295. Tagung (März 2006) beschloss der Verwaltungsrat, eine allgemeine Aussprache über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut auf die Tagesordnung der 97. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2008) zu setzen. Als Ergebnisse werden angestrebt: Eine Bilanz der Natur, der Größenordnung und der sich verändernden Strukturen der ländlichen Beschäftigung in der Welt, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer, eine umfassende Strategie zur Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in ländlichen Gebieten in der ganzen Welt, und ein integrierter Aktionsplan zur Durchführung dieser Strategie durch die IAO, der einen konzeptionellen Rahmen, die Normensetzung, die technische Zusammenarbeit und das Wissensmanagement umfasst.
2. Die letzte allgemeine Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz über die ländliche Beschäftigung fand vor 20 Jahren statt¹. Die damals angenommenen Schlussfolgerungen waren breit gefächert, und die Maßnahmen, die für die nationale und internationale Ebene vorgeschlagen wurden, sind trotz der großen Veränderungen, die seither eingetreten sind, immer noch erstaunlich relevant. Beispiele hierfür sind die Forderung nach „neuen Entwicklungsstrategien auf nationaler und internationaler Ebene, die die entscheidende Rolle des ländlichen Sektors voll anerkennen“, sowie die Erkenntnis der Notwendigkeit günstigerer makroökonomischer Bedingungen für den ländlichen Sektor.
3. Das Thema ist aktuell, da sich die internationale Gemeinschaft auf dem Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 verpflichtet hat, bis 2015 Armut und Hunger um 50 Prozent zu reduzieren. Die Hälfte des anvisierten Zeitraums ist verstrichen, und somit ist es angebracht, eine Bilanz zu ziehen und zu prüfen, welche Fortschritte erzielt wurden und welche weiteren Anstrengungen erforderlich sind, um die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) zu erreichen². Eine grundlegende Voraussetzung für das Erreichen dieser Zielerreichung ist die Förderung menschenwürdiger Arbeit im ländlichen Raum, in dem drei Viertel der Armen der Welt leben. Die meisten bestreiten ihren Lebensunterhalt durch Landwirtschaft, und in vielen Fällen reicht der Ertrag, den sie mit ihrer Arbeit erzielen, nicht zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse. Zwar sollte sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die 1,2 Milliarden Menschen konzentrieren, die unterhalb der Armutsgrenze von 1 US-Dollar pro Tag, also in „extremer Armut“ leben, es sollten aber auch Anstrengungen unternommen werden, um die Lebensgrundlagen der größeren Gruppe zu verbessern, die weniger als 2 Dollar pro Tag zur Verfügung hat – fast die Hälfte der Weltbevölkerung.

¹ IAA: *Förderung der ländlichen Beschäftigung*, Bericht VII, Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, 1988.

² Siehe Vereinte Nationen: *Bericht über die Millenniums-Entwicklungsziele* (New York, 2007).

4. Globalisierung und Verstädterung trieben den Strukturwandel im wirtschaftlichen und sozialen Leben aller Länder der Welt in den letzten beiden Jahrzehnten voran. Gleichzeitig führte die zunehmende Sorge der internationalen Institutionen und der Entwicklungsgemeinschaft über Armut und Ungleichheit zu bedeutenden grundsatzpolitischen Reaktionen, so insbesondere zur Annahme der Millenniums-Entwicklungsziele und des Konzepts der „Menschenwürdigen Arbeit“ als einem globalen Ziel.

Globalisierung

5. Die Globalisierung hatte weitreichende Auswirkungen auf die Struktur der Weltwirtschaft, denn sie hat eine neue Wirtschaftslandschaft mit ungleichen Wachstumsstrukturen geschaffen. Kosten und Nutzen der Globalisierung sind weder innerhalb von Ländern noch zwischen ihnen gleichmäßig verteilt. Für manche Länder eröffneten reichlich vorhandenes Kapital, ein hohes Qualifikationsniveau und technologische Exzellenz beispiellose Möglichkeiten, aus der Ausweitung des Handels, der Zunahme ausländischer Direktinvestitionen und der Integration der Finanzmärkte Nutzen zu ziehen. Bestimmte Entwicklungsländer wurden zu wichtigen Ausfuhrländern, die durch ihre Bemühungen um ausländische Investitionen und Vermarktungschancen ein dynamisches Wachstum erzielten. Für viele andere dagegen, insbesondere die 50 am wenigsten entwickelten Länder, bleibt der Ausschluss von den Vorteilen der Globalisierung eine hartnäckige Realität³. Insgesamt ging die Armut der Welt in den letzten beiden Jahrzehnten zurück, aber diese positive Veränderung ist zum größten Teil auf einige wenige dynamisch wachsende asiatische Volkswirtschaften zurückzuführen, während anderswo Stagnation herrschte oder die Armut sogar zunahm. Auch ist die Globalisierung hinsichtlich der Einkommensverteilung innerhalb der Länder keineswegs neutral, denn in zahlreichen Ländern verschärfen sich die Ungleichheiten. Es gehört zu den größten Herausforderungen der staatlichen Politik, Bedingungen zu schaffen, die es den Armen im städtischen wie im ländlichen Raum ermöglichen, nicht nur passive Beobachter zu sein, sondern aus der Globalisierung Nutzen zu ziehen.

Verstädterung

6. Zum ersten Mal in der Geschichte lebt heute die Mehrheit der Weltbevölkerung in Städten. In den meisten entwickelten Ländern, in denen inzwischen fast 80 Prozent der Bevölkerung Stadtbewohner sind, ist der Prozess der Urbanisierung weitgehend abgeschlossen. In vielen Entwicklungsländern ist derzeit jedoch eine massive Bevölkerungsverlagerung im Gang, und viele Städte haben große Mühe, den Zustrom ländlicher Migranten zu bewältigen. Zwischen 2000 und 2005 schritt die Verstädterung in beispiellosem Tempo voran: in den Entwicklungsländern insgesamt mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 2,7 Prozent pro Jahr, in den am wenigsten entwickelten Ländern sogar mit über 4 Prozent⁴. Am stärksten wachsen die Städte in Asien und Afrika. Während 2005 noch 71 Prozent der ländlichen Bevölkerung der Welt in Asien lebten, werden den Prognosen zufolge bis 2030 Asien den ersten und Afrika den zweiten Rang bei der städtischen Bevölkerung der Welt einnehmen⁵. Die wirtschaftliche Not der Landbevöl-

³ Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (Genf, 2004).

⁴ Hauptabteilung der Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UNDESA): *World population prospects: The 2006 revision*, Population database unter <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>, Seitenaufruf am 30. Aug. 2007.

⁵ UN DESA: *World population prospects: The 2005 revision* (New York, 2006).

kerung, ihre schlechten Beschäftigungschancen und ihre begrenzten Aussichten, sich aus der Armut herauszuarbeiten, gehören zu den wesentlichen Antriebskräften des Urbanisierungsprozesses. Dutzende Millionen neu zugezogener Stadtbewohner hausen in städtischen und randstädtischen Elendsvierteln und treiben die Zahl der in der informellen Wirtschaft Beschäftigten in die Höhe. Es wird damit gerechnet, dass bis 2015 weitere 250 bis 310 Millionen Menschen in die Städte ziehen werden. Damit ist klar, dass die Beschäftigungsprobleme der wachsenden Städte von heute nicht gelöst werden können, ohne der Notwendigkeit voller und produktiver Beschäftigung in den ländlichen Gebieten Rechnung zu tragen. Die städtische Armut von heute ist zu einem großen Teil nichts anderes als die verlagerte ländliche Armut von gestern.

Die Millenniums-Entwicklungsziele

7. Die Annahme der Millenniums-Entwicklungsziele als globale Aufgabe im Jahr 2000 markierte in vielerlei Hinsicht einen bedeutenden Wendepunkt bei der Aufmerksamkeit, die die Vereinten Nationen Fragen der Entwicklung und der Verringerung der Armut schenken. Sie war ein deutliches Signal dafür, dass sich ein neuer Konsens über die vielgestaltige Natur der Armut und die Notwendigkeit integrierter Antwortmaßnahmen herausgebildet hatte. Armut ist nicht nur eine Frage des Einkommens, sondern auch des Zugangs zu Gesundheitsversorgung, Bildung, Trinkwasser, sanitären Einrichtungen, Straßen, Märkten und Chancen für eine produktive Beschäftigung. In all diesen Bereichen zeigen die vorliegenden Daten, dass die ländliche Bevölkerung weitaus schlechter gestellt ist als die städtische. Es wird heute anerkannt, dass wirtschaftliches Wachstum zwar notwendig ist, aber nicht ausreicht, um die Kluft zwischen Reichen und Armen, Männern und Frauen oder Stadt- und Landbewohnern zu verringern. Allein durch Wachstum wird es nicht gelingen, den Armen ein stabiles Einkommen zu garantieren, unter prekären Bedingungen lebende Haushalte gegen die Gefährdung ihrer Existenzgrundlagen abzusichern, arbeitende Kinder von ihren Arbeitsplätzen wegzuholen, Diskriminierung zu bekämpfen oder größere Mitsprache- und Vertretungsmöglichkeiten zu schaffen. In der Tat haben das Phänomen des Wachstums ohne Arbeitsplätze und die Zunahme der Einkommensdisparitäten in zahlreichen Ländern die Notwendigkeit einer breitenwirksamen Wachstumspolitik deutlich gemacht, die den Schwerpunkt auf Beschäftigung legt. Die acht Millenniums-Entwicklungsziele und ihre achtzehn Zielvorgaben werden als miteinander verknüpfte und sich wechselseitig verstärkende Beiträge zum sozialen Wohlergehen betrachtet. Sie stehen für eine Partnerschaft zwischen den entwickelten Ländern und Entwicklungsländern mit dem Ziel, „auf nationaler und globaler Ebene gleichermaßen ein Umfeld zu schaffen, das für die Entwicklung und Beseitigung von Armut förderlich ist“.

8. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit mit ihrem integrierten Ansatz in Bezug auf Rechte, Beschäftigung, sozialen Schutz und sozialen Dialog wird zunehmend als Ergänzung und Bereicherung dieser Ziele gesehen. So wurde auf dem Weltgipfel 2005 der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Bedeutung der Agenda für menschenwürdige Arbeit für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele anerkannt. Im Ergebnisdokument des Gipfels heißt es: „Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken, sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien,

Kasten 1.1

Millenniums-Entwicklungsziele – Ziele und Zielvorgaben

(aus der Millenniums-Erklärung)

Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

- ❑ Zielvorgabe 1: Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt.
- ❑ Zielvorgabe 2: Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.

Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung

- ❑ Zielvorgabe 3: Bis zum Jahr 2015 sicherstellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Grundschulbildung vollständig abschließen können.

Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen

- ❑ Zielvorgabe 4: Das Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung beseitigen, vorzugsweise bis 2005 und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015.

Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit

- ❑ Zielvorgabe 5: Zwischen 1990 und 2015 die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.

Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern

- ❑ Zielvorgabe 6: Zwischen 1990 und 2015 die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel senken.

Ziel 6: Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten

- ❑ Zielvorgabe 7: Bis 2015 die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.
- ❑ Zielvorgabe 8: Bis 2015 die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.

Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

- ❑ Zielvorgabe 9: Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einbauen und den Verlust von Umweltressourcen umkehren.
- ❑ Zielvorgabe 10: Bis 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen haben.
- ❑ Zielvorgabe 11: Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeiführen.

Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

- ❑ Zielvorgabe 12: Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares, nichtdiskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln (umfasst die Verpflichtung auf eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung, die Entwicklung und die Armutsreduzierung auf nationaler und internationaler Ebene).
- ❑ Zielvorgabe 13: Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen (umfasst einen zoll- und quotenfreien Zugang für die Exportgüter der am wenigsten entwickelten Länder, ein verstärktes Schuldenerleichterungsprogramm für die hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie die Gewährung großzügiger öffentlicher Entwicklungshilfe für Länder, die zur Armutsminderung entschlossen sind).
- ❑ Zielvorgabe 14: Den besonderen Bedürfnissen der Binnenentwicklungsländer und der kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen (durch das Aktionsprogramm für die nachhaltige Entwicklung der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern und die Ergebnisse der zweiundzwanzigsten Sondertagung der Generalversammlung).

- ❑ Zielvorgabe 15: Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen.
- ❑ Zielvorgabe 16: In Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen erarbeiten und umsetzen.
- ❑ Zielvorgabe 17: In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen unentbehrliche Arzneimittel zu bezahlbaren Kosten in den Entwicklungsländern verfügbar machen.
- ❑ Zielvorgabe 18: In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, genutzt werden können.

zu machen“⁶. Im Mai 2006 erneuerte die Europäische Kommission ihre Verpflichtung, menschenwürdige Arbeit für alle zu fördern, und sagte zu, „ihre Außenpolitik, ihre Entwicklungshilfe und ihre Handelspolitik entsprechend auszurichten“⁷.

9. Mit Annahme der Millenniums-Entwicklungsziele wurde die Verringerung der Armut in den Mittelpunkt einer gemeinsamen Entwicklungsagenda gestellt⁸. Dadurch verstärkte sich auch die Aufmerksamkeit für den ländlichen Sektor im Allgemeinen und besonders für die Landwirtschaft. Historisch gesehen war die Landwirtschaft ein Motor der Wirtschaftsentwicklung, indem sie Nahrungsmittel, Viehfutter, Fasern und Brennstoffe lieferte und so die Erzeugung stärker diversifizierter Erzeugnisse und Dienstleistungen in anderen Sektoren ermöglichte. Die Landwirtschaft ist in vielen Ländern auch weiterhin die wichtigste Lebensgrundlage ländlicher Haushalte, sie leistet einen hohen Beitrag zum BIP und ist eine bedeutende Quelle für Exporterlöse. In den letzten vier Jahrzehnten wurde das Bevölkerungswachstum stets durch das Wachstum der weltweiten Nahrungsmittelproduktion übertroffen, und Hunderte Millionen Menschen wurden durch die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität aus der Armut befreit. Die jüngsten Erfahrungen von Ländern in Ost- und Südostasien zeigen, dass eine wachsende Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft zusammen mit der Eingliederung überschüssiger ländlicher Arbeitskräfte in nichtlandwirtschaftliche Beschäftigungsbereiche in ländlichen und städtischen Gebieten die ländliche Armut drastisch verringern kann und dass die Aufrechterhaltung eines starken und arbeitsintensiven landwirtschaftlichen Wachstums möglich ist. Ein solches breitenwirksames Wachstum trägt zur Sicherung der Ernährung bei, senkt ihre Kosten und stimuliert nichtlandwirtschaftliche Wirtschaftstätigkeiten durch die Verknüpfung mit dem vor- und nachgelagerten Industrie- und Dienstleistungssektor.

10. Diese dynamische, wohlfördernde Rolle der Landwirtschaft ist ohne ein förderliches Politikumfeld, angemessene Institutionen und ausreichende, gezielte Investitionen des öffentlichen und des privaten Sektors nicht möglich. In verschiedenen Ländern waren die diesbezüglichen Erfahrungen in den letzten Jahrzehnten enttäuschend, vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern, wo die Investitionen zurückgingen, ländliche Armut nach wie vor weit verbreitet ist und ein hoher Anteil der Arbeitskräfte. Im Verlauf der Strukturanpassungsprozesse in den achtziger und neunziger Jahren wur-

⁶ Resolution A/RES/60/1 der VN-Generalversammlung vom 16. Sept. 2005, Abs. 47.

⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Menschenwürdige Arbeit für alle fördern: Der Beitrag der Europäischen Union zur weltweiten Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (Brüssel, 24. Mai 2006) KOM (2006) 249.

⁸ Siehe IFAD: *Rural Poverty Report 2001: The challenge of ending rural poverty*, (Rom, IFAD, 2001) und die von der Weltbank herausgegebenen *Weltentwicklungsberichte 2005* (Washington, 2004) und *2008* (Washington, 2004).

den während einer Generation die Grundlagen für eine von unten nach oben verlaufende Entwicklung durch Kürzungen der Gesundheits- und Bildungsbudgets und anderer öffentlicher Dienste sowie durch die Streichung staatlich finanzierter landwirtschaftlicher Beratungsdienste ausgehöhlt. Die heute deutlich spürbaren Folgen sind die zahlreichen Jugendlichen auf dem Land, die auf Grund schlechter Schulbildung und geringer beruflicher Qualifikationen kaum Aussicht auf einen Arbeitsplatz haben, sowie ein durch Kleinbetriebe geprägter Landwirtschaftssektor, dessen Aufschwung durch den Mangel an politischer Unterstützung, Infrastruktur, Produktionsmitteln und Investitionen behindert wird. Es ist klar, dass die Entwicklung des ländlichen Sektors nur erfolgreich sein kann, wenn sie Teil eines wesentlich umfassenderen Prozesses der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung ist⁹. Frieden, gute Regierungsführung und politische Stabilität gehören zu den Voraussetzungen für ein breitenwirksames, nachhaltiges Wachstum, das viele Arbeitsplätze schafft.

11. Die Millenniums-Entwicklungsziele bezogen den Grundsatz der ökologischen Nachhaltigkeit als inhärenten Aspekt der Armutsverringerung ein. Dieser Grundsatz ist für die Armen auf dem Land von besonderer Bedeutung, da sie durch ihre Arbeit in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei in hohem Maß von der natürlichen Umwelt als Lebensgrundlage abhängen und äußerst anfällig für Umweltbelastungen sind. Andererseits zeigen Forschungen, dass zwischen Armut und nicht nachhaltigen Praktiken und Umweltschäden ein Zusammenhang besteht, sodass die Verringerung von Armut auch für die Verbesserung der Umwelt in den armen Ländern wichtig ist. Hinzu kommt, dass sich bereits die ersten Auswirkungen des Klimawandels bemerkbar machen, etwa in Form extremer Wetterereignisse, dem häufigeren Auftreten von Dürren und Überschwemmungen, Schwankungen der Niederschlagsmuster und Verödung von Grenzböden. In Gebieten, in denen Landwirtschaft mit bescheidenen Produktionsmitteln und einfacher Technologie praktiziert wird, könnte die Getreideproduktion, die auf Temperatur- und Niederschlagsveränderungen besonders empfindlich reagiert, zurückgehen und so Hunger und Armut verstärken. Die am wenigsten entwickelten Länder, das subsaharische Afrika, viele arme Inselstaaten und andere unter Ernährungsunsicherheit leidende Länder sind durch die Auswirkungen des Klimawandels besonders gefährdet. Jede ausführliche Debatte über die ländliche Beschäftigung muss sich zwangsläufig mit der Frage der ökologischen Nachhaltigkeit auseinandersetzen und dabei den sich verändernden Charakter der Landwirtschaft in den Mittelpunkt stellen. Durch nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wird versucht, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der Entwicklung ins Gleichgewicht zu bringen und gleichzeitig für alle, die an der landwirtschaftlichen Produktion beteiligt sind, dauerhafte Arbeitsplätze, ein ausreichendes Einkommen und menschenwürdige Lebens- und Arbeitsbedingungen sicherzustellen¹⁰.

12. Die Millenniums-Entwicklungsziele riefen auch zu einer stärkeren Kohärenz der nationalen und internationalen Politik auf. Im Mittelpunkt der im Rahmen der globalen Entwicklungspartnerschaft eingegangenen Verpflichtungen (Ziel 8) steht die Notwendigkeit, ein Umfeld zu schaffen, das die armen Länder zu Wachstum befähigt. Dazu bedarf es einer Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungsführung auf nationaler und internationaler Ebene, aber auch der aktiven Unterstützung der internationalen Gemeinschaft eingeleiteten Entwicklungsrunde von Doha ist es bisher nicht gelungen, den erforderlichen

⁹ Siehe "Why agriculture still matters" in IAA: *World Employment Report 2004-05* (Genf, IAA).

¹⁰ FAO: *FAO Trainer's Manual*, Vol. 1, "Sustainability issues in agricultural and rural development policies", (Rom, 1995).

Kasten 1.2 Die Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen von Strategien zur Verringerung der ländlichen Armut

DFID: „... sollte die Landwirtschaft im Mittelpunkt der Bemühungen zur Verringerung von Armut stehen. ... Es gibt umfangreiche Belege dafür, dass sich die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität für Millionen Menschen vorteilhaft ausgewirkt hat, durch höhere Einkommen, reichlicher vorhandene und billigere Nahrungsmittel und die Entwicklung von Entwicklungsstrukturen, die beschäftigungsintensiv sind und sowohl den ländlichen als auch den städtischen Gebieten zugute kommen.“

NEPAD: „Leistungsverbesserungen in der Landwirtschaft können die ländlichen Einkommen und die Kaufkraft einer großen Zahl von Menschen anheben. Daher bietet die Landwirtschaft mehr als jeder andere Sektor die Möglichkeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsgruppen. [...] kann ein positiver Kreislauf von weniger Hunger, höherer Produktivität, steigenden Einkommen und nachhaltiger Armutsminde- rung in Gang gesetzt werden.“

Weltbank: „Die ländliche Armut ist ebenso vielgestaltig wie die Existenzsicherungsstrategien der ländlichen Armen, aber in den meisten der ärmsten Entwicklungsländer ist die Landwirtschaft die Hauptquelle des ländlichen Wirtschaftswachstums. Deshalb sind Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktivität und des landwirtschaftlichen Wachstums für die Strategie der Weltbank von zentraler Bedeutung.“

USAID: „In vielen Entwicklungsländern sind das Wachstum der Gesamtwirtschaft, die Ausweitung des Handels und die Verbesserung der Einkommenschancen von der Leistung des Landwirtschaftssektors abhängig. [...] In den Entwicklungsländern muss die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität schneller vorangetrieben werden, um das gegenwärtige Ausmaß der Ernährungsunsicherheit zu reduzieren und die Bedürfnisse neuer Bevölkerungsgruppen an Nahrungsmitteln, Arbeitsplätzen und Einkommen zu decken.“

CGIAR: „Landwirtschaftliches Wachstum ist für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele unverzichtbar. Da die große Mehrheit der potenziellen Nutznießer dieser Ziele ihren Lebensunterhalt aus der Landwirtschaft bezieht, ist eine höhere landwirtschaftliche Produktivität die Vorbedingung für die Erreichung des Ziels, extreme Armut und Hunger zu beseitigen. [...] Die Chancen kleiner landwirtschaftlicher Betriebe, sich aus der Armut zu befreien, hängen unmittelbar von ihrer Fähigkeit zur Ertragssteigerung bei Ackerbau und Viehhaltung ab.“

FAO: „Das Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion in den Entwicklungsländern hat starke direkte und indirekte Auswirkungen auf das nichtlandwirtschaftliche Wachstum. Vielleicht noch wichtiger ist jedoch, dass die positiven Auswirkungen des landwirtschaftlichen Wachstums auf die Verringerung der Armut gemessen an der relativen Bedeutung dieses Sektors für die Gesamtwirtschaft überproportional hoch sind.“

Quellen: DFID: *Growth and poverty reduction: the role of agriculture* (London: UK Department for International Development, 2005); NEPAD: *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*; World Bank: *Reaching the rural poor: A renewed strategy for rural development* (Washington, 2003), S. xv; USAID: *USAID agriculture strategy: Linking producers to markets* (Washington, 2004), S. 7; CGIAR: *Agricultural research matters: Achieving the Millennium Development Goals* (Washington, 2005); FAO: *Beijing consensus on the future of global agriculture and rural areas – A blueprint for action* (Rom, 2005).

derlichen Konsens zu erzielen, wobei die Meinungsverschiedenheiten im Bereich für die Verbesserung des Marktzugangs, Schuldenerleichterung und die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder. Der Aufbau eines „offenen, regelgestützten, berechenbaren, nichtdiskriminierenden Handels- und Finanzsystems“ und die umfassende Behandlung der Schuldenprobleme der Entwicklungsländer sind wichtige Zielvorgaben¹¹, die ein abgestimmtes multilaterales Vorgehen erfordern, um ein für die Entwicklung und die Beseitigung der Armut förderliches Umfeld zu schaffen. Der 2001 von der Welthandelsorganisation (WTO) der Landwirt-

¹¹ Millenniums-Zielvorgaben 12 und 15.

schaft am schwersten zu überbrücken sind. Zwar haben die internationalen Finanzinstitutionen Mechanismen geschaffen, die es den hoch verschuldeten armen Ländern ermöglichen, für den Schuldendienst vorgesehene Finanzmittel für Sozialausgaben einzusetzen, aber auf Seiten der Geber bleibt noch sehr viel zu tun, um durch einen höheren Mittelzufluss die vereinbarten Zielvorgaben und die eingegangenen Verpflichtungen auf dem Gebiet der öffentlichen Entwicklungshilfe einzuhalten. Gleichzeitig zielt der innerhalb des Systems der Vereinten Nationen unternommene Reformprozess darauf ab, die Politikkohärenz zwischen den Organisationen der Vereinten Nationen zu stärken und die Kapazität zur Zusammenarbeit auf nationaler Ebene auszubauen, um die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu unterstützen. Die Organisationen der Vereinten Nationen sehen sich der Herausforderung gegenüber, bei der Umsetzung multisektoraler Entwicklungspolitiken, die im Rahmen nationaler Entwicklungspläne definiert werden, einheitlich zu handeln¹².

Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie zur Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit in ländlichen Gebieten

13. Seit der letzten Allgemeinen Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz über die Förderung der ländlichen Beschäftigung gab es eine weitere grundlegende Veränderung im Umgang der Entwicklungsgemeinschaft mit Armut und Ungleichheit. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit eröffnete die Möglichkeit, Entwicklungsfragen, einschließlich der landwirtschaftlichen Entwicklung und der ländlichen Beschäftigung, unter einem neuen Licht zu sehen. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit bietet einen Rahmen für die Ausarbeitung politischer Strategien und Maßnahmen zur Verringerung der Armut durch die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Sie fordert die Integration wirtschaftlicher und sozialer Ziele und eine sorgfältig abgestimmte Kombination von Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigungsförderung, Rechte bei der Arbeit, sozialer Schutz und sozialer Dialog. Die Behebung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit bietet einen Ausweg aus der Armut. Die Globale Beschäftigungsagenda, die sich ebenso mit quantitativen wie mit qualitativen Beschäftigungsaspekten befasst, bietet einen analytischen Rahmen, um produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit so zu fördern, dass sie sich gegenseitig verstärken. Das Eintreten für grundlegende Arbeitnehmerrechte ist nicht nur eine ethische Notwendigkeit, sondern ein Weg zu produktiveren Arbeitsverhältnissen und höherer Produktivität. Sozialer Schutz bietet den Arbeitnehmern und ihren Familien ein gewisses Maß an Sicherheit, er kann aber auch die Funktionsweise des Arbeitsmarkts verbessern. Sozialer Dialog kann zu dauerhaften Problemlösungen beitragen, aber auch Engagement und Transparenz verstärken und die Anpassung an Veränderungen beschleunigen. Menschenwürdige Arbeit ist somit ein Produktivfaktor, und eine Sozialpolitik, die sich auf das Konzept der menschenwürdigen Arbeit stützt, kann bei der Förderung einer gesunden Wirtschaft und einer gerechten Gesellschaft eine dynamische Rolle übernehmen¹³. Die Bedeutung der Agenda für menschenwürdige Arbeit für die Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist heute allgemein anerkannt.

14. Im Anschluss an den Millenniums-Gipfel und insbesondere die Arbeit der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung entstand ein breiter Konsens

¹² Vereinte Nationen: *Einheit in der Aktion: Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs* (New York, Vereinte Nationen, 2006).

¹³ IAA: *The Global Employment Agenda* (Genf, 2003), S.5.

hinsichtlich der Auffassung, dass produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle unerlässliche Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum, sozialen Zusammenhalt und Beseitigung der Armut sind¹⁴. Mit ihren Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCP) hat die IAO bereits einen Prozess eingeleitet, der es ihr ermöglicht, zusammen mit ihren dreigliedrigen Mitgliedsgruppen auf nationaler Ebene strategische Prioritäten in Sozial- und Arbeitsfragen zu setzen. Sie ist daher in der Lage, bei den interinstitutionellen Beratungen einen klaren, auf nationaler Ebene vereinbarten Politikrahmen für die Ausübung ihres Mandats zu präsentieren. Außerdem bietet die IAO einen umfassenden Katalog internationaler Arbeitsnormen, international vereinbarte Politikinstrumente wie die Globale Beschäftigungsagenda (GBA) sowie praktische Werkzeuge, z. B. das *Toolkit zur generellen Berücksichtigung von Fragen der Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit*, die für die nationalen und internationalen Entwicklungspartner von Nutzen sein können. Schließlich bringt die IAO eine unter den internationalen Organisationen einmalige, durch den Geist und die Praxis der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs geprägte Philosophie und Arbeitsmethode ein.

15. Die Bedeutung der GBA für die Diskussion über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut kann nicht genug betont werden. Die Erkenntnis, dass Beschäftigung der Transmissionsriemen zwischen Wachstum und Armutsminderung ist und dass eine nachhaltige Verringerung von Armut gleichzeitig sozialpolitische Transferleistungen, Investitionen in die soziale und materielle Infrastruktur und einen leistungsfähigen Arbeitsmarkt erfordert, bedeutet eine wichtige politische Orientierungshilfe für jedes Land, das die Armut in ländlichen Gebieten erfolgreich eindämmen will. Die GBA betont die Notwendigkeit, Voraussetzungen für produktive Investitionen und Unternehmensentwicklung zu schaffen, das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer anzuheben und den technologischen Wandel zu fördern. Die Anstrengungen müssen sich gezielt auf die Landwirtschaft und die ländliche Wirtschaft richten, wo der Anteil der Armen weltweit am höchsten ist. Die GBA betrachtet menschenwürdige Arbeit als Produktivfaktor, der zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Entwicklung und zur Verringerung von Armut beiträgt, und sie betont die Rolle des Handels und des Marktzugangs sowie eines gesunden und stabilen makroökonomischen Umfelds. Zusammengefasst zielen die zehn Kernelemente der GBA darauf ab, durch die integrierte Behandlung wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und arbeitsmarktbezogener Aspekte Beschäftigung, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit zu fördern.

16. Die GBA stellt eine Rahmenvereinbarung dar, die die Prüfung und Ausarbeitung solcher Strategien ermöglicht. Auf weltweiter Ebene bildet die GBA „eine Einladung an die Regierungen, die Sozialpartner, das multilaterale System der Vereinten Nationen, die Bretton-Woods-Institutionen und die regionalen Entwicklungsbanken, die Politiken der Vergangenheit zu überprüfen, zu überdenken und neu auszurichten“¹⁵. Es steht außer Frage, dass in der heutigen integrierten Weltwirtschaft die Herausforderung, durch volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung die Armut zu verringern, nicht allein auf nationaler Ebene bewältigt werden kann.

17. Seit Annahme der Agenda für menschenwürdige Arbeit im Jahr 1999 hat sich die Internationale Arbeitskonferenz mit einem breiten Spektrum von Sozial- und Arbeitsfragen beschäftigt, die nicht auf den ländlichen Sektor beschränkt, aber für ihn von großer

¹⁴ Siehe beispielsweise IAA: *Arbeit als Weg aus der Armut*, Bericht des Generaldirektors an die 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, 2003; Resolution der VN-Generalversammlung, a.a.O., und ECOSOC-Resolution vom Juli 2006.

¹⁵ IAA: *The Global Employment Agenda*, a.a.O., S. 21.

Kasten 1.3
Die Globale Beschäftigungsagenda

- Kernelement 1: Förderung von Handel und Investitionen für produktive Beschäftigung und Marktzugang für Entwicklungsländer
- Kernelement 2: Förderung des technologischen Wandels für höhere Produktivität, die Schaffung von Arbeitsplätzen und einen höheren Lebensstandard
- Kernelement 3: Förderung der nachhaltigen Entwicklung für dauerhafte Lebensgrundlagen
- Kernelement 4: Ein Aufruf zur Integration von Grundsatzpolitik zur Gewährleistung einer makroökonomischen Politik für Wachstum und Beschäftigung
- Kernelement 5: Förderung menschenwürdiger Arbeit durch unternehmerische Initiativen
- Kernelement 6: Beschäftigungsfähigkeit durch die Förderung von Wissen und Fähigkeiten
- Kernelement 7: Aktive Arbeitsmarktpolitiken für Beschäftigung, Sicherheit im Wandel, Gleichheit und Verringerung von Armut
- Kernelement 8: Sozialer Schutz als Produktivfaktor
- Kernelement 9: Arbeitsschutz – Synergien zwischen Sicherheit und Produktivität
- Kernelement 10: Produktive Beschäftigung für die Verringerung von Armut und Entwicklung

Bedeutung sind. Dies gilt insbesondere für die Berichte des Generaldirektors *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung* (2001) und *Arbeit als Weg aus der Armut* (2003). Eine Reihe allgemeiner Aussprachen führte zur Annahme von Schlussfolgerungen in Bezug auf die Entwicklung und Ausbildung der Humanressourcen (2000), Soziale Sicherheit (2001), Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft (2002), Wanderarbeitnehmer (2004), Jugendbeschäftigung (2005), die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit (2006) und die Förderung nachhaltiger Unternehmen (2007). Im Bereich der Normensetzung verabschiedete die Konferenz das Übereinkommen (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001, und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 192), sowie die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002, die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, und die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006. Darüber hinaus veranstaltete das Amt in jüngerer Zeit drei internationale dreigliedrige Sektortagungen über die Landwirtschaft (1994, 1996, 2000), das Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer organisierte zwei große internationale Arbeitnehmer-Symposien über menschenwürdige Arbeit in der Landwirtschaft (2003) sowie über die Rolle der Gewerkschaften in der globalen Wirtschaft und im Kampf gegen die Armut (2005). Die IAO-Zentrale und die Außendienstämter arbeiteten gemeinsam an Projekten der technischen Zusammenarbeit im ländlichen Sektor zahlreicher Mitgliedstaaten.

18. Im Lichte dieser und anderer Entwicklungen seit der letzten Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz zu diesem Thema im Jahr 1988 soll dieser Bericht einen Überblick über die bei der ländlichen Entwicklung zu beobachtenden Trends vermitteln und Erkenntnisse zu den wichtigsten Herausforderungen bieten, denen sich Politiker und Sozialpartner bei der Bekämpfung der ländlichen Armut zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegenüber sehen. Im Jahr 2008 wird die Internationale Arbeitskonferenz auch eine allgemeine Aussprache über Qualifikationen für verbesserte Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung durchführen.

19. Dieser Bericht nähert sich dem Problem der Beschäftigungsförderung und der Verringerung der Armut im ländlichen Raum unter dem Blickwinkel der menschenwürdigen

Arbeit, indem er Fragen wie Beschäftigung, sozialer Schutz, Rechte und sozialen Dialog in integrierter Weise untersucht. Kapitel 2 konzentriert sich auf die charakteristischen Merkmale der ländlichen Arbeitsmärkte und auf mögliche Interventionsmaßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse. Kapitel 3 gibt einen Überblick über die Trends bei der ländlichen Beschäftigung und über die wichtigsten Defizite an menschenwürdiger Arbeit. Kapitel 4 untersucht mögliche Ansätze zur Erhöhung der Qualität und Quantität der Beschäftigung in ländlichen Gebieten durch Produktivitätsverbesserungen und den Übergang von der traditionellen Landwirtschaft zu Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung. Kapitel 5 befasst sich mit Möglichkeiten, durch sozialen Schutz für alle den allgemeinen Lebensstandard zu verbessern und gleichzeitig die Verteilungsgerechtigkeit zu erhöhen sowie Armut zu verhindern und zu verringern. Kapitel 6 untersucht die Rolle der internationalen Arbeitsnormen bei der Beseitigung der Defizite an menschenwürdiger Arbeit in ländlichen Gebieten. Kapitel 7 befasst sich mit Fragen der Lenkung und des sozialen Dialogs. Kapitel 8 beleuchtet abschließend die wichtigsten politischen Botschaften im Hinblick auf die Förderung der ländlichen Beschäftigung und die Verringerung der ländlichen Armut sowie die mögliche Rolle, die die IAO dabei übernehmen kann. Die Aussprache über diesen Bericht auf der Internationalen Arbeitskonferenz wird den Regierungen und den Sozialpartnern Gelegenheit bieten, dem Amt eine klare Anleitung dafür zu geben, welche Strategie am besten zur Förderung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit mit dem Ziel der Verringerung von Armut in ländlichen Gebieten geeignet ist und welche Maßnahmen zur Umsetzung dieser Strategie zu ergreifen sind.

20. Das Amt möchte den Regierungen, den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerverbänden danken, die zur Ausarbeitung dieses Berichts beigetragen haben, insbesondere denjenigen, die die Fragebögen des Amtes beantwortet haben, die an die Arbeitsministerien, Landwirtschaftsministerien, Genossenschaftsministerien sowie den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden geschickt wurden. Es sind über 115 Antworten eingegangen. Außerdem dankt das Amt der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) für ihre Mitwirkung an der Ausarbeitung des Fragebogens und seiner Übermittlung an die Ministerien für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie für ihre fachlichen Beiträge zu dem Bericht des Amtes.

Kapitel 2

Armut und Beschäftigungsdynamik auf ländlichen Arbeitsmärkten

Einführung

21. Produktive Beschäftigung bietet einen Ausweg aus der Armut. In den ländlichen Gebieten ist dies jedoch problematisch, denn die Arbeitnehmer sehen sich großen Defiziten an menschenwürdiger Arbeit gegenüber. Zu diesen Defiziten gehören schlecht bezahlte Niedrigjobs, die gesetzlich nicht anerkannt und geschützt sind, weit verbreitete Unterbeschäftigung, das Fehlen von Rechten bei der Arbeit, unzureichender sozialer Schutz und zu wenig Mitsprache- und Vertretungsmöglichkeiten. Effiziente Arbeitsmärkte können zu einer quantitativen und qualitativen Anhebung des Beschäftigungsniveaus beitragen, aber die Verbesserung der Funktionsweise ländlicher Arbeitsmärkte stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar. Dieses Kapitel untersucht Art und Merkmale der ländlichen Arbeitsmärkte und zeigt Möglichkeiten einer effizienteren Organisation auf. Während viele Länder diesen Aspekt bisher fast völlig vernachlässigten, wurden in anderen neue Ansätze entwickelt, die zeigen, dass Verbesserungen möglich sind, wenn der politische Wille vorhanden ist.

Verringerung von ländlicher Armut

22. Es gibt zwingende Argumente für die Entwicklung und Durchführung von Strategien mit dem Ziel, die Armut in ländlichen Gebieten durch die Verbesserung des Angebots an produktiver Beschäftigung zu verringern. Rund 75 Prozent der Armen der Welt leben auf dem Land, und in den meisten Entwicklungsländern ist die Häufigkeit von Armut und ihre Intensität auf dem Land höher als in der Stadt.

23. Annähernd 3,4 Milliarden Menschen, also knapp die Hälfte der Weltbevölkerung, leben heute in ländlichen Gebieten. 97 Prozent der ländlichen Bevölkerung entfallen auf Entwicklungsländer. In den meisten Ländern ist Armut auf dem Land stärker verbreitet als in Städten. Zum Teil ist dieses Gefälle erheblich, vor allem in den ärmsten Ländern. Da das Ausmaß und die Intensität der Armut in ländlichen Gebieten höher sind als in städtischen, ist es eine wichtige Entwicklungsaufgabe, den ländlichen Arbeitnehmern Chancen für produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu eröffnen. Von 1961 bis 2000 wuchs die ländliche Bevölkerung der Welt um 1,2 Milliarden, und dieses Wachstum wird noch mindestens ein weiteres Jahrzehnt anhalten. Lediglich im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung hat ein allmählicher Rückgang eingesetzt.

**Tabelle 2.1. Ländliche Bevölkerung in Zahlen und als Prozent der Gesamtbevölkerung:
Welt- und Regionalschätzungen**

	1991	2007	2015	1991	2007	2015
Welt	3.047.727	3.371.403	3.442.118	56,7	50,6	47,2
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	255.371	242.210	228.960	27,7	24,1	22,1
Mittel- und Südosteuropa (ohne EU) und GUS	133.618	135.128	132.413	36,6	35,9	34,8
Ostasien	856.126	786.528	723.056	69,3	55,7	49,1
Südostasien & Pazifik	308.117	317.247	309.280	67,9	54,7	48,6
Südasien	868.764	1.111.741	1.197.034	74,8	70,9	67,9
Lateinamerika & Karibik	128.923	124.836	121.333	28,6	21,9	19,4
Mittlerer Osten	54.732	67.456	74.123	40,4	35,0	32,9
Afrika südlich der Sahara	361.575	492.266	557.648	71,3	64,1	60,3
Nordafrika	80.501	93.991	98.271	54,8	48,0	44,2

Quelle: Berechnung der IAO beruhend auf United Nations Population Division: *World population prospects: The 2006 revision*, Population database, 2007 update.

24. Afrika und Asien, wo 2007 jeweils über 60 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Gebieten lebten, verzeichnen ein außerordentlich schnelles städtisches Wachstum, das auf natürliche Zunahmen, den Zustrom ländlicher Migranten sowie auf die Bevölkerungsverdichtung in kleinen Städten zurückzuführen ist. Dennoch steigt auch ihre ländliche Bevölkerung weiter an, am stärksten in Afrika.

25. Die Verstädterung ist Teil eines gesunden wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses, aber ihr ungezügelter Verlauf und ihr Tempo überfordern häufig die Kapazität der Politik, der Institutionen und der Märkte, ihre Auswirkungen zu bewältigen. Die städtische Armut nimmt rasch zu: Der Anteil der Armen an der städtischen Bevölkerung, der 1993 noch rund 19 Prozent betragen hatte, erreichte 2002 fast 25 Prozent¹. Daher ist es um so dringlicher, politische Strategien zu entwerfen, die die ländliche Stagnation und die städtische Verarmung gleichzeitig angehen, anstatt beides isoliert zu behandeln. Es sind Investitionen, Infrastruktur und Märkte sowie nicht-marktorientierte Institutionen erforderlich, um das Zusammenwirken zwischen Bevölkerungsgruppen, Unternehmen, Dienstleistungsbereichen und Wirtschaftssektoren in ländlichen und städtischen Gebieten zu erleichtern und dafür zu sorgen, dass alle Glieder der Verbindungskette zwischen dem abgelegenen Bauernhof und der Megastadt von der Entwicklung erfasst werden.

26. Bei den Investitionen in die Schaffung von Unternehmen, der Infrastrukturentwicklung und der Bereitstellung von Basisdiensten wie Gesundheitsversorgung und Bildung kommen die ländlichen Gebiete in der Regel zu kurz. Meistens gelingt es der staatlichen Politik nicht, die einseitige städtische Bevorzugung zu korrigieren. Der fehlende Zugang zu Kapital, Technologie, Märkten oder öffentlichen Gütern und die starke Abhängigkeit von der natürlichen Ressourcenbasis schränken die Chancen für ein diversifiziertes Wirtschaftswachstum ein.

¹ M. Ravallion et al.: *New Evidence on the urbanisation of global poverty*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4199 (Washington, World Bank, 2007).

Kasten 2.1 **Was bedeutet „ländlich“?**

Es gibt auf internationaler Ebene keine Standarddefinition für den Begriff „ländlich“, die auf alle Länder anwendbar wäre. In der Regel ist die Größe der Ortschaft oder der kleinsten administrativen Einheit eines Landes ausschlaggebend. So werden städtische Gebiete häufig definiert als Orte mit einer Bevölkerung von 2.000 oder mehr Einwohnern, und ländliche Gebiete als Orte mit einer Bevölkerung von weniger als 2.000 Einwohnern und geringer Bevölkerungsdichte. Für Länder, in denen die Besiedlungsdichte nicht ausreicht, um zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu unterscheiden, schlagen internationale Empfehlungen die Anwendung zusätzlicher Kriterien vor, z. B. den Prozentsatz der in der Landwirtschaft beschäftigten Erwerbsbevölkerung, die allgemeine Verfügbarkeit von Strom und/oder fließendem Wasser in Wohnungen und der problemlose Zugang zu medizinischer Versorgung, Schulen und Freizeiteinrichtungen. In Wirklichkeit bilden städtische und ländliche Gebiete ein Kontinuum und sind unauflöslich miteinander verknüpft.

27. Die OECD unterscheidet fünf ländliche „Welten“, die jeweils unterschiedliche politische Reaktionen erfordern². Gemeint sind die Welt großer kommerzieller landwirtschaftlicher Haushalte und Unternehmen, die Welt traditioneller Landbesitzer und Unternehmen, die nicht international wettbewerbsfähig sind, die Welt der landwirtschaftlichen Haushalte und Kleinunternehmen, die Subsistenzlandwirtschaft betreiben, die Welt der landlosen ländlichen Haushalte und Kleinunternehmen und schließlich die Welt der chronisch armen ländlichen Haushalte. In ähnlicher Weise geht die Weltbank von drei verschiedenen Ländergruppen aus – einer ersten, deren Volkswirtschaft auf der Landwirtschaft basiert, einer zweiten, die sich im Transformationsprozess befindet und einer dritten, bereits urbanisierten, – und vertritt die Meinung, dass die Agenda für nachhaltiges Wachstum und Armutsminderung in jeder dieser Gruppen unterschiedlich ist³. Die offensichtliche Konsequenz solcher Einteilungen ist, dass politische Strategien zur Bekämpfung der ländlichen Armut und Verbesserung der Beschäftigungschancen in ländlichen Gebieten genau auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten sein müssen, wenn sie Erfolg haben sollen. Außerdem müssen sie die heterogene Zusammensetzung der ländlichen Armen berücksichtigen – Menschen, die vom Land leben (Kleinbauern, Landlose, Lohnarbeiter, Plantagenarbeiter, die kulturellen und ethnischen Minderheiten angehören, indigene Völker, Kleinfischer, Hirtennomaden) sowie die Mitglieder der von Frauen geführten Haushalte, ältere und behinderte Menschen.

28. Es gibt umfangreiche Belege dafür, dass durch Landwirtschaft und ländliche Entwicklung eine rasche Verringerung der Armut in Entwicklungsländern erreicht werden kann⁴. Der Grund liegt darin, dass die Steigerung der landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Produktion und -Wertschöpfung in der Regel überproportional positive Auswirkungen auf die Einkommen der Ärmsten hat, so dass Landwirtschaft und ländliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung für ein breitenwirksames Wachstum sind⁵. Ein starkes

² OECD: *Promoting pro-poor growth: Agriculture* (Paris, 2006).

³ Weltbank: *World Development Report 2008: Agriculture for Development – Overview*, S. 1 (Washington, 2007).

⁴ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.; *World Development Report 2005*, a.a.O. und FAO: *Roles of Agriculture Project (ROA)* (www.fao.org/es/esa/roa/).

⁵ Ungeachtet dieser Belege besteht bei den Gebern eine Tendenz zur Unterfinanzierung der Unterstützung für den ländlichen und landwirtschaftlichen Sektor. So machten beispielsweise im Haushaltsjahr 2007 die Kredite der Weltbank für den Sektor Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft nur 7 Prozent ihres gesamten Kreditengagements aus (Quelle: *Jahresbericht der Weltbank 2007*).

Kasten 2.2

Armut und Ungleichheit: Messmethoden und Definitionen

Armut kann auf unterschiedliche Weise gemessen werden, wobei jede Methode ihre Vorteile und Grenzen hat. Meistens basieren die Messungen auf dem monetären Einkommen oder dem Konsum. Die häufig zitierten internationalen Armutsgrenzen von 1 oder 2 US-Dollar pro Tag sind Beispiele für diesen Ansatz. Dabei gelten 1 Dollar pro Tag als „extreme Armut“ und 1 bis 2 Dollar pro Tag als „schwere bis gemäßigte Armut“. Hierbei geht es um die Messung absoluter Armut.

Legt man diese Messweise zugrunde, so lebt etwa ein Sechstel der Weltbevölkerung mit weniger als 1 Dollar pro Tag unter Bedingungen schwerer Armut, während rund die Hälfte mit weniger als 2 Dollar pro Tag auskommen muss. Internationale Armutsgrenzen ermöglichen Vergleiche zwischen Ländern und über bestimmte Zeiträume, sind aber manchmal zu hoch oder zu niedrig angesetzt, um für ein bestimmtes Land relevant oder wirklich geeignet zu sein. Relative Armut dagegen bezieht sich auf einen bestimmten Kontext: Sie wird definiert im Verhältnis zu dem in der jeweiligen Gesellschaft gültigen Standard und unter Bezugnahme auf die Menschen in dieser Gesellschaft, die nicht arm sind. Damit wird Armut gleichgesetzt mit Benachteiligung, also mit Ungleichheit.

Ungleichheit wird in der Regel mithilfe des Gini-Koeffizienten gemessen, der die Ungleichverteilung des persönlichen (oder Haushalts-)Einkommens oder des Konsums aufzeigt. Er wird definiert als Quotient mit Werten zwischen 0 und 1. Ein Wert von 0 entspricht vollständiger Gleichheit (d.h. jeder hat das gleiche Einkommen) und ein Wert von 1 entspricht vollständiger Ungleichheit (d.h. eine Person hat das gesamte Einkommen).

Menschen erleben Armut auf vielfältige Art und Weise, nicht nur in Bezug auf ihr Einkommen. Deshalb ist Armut ein multidimensionales Konzept. Der Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index – HDI) ist ein zusammengesetzter Maßstab, der auf drei Schlüsselindikatoren für Armut basiert: Lebenserwartung, Bildungsniveau und Einkommen. Der HDI bietet einen stärker integrierten und ganzheitlicheren Maßstab für Armut als die Armutsgrenzen, aber er kann nur für Gebiete berechnet werden, nicht für Personen oder Familien.

Die Befriedigung von Grundbedürfnissen ist ein weiterer Ansatz, der häufig herangezogen wird, um der multidimensionalen Natur der Armut Rechnung zu tragen. Zur Berechnung zusammengesetzter Indizes wird bewertet, inwieweit anerkannte Grundbedürfnisse an Wohnung (und Wohnungsqualität), Zugang zu Gesundheit und Bildung, Beschäftigung, Einkommen usw. befriedigt werden. Solche Indizes, die in der Regel je nach Verfügbarkeit von Daten ad hoc berechnet werden, können sowohl auf Einzelpersonen und Haushalte als auch auf Gebiete angewandt werden.

In der Kopenhagener Erklärung wurde festgestellt: „Armut hat vielfältige Erscheinungsformen. Dazu gehören das Fehlen von ausreichendem Einkommen und ausreichenden Produktivressourcen, um auf die Dauer den Lebensunterhalt bestreiten zu können; Hunger und Mangelernährung; schlechter Gesundheitszustand; begrenzter oder mangelnder Zugang zu Bildung und anderen Grunddiensten; erhöhte Morbidität und Mortalität aufgrund von Krankheiten; Obdachlosigkeit und menschenunwürdiges Wohnen; eine unsichere Umwelt; und soziale Diskriminierung und Ausgrenzung...“ (Erklärung und Aktionsprogramm von Kopenhagen, Weltgipfel für soziale Entwicklung, 6.-12. März 1995, New York: Vereinte Nationen).

Andere vertreten die Ansicht, dass Armut nicht nur multidimensional ist, sondern dass sie überhaupt weder anhand des Einkommens und noch gar der Nützlichkeit im herkömmlichen Sinn gemessen werden kann: Worauf es ankommt, sind nicht die Dinge, die ein Mensch hat oder die Gefühle, die diese vermitteln, sondern darauf, was ein Mensch ist oder sein kann und was er tut oder tun kann, d.h. die menschlichen Fähigkeiten (A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 2001).

landwirtschaftliches Wachstum ist ein typisches Merkmal der Länder, die die Armut erfolgreich verringert haben, wie etwa bestimmte asiatische Länder, in denen Verbesserungen der landwirtschaftlichen Produktivität für die Bekämpfung der Armut eine wichtige Rolle spielten. In großen Teilen Afrikas dagegen ist bei der Nahrungsmittelproduktion und den Erträgen pro Kopf eine weitgehende Stagnation zu beobachten, die das

Gesamtwachstum verlangsamt, den Strukturwandel behindert und Hunger und Armut verstärkt hat.

29. In letzter Zeit konzentriert sich die Aufmerksamkeit auf das Stadt-Land-Kontinuum und seine wirtschaftlichen Konsequenzen für den ländlichen Raum. Man geht davon aus, dass landwirtschaftliches Wachstum den bäuerlichen Haushalten in Form von höheren Einkommen und mehr Ernährungssicherheit unmittelbar zugute kommt, dass es aber auch Vorteile für städtische wie für ländliche Haushalte bringt, weil es höhere Löhne fördert, die Nahrungsmittelpreise senkt, die Nachfrage nach Konsum- und Zwischengütern und Dienstleistungen anregt, die Entwicklung landwirtschaftlicher und ländlicher Unternehmen fördert, die Arbeits- und Kapitalerträge erhöht und die generelle Effizienz der Märkte verbessert. Das ist zumindest die Theorie. In Wirklichkeit erleben viele Länder eine Vertiefung der Kluft zwischen städtischen und ländlichen Lebensgrundlagen, wobei die oben erwähnten positiven Effekte hauptsächlich in den städtischen Randgebieten und entlang der großen Verbindungsstraßen zu spüren sind. Häufig kommt der Anstieg der Rohstoffpreise jedoch nicht bei den Kleinsterzeugern an, die mit höheren Kosten für Produktionsmittel konfrontiert sind, jedoch einen immer geringeren Anteil des Marktwerts ihrer Erzeugnisse erhalten. Aber auch für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer bedeuten höhere Rohstoffpreise nicht generell höhere Löhne.

30. In den frühen Phasen der Entwicklung, in denen die landwirtschaftliche Bevölkerung zahlreich ist und zu anderen Beschäftigungsarten hinstrebt, können sich höhere landwirtschaftliche Einkommen und Löhne besonders stark auf die übrige Wirtschaft auswirken: die Transmissionsmechanismen des Arbeitsmarkts lassen die Löhne auch in anderen Sektoren ansteigen, während wachsende Einkommen die Nachfrage erhöhen und damit die Absatzchancen verbessern. Wenn jedoch der wachsende Wohlstand nicht bis zu den einzelnen Landwirten durchdringt und die landwirtschaftlichen Einkommen nicht steigen, tritt die umgekehrte Entwicklung ein: eine stagnierende ländliche Wirtschaft kann für die volkswirtschaftliche Gesamtleistung zum Hemmschuh werden. Die Steigerung der Gesamtproduktivität der Landwirtschaft durch technischen Fortschritt und Investitionen ist für die Verringerung der Armut von zentraler Bedeutung. Um diese Steigerung zu erreichen, müssen jedoch die landwirtschaftlichen Unterstützungsdienste genau auf die Bedürfnisse der Kleinbetriebe zugeschnitten werden, die in den Entwicklungsländern den größten Teil der ländlichen Bevölkerung umfassen und die meisten Nahrungsmittel erzeugen.

31. Produktivitätsverbesserungen können erreicht werden durch Innovationen der Arbeitsabläufe, sodass mit dem gleichen Einsatz von Arbeitskraft mehr Land bearbeitet werden kann, oder durch die Einführung besserer Saatgutsorten, Verbesserungen der Bodenfruchtbarkeit und Bewässerung, die die Bodenproduktivität erhöhen. Technischer Fortschritt ist nicht nur eine Frage der Mechanisierung, sondern mehr noch der Anwendung guter landwirtschaftlicher Verfahrensweisen mit dem Ziel, durch die Auswahl von Nutzpflanzen- und Nutztierarten, die für die jeweilige Bodenqualität, Geländebeschaffenheit und Wetterbedingungen geeignet sind, durch die sorgfältige Auswahl von Produktionsmitteln, den Einsatz geeigneter Technologie sowie Bodenbearbeitungs- und Fruchtwechselpraktiken die Produktivität des bewirtschafteten Landes zu erhöhen. Unter diesem Aspekt ist der technische Fortschritt stark von der Qualifikation und Bildung der ländlichen Arbeitskräfte sowie von Informationen, Krediten und Märkten abhängig. Technischer Fortschritt in der Landwirtschaft kann Arbeitsplätze verdrängen, er kann aber auch neue schaffen. Daher müssen die Beschäftigungswirkungen verschiedener Ansätze zur Produktivitätssteigerung berücksichtigt werden.

Kasten 2.3

Moderne kommerzielle Landwirtschaft: Kapitalintensiv, wenig Arbeitsplätze

In der modernen kommerziellen Landwirtschaft spielen Kapitalbildung, technologischer Fortschritt und wissenschaftliche Forschung und Entwicklung mit dem Ziel einer ständigen Steigerung von Produktionsmengen und Ertrag eine wichtige Rolle. Die gesamte Produktion ist für den Markt bestimmt. Zwar unterscheiden sich die spezialisierten Betriebe in ihrer Rolle und Größe, aber in den meisten Fällen setzen sie hoch technisierte arbeitssparende Maschinen ein, die von riesigen Traktoren und Mähreschern bis zu Sprühflugzeugen reichen und den Anbau einer einzigen Pflanzensorte wie Weizen oder Mais auf vielen Tausenden Hektar Land ermöglichen. Durch kapitalintensive Methoden und die Nutzung von Größenvorteilen beeinflusst eine solche kommerzielle Landwirtschaft die Marktstrukturen auf nationaler und globaler Ebene, sie untergräbt dabei häufig die Lebensfähigkeit landwirtschaftlicher Kleinbetriebe und bedroht die Existenzgrundlagen von Kleinbauern.

Begleiterscheinungen der modernen kommerziellen Landwirtschaft sind häufig die Konzentration von Rohstoffmärkten und die Wirtschaftsmacht einer kleinen Zahl multinationaler Agrarunternehmen in der industriellen Nahrungsmittelkette. So werden beispielsweise 80 Prozent des Getreides der Welt von nur zwei Firmen vermarktet, rund drei Viertel des Bananenhandels werden von fünf Konzernen kontrolliert und der Handel mit Erzeugnissen wie Tee, Kakao und Kaffee konzentriert sich in der Hand einer kleinen Zahl multinationaler Unternehmen.

Charakteristische Merkmale ländlicher Arbeitsmärkte

32. Gut funktionierende Arbeitsmärkte sind dann gegeben, wenn sie zwei für Effizienz und Fairness wichtige Ziele erreichen. In einem effizienten Arbeitsmarkt finden die meisten Arbeitnehmer, die bereit sind, zu den üblichen Lohnsätzen zu arbeiten, rasch einen geeigneten Arbeitsplatz, der ihrer Qualifikation, ihrer Bildung und ihrer Erfahrung entspricht. Fairness wird in der Regel daran gemessen, ob ein Arbeitnehmer entsprechend dem Wert seiner Arbeit bezahlt wird. Ein weiteres Merkmal eines gut funktionierenden Arbeitsmarkts ist ein angemessener Schutz der Arbeitnehmer vor dem Risiko des Einkommensverlustes durch die schnelle Vermittlung eines neuen Arbeitsplatzes oder das Angebot eines angemessenen sozialen Schutzes. An diesen Kriterien gemessen, funktionieren die ländlichen Arbeitsmärkte in der Regel nicht gut.

33. Tatsächlich lässt der Begriff „Arbeitsmarkt“ auf eine Einheitlichkeit schließen, die in der Praxis nicht vorhanden ist. Es gibt nämlich vielfältige Arbeitsmärkte für verschiedene Industriezweige, landwirtschaftliche Anbaubereiche, Berufsgruppen oder geografische Gebiete. Die ländliche Wirtschaft stellt in der Regel eine Mischform dar, in der die Landbevölkerung ihren Lebensunterhalt aus voneinander abhängigen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten bezieht, und in der Arbeitgeber um die verfügbaren Arbeitskräfte konkurrieren, vor allem in den saisonalen Spitzenzeiten der Landwirtschaft.

34. Ein starkes wirtschaftliches, soziales und politisches Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, das in der ländlichen Gesellschaft häufiger anzutreffen ist als in der Stadt, kann die Fairness und Funktionsfähigkeit der ländlichen Arbeitsmärkte untergraben. Häufig besitzen und kontrollieren die Arbeitgeber nicht nur das Agrarland, sondern auch andere Ressourcen, auf die die Arbeitnehmer angewiesen sind, wie etwa Wohnraum, Zugang zu Wasser, Zugang zu Forstressourcen, Tiere, Läden mit Waren des täglichen Bedarfs, Kredite und in manchen Fällen Schulen und Gesundheitseinrichtungen. Komplizierte ineinander greifende Beziehungen, die Löhne, Tauschgeschäfte und andere Arten von Austausch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern umfassen, können die Abhängigkeit der Arbeitnehmer verstärken. Wenn beispielsweise

die Arbeitnehmer nur von ihrem Arbeitgeber ein Darlehen erhalten oder nur von dem Grundbesitzer, für den sie arbeiten, einen Ochsen mieten können, dann können Verhandlungen über Lohnsätze auch an die Bedingungen in diesen anderen Bereichen geknüpft werden. Zwangs- und Schuldarbeit haben häufig ihren Ursprung im Ineinandergreifen der Arbeits- und Kreditmärkte, das dazu führt, dass der Landarbeiter, der bei seinem Arbeitgeber Schulden hat, solange für ihn arbeiten muss, bis die Schuld getilgt ist. Durch derartige Arbeitsbeziehungen werden grundlegende Menschenrechte verweigert.

35. In ländlichen Gebieten, in denen weiterhin traditionelle oder sogar feudale Arbeitsbeziehungen vorherrschen und die ländlichen Arbeitnehmer weniger gesetzlich verankerte Rechte haben als andere Arbeitnehmer, sowie in Gebieten, in denen die Saison- und Gelegenheitsarbeit in landwirtschaftlichen Kleinbetrieben überwiegt, ist die Organisation in Gewerkschaften eher schwach. Wesentlich stärker ist sie dort, wo größere Betriebe mit einem höheren Anteil fester Arbeitsplätze vorherrschen und die Arbeitsbeziehungen stärker formalisiert sind, z. B. auf Plantagen.

36. Ernsthafte Hindernisse für die Beschäftigung, die mit Faktoren wie Geschlecht, Volksgruppe oder Kaste zusammenhängen, können die Arbeitsmobilität stark einschränken. Eine solche Diskriminierung führt zu Störungen des Arbeitsmarkts. Die Verbesserung der Funktionsweise ländlicher Arbeitsmärkte ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg politischer Strategien zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums. Für die Armen ist ihre Arbeitskraft häufig ihr einziges Gut, und nur über den Arbeitsmarkt können sie am Wirtschaftsleben teilnehmen.

Kasten 2.4
Geschlechtsspezifische Dimensionen ländlicher Arbeitsmärkte
und Verringerung von Armut

Die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern hemmt das Wirtschaftswachstum direkt und indirekt und schränkt die Wirksamkeit von Programmen und Politiken zur Verringerung von Armut ein. In der Regel sind Frauen die Hauptstützen der landwirtschaftlichen Nahrungsmittelerzeugung und Ernährung, und sie leisten den größten Teil der landwirtschaftlichen Arbeit. Häufig sind sie auch für die der Ernte nachgelagerten Tätigkeiten sowie für einen großen Teil der einkommenschaffenden Tätigkeiten landwirtschaftlicher Betriebe verantwortlich. In manchen Gesellschaften ist die „Feminisierung“ der Landwirtschaftsarbeit wohl darauf zurückzuführen, dass Männer eher dazu neigen, aus den ländlichen Gebieten abzuwandern und Tätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft auszuüben.

Frauen, die versuchen, ihre Produktivität zu steigern und ihren Marktzugang zu verbessern, sind in der Regel stark benachteiligt. Drei der häufigsten Hindernisse für effizientere ländliche Märkte – ungesicherte oder unvollständige Eigentumsrechte, schwache Finanzdienstleistungen und schlechte Infrastruktur – wirken sich meistens für Frauen besonders negativ aus. Die Anwendung der Geschlechterperspektive kann zur Ausarbeitung wirksamerer politischer Strategien für die Verringerung von Armut beitragen. Wenn gewährleistet ist, dass Frauen über eigene gesicherte Bodenrechte verfügen, Kontrolle über Produktivvermögen und verstärkten Zugang zu Produktionsmitteln wie Krediten, Dünger und Beratungsdiensten haben, trägt dies ganz konkret zur Beschleunigung und Diversifizierung des Wachstums und zur nachhaltigen Verringerung der Armut in ländlichen Gebieten bei.

37. Ländliche Arbeitsmärkte sind weitgehend Märkte für ungelernete Arbeitskräfte. In der Regel verfügen die Arbeitssuchenden nur über eine geringe formale Schul- oder Berufsausbildung. Die starke Verbreitung von Gelegenheitsarbeit und Kinderarbeit trägt zu niedriger Produktivität, niedrigen Löhnen und schwacher Verhandlungskapazität bei. Wo kleine landwirtschaftliche Familienbetriebe vorherrschen, kommt das Angebot an

Kasten 2.5 **Wer arbeitet in der Landwirtschaft?**

In der Landwirtschaft führt die große Vielfalt der Landbesitzstrukturen und Anbaumethoden zu zahlreichen Arten von Arbeitsbeziehungen und verschiedenen Formen von Erwerbstätigkeit. Der in der Landwirtschaft tätige Personenkreis umfasst:

Lohnarbeiter

- ❑ Festangestellte landwirtschaftliche Arbeitnehmer: arbeiten in der Regel als Lohnempfänger auf mittleren und großen Farmen und Plantagen.
- ❑ Spezialisierte Arbeitnehmer: werden für bestimmte Aufgaben angestellt, wie etwa Ausbringen von Pestiziden, Pflügen usw.
- ❑ Saison-, Gelegenheits-, Zeit- und Tagesarbeiter: pendeln zum Teil zwischen landwirtschaftlichen und anderen ländlichen Tätigkeiten, je nach Verfügbarkeit von Arbeit, leben und arbeiten häufig unter prekären Bedingungen.
- ❑ Arbeitsmigranten: werden während der Ernteperioden für einen bestimmten Zeitraum angestellt, sind in der Regel schlecht untergebracht, unterbezahlt und haben häufig keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten.

Selbstständige

- ❑ Große Landbesitzer: führen auf die landwirtschaftliche Produktion spezialisierte Unternehmen. Sie setzen moderne Techniken ein und profitieren vom Zugang zu Krediten, Ernteausfallversicherungen, technischer Hilfe usw.
- ❑ Mittlere und kleine Landbesitzer: führen landwirtschaftliche Betriebe mit unterschiedlichen finanziellen und technischen Mitteln; sie produzieren sowohl für inländische als auch für Exportmärkte.
- ❑ Subsistenzlandwirte: hauptsächlich in Entwicklungsländern zu finden, häufig mit sehr kleinen Flächen. Es fehlt ihnen an technischem Know-how, Produktionsmitteln und Zugang zu Krediten und Märkten; manche arbeiten zeitweise als Lohnarbeiter, um ihr Einkommen aufzubessern.
- ❑ Teilpächter und andere Pächter: bewirtschaften Land, das der Gemeinschaft, dem Staat oder Privatpersonen gehört. Erstere bezahlen die Pacht mit einem Teil ihrer Produktion, die anderen pachten das Land gegen einen festen jährlichen Betrag.

Unbezahlte Familienmitglieder

- ❑ Sie tragen mit ihrer Arbeit zum Haushaltseinkommen bei und werden an dem mit der Familienproduktion erwirtschafteten Nutzen beteiligt, aber ihr Beitrag taucht in den Arbeitsstatistiken nicht auf. In dieser Kategorie finden sich viele Frauen und arbeitende Kinder.

Andere

- ❑ Genossenschaftsarbeiter: sind Mitglieder genossenschaftlich organisierter Wirtschaftsunternehmen für landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung.
- ❑ Indigene Bevölkerungsgruppen: besitzen Land als Kollektiveigentum, betreiben häufig Subsistenzlandwirtschaft; arbeiten zeitweise in landwirtschaftlichen Betrieben.
- ❑ Arbeitende Kinder.

In den ländlichen Gebieten zahlreicher Länder ist ein Austausch von Arbeitskräften außerhalb des Arbeitsmarkts gängige Praxis. Dies kann in Form von Tributarbeit, wechselseitigem Austausch, Arbeitseinsätzen usw. geschehen. Der freiwillige Austausch von Arbeitskräften kann die Effizienz steigern, denn er bietet die Möglichkeit, in Zeiten des größten Bedarfs und hoher Produktivität Arbeitskräfte zu mobilisieren.

Arbeitskräften im Wesentlichen von anderen Kleinbetrieben und ihren Familien, die das auf den eigenen Flächen erwirtschaftete Einkommen durch die Vermietung ihrer Arbeitskraft aufbessern müssen. Das Angebot an Arbeitskräften wird im Wesentlichen dadurch bestimmt, wie hoch sie die Rendite ihrer Arbeitskraft für den eigenen Betrieb bewerten, verglichen mit den Löhnen, die sie verdienen könnten, wenn sie für andere arbeiten. Wo reichlich Arbeitskräfte vorhanden sind und der Bevölkerungsdruck auf das

Land hoch ist, herrscht häufig unfreiwillige Arbeitslosigkeit, d.h. es gibt Arbeitnehmer, die keine Beschäftigung zu den üblichen Lohnsätzen finden können. Die weite Verbreitung von Kinderarbeit in der Landwirtschaft verfestigt einen Kreislauf, in dem das Haushaltseinkommen sowohl der Landwirte als auch der Lohnarbeiter nicht ausreicht, um ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse zu decken.

38. Landwirtschaft ist den Risiken von Wetter- und Preisschwankungen ausgesetzt, die tendenziell die Gesamtnachfrage nach Arbeitskräften verringern und die Vertragsverhältnisse beeinflussen, unter denen landwirtschaftliche Betriebe produzieren. Starke Schwankungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften und der Arbeitsproduktivität im Verlauf der landwirtschaftlichen Zyklen führen zu saisonalen Beschäftigungsmustern, saisonaler Migration, Lohnunterschieden innerhalb des Jahres, weitverbreiteter Unterbeschäftigung und zu einem Übergewicht der Gelegenheitsarbeit gegenüber dauerhafter Beschäftigung. Üblicherweise finden landwirtschaftliche Lohnarbeiter nur in der Hälfte des Jahres eine Beschäftigung, während sie in der Zwischensaison kaum Verdienstmöglichkeiten haben. Die Arbeitsbeziehungen sind in den ländlichen Arbeitsmärkten häufig komplex und schwer zu regulieren, vor allem dann, wenn ein großer Teil der Arbeitskräfte durch Vermittler und Untervermittler von Leiharbeitern bereitgestellt wird.

39. Die ländliche Migration ist stark saisonal geprägt. In den landwirtschaftlichen Spitzenzeiten mit hoher Nachfrage ziehen die ländlichen Gebiete Arbeitskräfte an, während in der Nebensaison die Kleinbauern zeitweise in die Städte abwandern, um dort angebotene Beschäftigungsmöglichkeiten, häufig in der informellen Wirtschaft, wahrzunehmen. Die saisonale Migration kann wohlstandsfördernd wirken. So wurde bei einer kürzlich in Vietnam durchgeführten Studie festgestellt, dass die saisonale Migration zu einer jährlichen Steigerung der Haushaltsausgaben um fünf Prozent und zu einer Verringerung der Armutsquote um drei Prozent geführt hat⁶. Die saisonale Migration hat jedoch auch ihre Kosten. Arbeitsmigranten in der Landwirtschaft werden häufig am Arbeitsplatz diskriminierend behandelt und im Hinblick auf Bezahlung, sozialen Schutz, Unterbringung und medizinische Versorgung stark benachteiligt. Bei der landwirtschaftlichen Arbeitsmigration ganzer Familien wird häufig nur der männliche Haushaltsvorstand auf der Lohnliste des Arbeitgebers geführt, obwohl die Ehefrau und die Kinder mitarbeiten. Wenn Eltern allein auf Arbeitssuche gehen und die Kinder in der Obhut anderer Personen lassen, sind die Familien monatelang auseinandergerissen.

40. Die Struktur des landwirtschaftlichen Produktionssystems hat großen Einfluss auf die Anzahl der auf einer Farm oder Plantage angestellten Arbeitskräfte und auf ihre Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen. Vertragsanbausysteme sind eine Variante der Vertragslandwirtschaft, die für die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse eine zunehmend wichtige Rolle spielt. Üblicherweise ergänzen große Plantagenunternehmen ihre eigene Produktion, indem sie landwirtschaftliche Erzeugnisse von genormter Qualität zu einem garantierten Preis von lokalen Farmern ankaufen, die ihrerseits landwirtschaftliche Arbeitskräfte für die Produktion beschäftigen. Zunehmend unterstützt das Hauptunternehmen die Vertragsanbauer bei der Gründung von Vereinigungen, die neben anderen Dienstleistungen häufig eigene Vermittlungsbüros betreiben, um Saison- und Gelegenheitsarbeiter für den Einsatz in den Kleinbetrieben ihrer Mitglieder bereitzustellen.

⁶ A. de Brauw und T. Harigaya: „Seasonal migration and improving living standards in Vietnam“ in *American Journal of Agricultural Economics*, (Oxford, Oxford University Press, 2007) Bd. 89, Nr. 2.

Kasten 2.6
Landwirtschaft und Arbeitsmigranten: Arbeitsleben am Rand der Nahrungsmittelkette

Wie ihre Kollegen in der Vereinigten Staaten sind auch die europäischen Obst- und Gemüseerzeuger einem intensiven internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Sie versuchen daher, durch den Einsatz von Ausländern mit halb-legalen Status, die vor allem aus Nord- und Westafrika und aus den ärmeren Ländern Ost- und Südosteuropas kommen, ihre Kosten zu senken. Die damit verbundene Verschlechterung der Bezahlung und der Arbeitsbedingungen sowie die Tatsache, dass die Arbeit auf den Feldern und in den Treibhäusern meistens schmutzig, anstrengend und gefährlich ist, machen diese Tätigkeiten für die einheimischen Arbeitnehmer unattraktiv.

Auch wenn Politiker das Gegenteil behaupten, erleichtert die Duldung großer Gruppen illegaler Arbeitsmigranten in Verbindung mit der nachlässigen Durchsetzung von Arbeitsgesetzen, vor allem in landwirtschaftlichen Gebieten mit hohem saisonalen Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften, den weit verbreiteten Einsatz oder sogar die Ausbeutung von Ausländern, die aus Not und wegen ihres prekären Rechtsstatus keine andere Wahl haben.

Hinzu kommt, dass die Verfügbarkeit von Arbeitsmigranten die Wahl der angebauten Nutzpflanzen und die Investitionsentscheidungen beeinflussen kann. So gingen in Teilen Spaniens die Erzeuger in den letzten 20 Jahren vom Getreideanbau zu Obstbaumplantagen und dem Treibhausembau von Obst und Gemüse über, die wesentlich arbeitsintensiver sind.

Quelle: J.E. Cole und S.S. Booth: *Dirty Work: Immigrants in Domestic Service, Agriculture and Prostitution in Sicily* (Lexington Books, Lanham, 2007), Seite 67-105.

41. Die IUL⁷ analysierte mit Unterstützung der International Land Coalition die Veränderungen bei der landwirtschaftlichen Arbeit in der ugandischen Zuckerindustrie. Das frühere Produktionssystem auf großen Plantagen, die den Zuckerunternehmen gehörten, wurde durch ein neues System abgelöst, bei dem ein großer Teil des Zuckerrohrs durch Vertragsanbau im Auftrag der Zuckerunternehmen produziert wird. Der auf Grund dieser Analysen erstellte Bericht⁸ ermittelte die folgenden Ergebnisse im Sozial- und Arbeitsbereich: Die Anzahl der fest angestellten Lohnarbeiter auf den direkt durch das Zuckerunternehmen bewirtschafteten Plantagen (d.h. der Kernplantage) ging kontinuierlich zurück; auf der Kernplantage nahm die Anzahl der Lohnarbeiter mit Kurzzeitverträgen zu; auf der Kernplantage wurden zunehmend Aushilfskräfte angestellt; die selbständigen Farmer, die als Vertragsanbauer der Zuckerplantagen Zuckerrohr produzierten, beschäftigten ebenfalls immer mehr Gelegenheitsarbeiter; die Vereinigungen der Vertragsanbauer handelten als Arbeitsvermittler, indem sie Gelegenheitsarbeiter anwarben und zur Arbeit auf den Farmen ihrer Mitglieder abstellten; insgesamt verlagerte sich die Beschäftigung immer stärker zur Gelegenheitsarbeit. Alle diese Veränderungen bewirkten für die Lohnarbeiter wachsende Arbeitsplatzunsicherheit, niedrigere Löhne, schlechtere Arbeitsbedingungen, wachsende Ernährungsunsicherheit und zunehmende Armut.

42. Ein wettbewerbsfähiges Geschäftsumfeld muss nicht zwangsläufig schlechtere Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen zur Folge haben. Der Kenianische Blumenrat, in dem mehr als 50 Unternehmen für Blumenanbau zusammengeschlossen sind, die über 70 Prozent der kenianischen Blumenexporte repräsentieren, entwickelte einen durch regelmäßige Wirtschaftsprüfungen gestützten praktischen Leitfaden, der neben Sozial- und Umweltstandards auch die einschlägigen innerstaatlichen und internationalen

⁷ Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genussmittelarbeiter (IUL).

⁸ IUL: *Changing patterns of agricultural production, employment and working conditions in the Ugandan sugar industry* (Genf und Rom, IUL/International Land Coalition, 2003).

Rechtsvorschriften enthält. Die grundlegenden sozialen Vorschriften betreffen den Arbeitsschutz (Gewährleistung eines sicheren Arbeitsumfelds, Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung, Arbeitsanweisungen und Aufsicht), das allgemeine Wohlergehen der Arbeitnehmer (Arbeitsverträge, Arbeitsplatzbeschreibung, Löhne, Unterbringung, sicherer Transport, medizinische Versorgung, Jahresurlaub, Mutterschaftsurlaub, proportionaler Urlaub und andere Beschäftigungsbedingungen) sowie weitere Aspekte wie z. B. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Kinderarbeit, Gleichstellungsausschüsse, Mechanismen zur Verhütung von Drangsalierung, gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit und Beschwerdeverfahren. Mit dem Ziel, noch mehr kleine und mittelgroße Blumenerzeuger als Mitglieder aufzunehmen, stellte der Kenianische Blumenrat zwischen 2001 und 2004 Ausbildungsmöglichkeiten für Kleinerzeuger zur Verfügung ⁹.

43. Ein weiteres Beispiel bietet Farmapine Ghana Limited (FGL), eine Genossenschaft zur Vermarktung von Ananas, die die Erzeugnisse ihrer Mitglieder verarbeitet und exportiert. Sie gehört den Mitgliedern von fünf landwirtschaftlichen Genossenschaften und zwei ehemaligen Erzeugern und Exporteuren von Ananas. Organisationsgrundlage sind formelle Verträge zwischen FGL, den Genossenschaften und den Genossenschaftsmitgliedern. Die Farmapine-Vertragsanbauer in den Genossenschaften machen höhere Gewinne und sind geringeren Risiken ausgesetzt als die nicht der FGL angeschlossenen Vertragsanbauer. Durch diese Organisationsform gelang es, das Einkommen der Farmer zu erhöhen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Abwanderung in die Städte einzudämmen. Außerdem beteiligen sich die Genossenschaftsmitglieder aktiv am Leben ihrer Gemeinden, finanzieren den Bau von Schulen und stellen weitere Grundversorgungseinrichtungen zur Verfügung ¹⁰.

44. Die meisten Genossenschaften befinden sich in ländlichen Gebieten, wo sie häufig eine wichtige Beschäftigungsquelle sind. Außerdem ermöglichen Genossenschaften den Farmern die weitere Selbständigkeit, denn durch ihre Mitgliedschaft in einer Genossenschaft, deren Dienstleistungen ihnen die Einkommenserzielung erleichtert, können sie ihre landwirtschaftliche Tätigkeit weiterführen und auch zum Leben der ländlichen Gemeinwesen beitragen. Im ländlichen Raum sind alle Arten von Genossenschaften anzutreffen, ob in der Landwirtschaft (für Produktion, Verarbeitung, Vermarktung, Ein- und Verkauf) oder im Bereich von Finanzdiensten und anderen Serviceleistungen (z. B. für Energieversorgung, Wohnungsbau, Tourismus und Kunstgewerbe).

Verbesserung der ländlichen Arbeitsmärkte

45. In der Regel funktionieren die ländlichen Arbeitsmärkte nicht gut. Grund dafür sind meistens mangelhafte Arbeitsmarktlenkungsstrukturen und -institutionen, die kaum in der Lage sind, direkt auf die Faktoren einzuwirken, die über Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften entscheiden. Abbildung 2.1 zeigt die wichtigsten Faktoren, die auf ländlichen Arbeitsmärkten Angebot und Nachfrage beeinflussen. Die auf der Angebotsseite wichtigen Elemente stehen in der linken Spalte, die für die Nachfrageseite wichtigen in der rechten Spalte, während in der mittleren Spalte die mit Institutionen und intermediären Strukturen und Prozessen zusammenhängenden Elemente aufgeführt sind. Die ländlichen Arbeitsmärkte sind komplex und ständig im Fluss. Das Verständnis der

⁹ <http://www.kenyaflowers.co.ke>

¹⁰ G. Yeboah: „The Farmapine model: A cooperative marketing and a market-based development approach in Sub-Saharan Africa“, in *Choices*; www.choicesmagazine.org/2005-1/grabbag/2005-1-16.htm

Abbildung 2.1. Rahmenbedingungen ländlicher Arbeitsmärkte

Angebotsseite	Institutionen und intermediäre Strukturen und Prozesse	Nachfrageseite
<p>Das Angebot beeinflussende Bedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bevölkerungswachstum und Familienstruktur ■ Soziale Normen in Bezug auf das Angebot an Arbeitskräften ■ Migrationsstrukturen und -intensität ■ Städtisches Wachstum und damit einhergehende Nachfrage nach Arbeitskräften ■ Zugang zu Land und anderem Produktivvermögen ■ Ernährung und Gesundheit ■ Bildung und Qualifikation ■ Einkommenstransfers 	<p>Staatliche Politiken, Vorschriften und Dienste</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Makroökonomische und Finanzpolitiken ■ Landwirtschafts- und Sektorpolitiken ■ Handels- und Agrarpolitiken ■ Öffentliche Investitionen (Infrastruktur, Bildung, Gesundheit usw.) ■ Rechtsstaatlichkeit und Eigentumsrechte ■ Landreformprozesse ■ Arbeitsgesetze und -vorschriften, einschließlich der internationalen Arbeitsnormen ■ Informations- und Vermarktungssysteme ■ Beschäftigungsdienste ■ Förderliches Umfeld für Geschäftstätigkeit und Investitionen ■ Geberpolitik (öffentliche Entwicklungshilfe) 	<p>Die Nachfrage beeinflussende Bedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Allgemeines Wirtschaftswachstum ■ Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion für den Binnenmarkt und den Export ■ Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte bei Handelspartnern ■ Wachstum nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten auf dem Land ■ Öffentliche und private Investitionen im ländlichen Raum ■ Technischer Fortschritt in der Landwirtschaft – Art und Intensität ■ Relative Faktorpreise in der Landwirtschaft und im Verhältnis zu anderen Sektoren ■ Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft ■ Öffentliche Arbeiten ■ Städtisches Wachstum ■ Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe ■ Saisonalität ■ Strukturen des Landeigentums
<p>Arten von Arbeit und Arbeitnehmern (sich überschneidende Kategorien)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Lohnarbeiter, einschl. Festangestellte, Vollzeit-, Teilzeit-, Gelegenheits-, Zeit-, Saisonarbeiter u.a. ■ Selbständige in der Landwirtschaft (Kleinbauern) und außerhalb (Dienstleister und Kleinunternehmer) ■ Teilpächter ■ Vertragsanbauer und andere ländliche Arbeitnehmer im Rahmen von Vertragsarbeitsystemen <p>Kategorien unselbständig und/oder selbständig erwerbstätiger Arbeitnehmer, die Diskriminierung ausgesetzt sein können, u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Junge Arbeitnehmer ■ Frauen ■ Wanderarbeitnehmer ■ Landlose Arme ■ Indigene Bevölkerungsgruppen <p>In ländlichen Gebieten besonders zu berücksichtigen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kinderarbeit ■ Schuldarbeit 	<p>Sozialpartner, Zivilgesellschaft und Privatsektor</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gewerkschaften ■ Arbeitgeberverbände ■ Organisationen von Landwirten/ landwirtschaftlichen Erzeugern ■ Genossenschaften ■ Interessenvertretungs- und Dienstleistungsorganisationen, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen ■ Private Wirtschaftsunternehmen ■ Wertschöpfungskette und sektorale Organisationen ■ Vermarktungsintermediäre ■ Finanzintermediäre <p>Soziale und kulturelle Faktoren und wirtschaftliche Institutionen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Informelle Netzwerke, Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen ■ Kulturelle Normen ■ Teilpacht ■ Vertragslandwirtschaft und Verbände von Vertragsanbauern ■ Nicht marktbasierende Arbeitsvermittlung ■ Schuldknechtschaft und Schuldarbeit 	

Wechselwirkungen zwischen den Bedingungen, die das Angebot an Arbeitskräften beeinflussen (demografische Aspekte, gesellschaftliche Normen, Zugang zu Grund und Boden, Gesundheits- und Bildungsniveau), und den die Nachfrage beeinflussenden Bedingungen (allgemeines Wirtschaftswachstum, Investitionsniveau, Marktzugang und technischer Fortschritt) lässt erkennen, welche Herausforderungen und Chancen mit der quantitativen und qualitativen Verbesserung der Beschäftigungssituation im ländlichen Raum verbunden sind. Über die intermediären Institutionen, Strukturen und Prozesse der Arbeitsmarktlenkung haben die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen ganz unmittelbar die Möglichkeit, gut funktionierende Arbeitsmärkte zu fördern, die durch Effizienz, Fairness und sozialen Schutz gekennzeichnet sind.

46. Wo wirksame Arbeitsmarktinstitutionen fehlen, spielen in der Regel soziale und kulturelle Faktoren für die ländliche Funktionsweise der Arbeitsmärkte eine wichtige Rolle. Familienverbindungen und informelle Netzwerke liefern Informationen über Arbeitssuchende und Arbeitsmöglichkeiten und beeinflussen die Vergabe bestimmter Arten von Arbeit an bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern sowie die Bedingungen der Arbeitsverträge. Kulturelle Normen können den Zugang mancher Arbeitnehmer zu bestimmten Arbeitsplätzen behindern und dazu führen, dass sich Einstellungskriterien und Lohnhöhe u.a. nach gesellschaftlichen Unterscheidungen wie Geschlecht, Kaste, Religion, Staatsangehörigkeit und Ethnizität ausrichten.

47. Um dem entgegenzuwirken, können die Regierungen und die Sozialpartner gemeinsam darauf hinarbeiten, die Funktionsweise des ländlichen Arbeitsmarkts zu verbessern, um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen und das Ausmaß der Armut zu verringern. Allerdings sind Reformen und/oder Regulierungen des Arbeitsmarkts aus einer Vielzahl von Gründen häufig umstritten. In ländlichen Gebieten mag ein erheblicher Teil dieser Kontroverse auf die Frage zurückzuführen sein, welche Auswirkungen die Reformen auf die Machtstrukturen und insbesondere die agrarpolitischen Veränderungsbestrebungen haben und inwiefern sie festgefügte Interessen bedrohen. Arbeitsmarktreformen können nur erfolgreich sein, wenn sie mit anderen Politikfeldern wie etwa Bildung, Landwirtschaft und öffentliche Arbeiten abgestimmt werden. In der Regel ist jedoch die Versorgung ländlicher Gebiete mit öffentlichen Diensten schlecht. In einem solchen Umfeld mit knappen Ressourcen und Kapazitäten ist die politische Koordinierung und Kohärenz meistens sehr problematisch.

48. Wachstumsförderung zugunsten landwirtschaftlicher Betriebe und ländlicher Unternehmen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit ländlicher Arbeitsmärkte, und den Regierungen kommt bei der Schaffung eines förderlichen Umfelds für Wirtschaftstätigkeit und Investitionen im ländlichen Raum eine Schlüsselrolle zu¹¹. Die Grundbedingungen für ländliches Wachstum sind bekannt: Investitionen, materielle Infrastruktur, Bildung und Gesundheitsdienste sowie Institutionen, die die kleinbäuerliche Landwirtschaft und die Entwicklung von Kleinunternehmen unterstützen, vor allem durch Zugang zu Krediten, Märkten, technischen Informationen und technischer Hilfe. In vielen ländlichen Gebieten ist die Landwirtschaft der wichtigste Wirtschaftsmotor. Unternehmen jeder Art und Größe liefern landwirtschaftliche Produktionsmittel und kaufen und verarbeiten die erzeugten Produkte, in der Regel entlang von Wertschöpfungsketten, die vom Bauernhof bis zu den Regalen der Einzelhandelsläden reichen. Sie alle sind wichtig, um das Potenzial der Landwirtschaft voll zu

¹¹ Siehe EntschlieÙung über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, angenommen von der 96. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, Juni 2007.

Kasten 2.7

Investitionen in die Landwirtschaft gehen zurück

Heute stammen 67 Prozent der landwirtschaftlichen Nettoproduktion der Welt aus Entwicklungsländern, vor 25 Jahren waren es noch 50 Prozent. Dieser Anstieg hätte erheblich größer sein können. Leider wurde im vergangenen Vierteljahrhundert im größten Teil der Entwicklungsländer viel zu wenig in die Landwirtschaft investiert. Zwischen 1980 und 2004 ging der Anteil der öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft an den Gesamtausgaben in Afrika von 6,4 auf 5 Prozent zurück. In Asien erfolgte ein Rückgang von 14,8 auf 7,4 Prozent und in Lateinamerika von 8 auf 2,7 Prozent. Ausbleibende Investitionen ließen in zahlreichen Entwicklungsländern die aus öffentlichen Mitteln finanzierte landwirtschaftliche Forschung und Entwicklung schrumpfen, obwohl sich am Beispiel Chinas und Indiens zeigte, dass dieser Bereich der öffentlichen Ausgaben die stärksten Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktivität und überhaupt jede Art von Wachstum hat und bei der Verringerung der ländlichen Armut an zweiter Stelle steht. Durch die Unterfinanzierung der landwirtschaftlichen Beratungssysteme wurde der wichtigste Kommunikationsweg zwischen Forschungslabors und Kleinbauern zur Übermittlung von Informationen, Technologie und Innovationen abgeschnitten. Die Streichung von Subventionen für Produktionsmittel wie Saatgut und Dünger und der Abbau der Preisstützung machten für viele Klein- und Subsistenzbauern die landwirtschaftliche Tätigkeit unrentabel.

Auch die Finanzierung durch private Quellen ging drastisch zurück, häufig wegen des Rückzugs der kommerziellen Banken aus diesem Sektor. Wo Finanzmittel verfügbar waren, kamen sie in der Regel großen Kreditnehmern zugute, während die Mehrheit der Kleinerzeuger aus dem formalen Kreditsystem ausgeschlossen blieb. Obwohl die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in den letzten Jahren ein exponentielles Wachstum verzeichneten, spielte die Landwirtschaft dabei kaum eine Rolle. Von den weltweiten ADI-Zuflüssen, die 2004 bei 711 Milliarden Dollar lagen, entfielen nur 2,6 Milliarden, also rund 0,36 Prozent, auf die Landwirtschaft. In den Entwicklungsländern betrug der ADI-Anteil der Landwirtschaft 2,3 Milliarden Dollar oder 0,85 Prozent. Die ADI-Zuflüsse in die am wenigsten entwickelten Länder erreichten 2005 nur 9,68 Millionen Dollar, also lediglich 0,01 Prozent der Weltgesamtsumme.

Der Anteil der Agrarausgaben an der öffentlichen Entwicklungshilfe ging ebenfalls drastisch zurück: von 1979 bis 2004 von 18,1 auf 3,5 Prozent. Die öffentliche Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft in Afrika war 2004 auf dem gleichen Stand wie 25 Jahre zuvor, obwohl sich inzwischen die Bevölkerung des Kontinents verdoppelt und die ländliche Armut verschärft hatte.

Während die wichtigsten Kreditinstitutionen die Notwendigkeit makroökonomischer Stabilität, einer geringeren Rolle des Staates, eines größeren Vertrauens in die Marktkräfte und einer Öffnung für den internationalen Wettbewerb betonten, wuchs die Anzahl der am wenigsten entwickelten Länder von etwas mehr als 20 in den frühen achtziger Jahren auf 50 im Jahr 2006.

Quellen: Weltbank: The World Development Report, 2008. IFPRI: Sound choices for development: The impact of public investments in rural India and China (Washington, IFPRI, 2002). UNCTAD: The least developed countries report 2006 (Genf, UNCTAD, 2006).

nutzen. Ein förderliches Umfeld für die Landwirtschaft müsste ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen schaffen, etwa durch die Vermeidung von makroökonomischen, Handels- und Steuerpolitiken, die für den Sektor schädlich sind, sowie durch die Behebung des gravierenden Mangels an öffentlichen und privatwirtschaftlichen Investitionen in die Landwirtschaft¹². Ein angemessenes Investitionsniveau könnte die Produktivität steigern, Verbindungen mit der übrigen Volkswirtschaft fördern und durch entsprechende Multiplikatoreffekte bessere Sozial- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Sektor herbeiführen.

¹² UNCTAD, *World Investment Report 2006* (Genf und New York, Vereinte Nationen, 2006).

49. Regierungen beschließen Gesetze, Vorschriften und politische Handlungskonzepte, die sich auf das Angebot von und die Nachfrage nach ländlichen Arbeitskräften unmittelbar auswirken. Arbeitsgesetze bilden den rechtlichen Rahmen für die Regelung der Arbeitsverhältnisse, der Arbeitsbedingungen, einschließlich Mindestlöhnen, und das Verbot bestimmter Arten von Beschäftigung und Beschäftigungspraktiken. Obwohl Arbeitsgesetze allgegenwärtig sind, ist ihre Durchführung in ländlichen Gebieten in der Regel dadurch eingeschränkt, dass der überwiegende Teil der Arbeit durch Selbständige geleistet wird oder Arbeitskräfte auf informellen Wegen vermittelt werden, auf die die meisten Regierungen keinen Einfluss haben. Politische Vorgaben für Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen und Verbote von Diskriminierung und den Einsatz von Kinderarbeit sind in ländlichen Gebieten oft unzureichend oder werden schlecht umgesetzt¹³.

50. Staatliche Vorschriften und Programme, die dreigliedrige Unterstützung erhalten, können die Diskriminierung verringern, der weibliche und männliche Arbeitsmigranten häufig ausgesetzt sind, und können sie vor missbräuchlichen Einstellungspraktiken schützen. So zielt beispielsweise das britische Gesetz von 2004 zur Lizenzierung von Leiharbeitsvermittlung (Gangmasters Licensing Act) darauf ab, die ausbeuterischen Aktivitäten so genannter „Gangmasters“, die Leiharbeitskräfte an die Agrar-, Gartenbau- und Schalentierindustrie vermitteln, einzudämmen, indem sie verpflichtet werden, sich bei der Zulassungsbehörde (Gangmasters Licensing Authority) registrieren zu lassen. Wer Leiharbeiter anstellt, kann in einem öffentlichen Register nachprüfen, ob die Vermittler registriert sind oder nicht. Auf diese Weise kann klar zwischen legalen und illegalen Vermittlern auf dem Arbeitsmarkt unterschieden werden¹⁴.

51. In manchen Ländern arbeiten die Sozialpartner mit der Regierung und dem Privatsektor zusammen, um in allen Bereichen der Versorgungskette eine bessere Umsetzung der Rechtsvorschriften zu erreichen. So entwickelten der Arbeitgeberverband Ghanas und fünf kommerzielle Ölpalmen- und Kautschukplantagen in Westghana einen Verhaltenskodex für die Beseitigung der Kinderarbeit. Dieser Kodex ermöglicht es den Plantagenunternehmen, Grundsätze für verantwortungsbewusste Produktions- und Arbeitspraktiken in Bezug auf Kinderarbeit festzulegen, an die sich Vertragslandwirte, Subunternehmer, Kleinerzeuger, Vertragsanbauer und Arbeitsvermittler zu halten haben. Der Arbeitgeberverband Ghanas und die beteiligten Unternehmen stellen freiwillige Aufsichtsteams zusammen, in denen die für Kinderarbeit zuständige Abteilung des Arbeitsministeriums, die Gewerbeaufsicht, der Ghanaische Arbeitgeberverband, die Ölpalmen- und Kautschukunternehmen, die Allgemeine Gewerkschaft der Landwirtschaftsarbeiter Ghanas, die Vereinigungen der Kleinlandwirte, der Vertragsanbauer und der Vertragslandwirte sowie das ILO/IPEC vertreten sind¹⁵.

52. In anderen Ländern stand die Ausweitung des Schutzes auf nicht erfasste landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Vordergrund. Als 1991 in Argentinien der Nationale Beschäftigungsfonds eingerichtet wurde, waren die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Daraufhin setzten sich die Gewerkschaften mit Nachdruck für ein Registrierungssystem für landwirtschaftliche Arbeitnehmer ein, das zur Schaffung von RENATRE führte, dem Nationalen Register für ländlicher Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Die bei RENATRE registrierten ländlichen Arbeitnehmer erhalten Zugang zu Sozialversicherungsleistungen. Das System umfasst alle

¹³ Fragen, die das Arbeitsrecht und die internationalen Arbeitsnormen betreffen, werden in Kapitel 6 ausführlicher behandelt.

¹⁴ Siehe Frequently asked questions. Gangmasters Licensing Authority, UK; www.gla.gov.uk/index.asp?id=1012867

¹⁵ Communiqué des Ghanaischen Arbeitgeberverbands (Accra, Ghana, Dez. 2007).

landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, gleich ob es sich um Einheimische oder Migranten handelt und ob sie auf Dauer, auf Zeit oder nur vorübergehend angestellt sind. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, ihre Arbeitnehmer registrieren zu lassen und ihnen zu helfen, innerhalb von fünf Tagen von den lokalen Registrierungsbüros eine Beschäftigungskarte zu erhalten. Die ländlichen Arbeitgeber entrichten 1,5 Prozent der monatlichen Bezüge der Arbeitnehmer an den RENATRE-Fonds. Die Beschäftigungskarte dient als Arbeitsnachweis und gibt den ländlichen Arbeitnehmern Anspruch auf Arbeitslosenversicherung, Familienbeihilfen, Zugang zu einer Krankenversicherung sowie auf eine Rente ab 65 Jahren. Vor kurzem registrierte RENATRE innerhalb von fünf Jahren 400.000 Arbeitnehmer, namentlich Wanderarbeitnehmer aus Bolivien, Chile, Paraguay und Uruguay, die rund ein Prozent aller Registrierten ausmachen. RENATRE ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, aber ihr Verwaltungsrat ist von der Regierung unabhängig. Er setzt sich zusammen aus vier Direktoren aus der Argentinischen Gewerkschaft der Land- und Hafendarbeiter (UATRE) sowie aus je einem Direktor des Landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbands (CONINGRO) und der drei Argentinischen Landwirtschaftsverbände FAA, CRA und SRA. Ferner gehören dem Verwaltungsrat zwei Wirtschaftsprüfer des Arbeitsministeriums an¹⁶.

53. Die Regierungen und die Sozialpartner bemühen sich auch, die Arbeitskräftemobilität, vor allem die saisonale Migration von Gelegenheitsarbeitern, zu verbessern, indem sie Informationen über Arbeitsmöglichkeiten anbieten, die Übertragbarkeit der Ansprüche auf staatliche Leistungen sicherstellen und Geldüberweisungen erleichtern. Im Vereinigten Königreich gibt es beispielsweise das Programm für landwirtschaftliche Saisonarbeiter, das dafür sorgt, dass die im Ausland angeworbenen Arbeitskräfte Informationen erhalten über die Art der Arbeit, die sie erwartet, über Entlohnung und Abzüge, Arbeitszeiten, Pausen und Überstunden, Anspruch auf bezahlten Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Schlechtwettergeld, Beschäftigungsrechte, namentlich das Recht auf schriftlich festgelegte Arbeitsbedingungen und detaillierte Entlohnungsangaben, über die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer im Rahmen der Arbeitsschutzgesetze, Mindeststandards für die Unterbringung, ihren Einwanderungsstatus und die Konsequenzen einer Aufenthaltsüberschreitung, sowie darüber, wie und wo sie sich beschweren können, wenn Probleme auftreten¹⁷. Ein bilaterales Abkommen zwischen den Regierungen Kasachstans und Kirgistans bietet einen rechtlichen Rahmen für den Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern. Die wichtigsten Bestimmungen betreffen den Schutz vor Diskriminierung, das auf 18 Jahre festgesetzte Mindestalter für die Anwerbung, das Verbot der Anwerbung durch unlicenzierte Vermittler und den Sozialversicherungszugang. Die Zusammenarbeit zwischen den Landwirtschaftsgewerkschaften beider Länder führte zu einer besseren Aufklärung potenzieller Migranten über ihre Rechte bei der Arbeit¹⁸.

54. Arme Haushalte sind häufig nur begrenzt in der Lage, Beschäftigungsmöglichkeiten im modernen Sektor wahrzunehmen, auch im Rahmen der Arbeitsmigration, denn sie haben nur geringe Bildungs- und Ausbildungschancen und der Anteil selbständiger und informeller Tätigkeit in dieser Gruppe ist sehr hoch. Dennoch müssen die Einkommensquellen der Haushalte stärker diversifiziert werden. In solchen Fällen kann die Regierung direkt eingreifen und eine mit einem gewissen sozialen Schutz verbundene Beschäftigung anbieten, wie dies in Indien mit dem 2005 verabschiedeten Nationalen Gesetz für

¹⁶ IUL: *Organizing, representing and defending migrant workers' rights in agriculture and allied sectors* (Genf, 2007).

¹⁷ http://www.bia.homeoffice.gov.uk/working_in_the_uk/saws/

¹⁸ IUL: *Organizing, representing and defending migrant workers' rights in agriculture and allied sectors*, a.a.O.

ländliche Beschäftigungsgarantie der Fall ist. Das Gesetz gibt erwachsenen Mitgliedern ländlicher Haushalte, die bereit sind, ungelernete manuelle Tätigkeiten zum gesetzlichen Mindestlohn auszuüben, einen Rechtsanspruch auf 100 Tage Beschäftigung pro Finanzjahr. Die erwachsenen Mitglieder ländlicher Haushalte müssen sich registrieren lassen und erhalten eine Beschäftigungskarte mit ihren persönlichen Daten und ihrem Foto. In der Regel wird eine Beschäftigung im Umkreis von 5 km angeboten; bei größerer Entfernung vom Wohnort wird eine Zulage gezahlt. Wird dem Antragsteller innerhalb von 15 Tagen nach Eingang des Antrags keine Beschäftigung im Rahmen dieses Programms angeboten, erhält er tägliche Arbeitslosenbezüge. Die Zentralregierung und die Regierungen der Bundesstaaten tragen gemeinsam die Lohnkosten, die Kosten für die Arbeitslosenversicherung und die Verwaltungskosten. Das Programm wird seit Februar 2006 in 200 Distrikten durchgeführt, geplant ist die Ausdehnung auf alle 593 Distrikte innerhalb von fünf Jahren ¹⁹.

55. Mitgliederorganisationen, namentlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Genossenschaften, Zusammenschlüsse von Wirtschaftsunternehmen, Landwirten und Erzeugern sowie andere zivilgesellschaftliche Organisationen können mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten, um den ländlichen Arbeitsmärkten eine Struktur zu geben und sie zu stärken. Die Anzahl der Verbände und Organisationen, die landwirtschaftliche Betriebe und ländliche Unternehmen vertreten, nimmt offensichtlich zu. Zwischen 1992 und 2002 stieg in Senegal der Prozentsatz der Dörfer mit Erzeugerorganisationen von 8 auf 65 Prozent, in Burkina Faso von 21 auf 91 Prozent. Verbände ländlicher Arbeitnehmer sind häufig eher territorial als nach Sektoren organisiert und umfassen vielfach nicht nur reine Lohnarbeiter, sondern auch Kleinerzeuger. Die Sozialpartner können den häufig eher unstrukturierten ländlichen Arbeitsmarkt festigen, indem sie u.a. die Verhandlungen über Lohn- und andere Arbeitsfragen übernehmen. Politische Führungsreformen, die die Vereinigungsfreiheit sicherstellen und dadurch Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Landwirte und andere ländliche Erzeuger in die Lage versetzen, repräsentative Organisationen zu bilden, die sich für die Interessen ihrer Mitglieder einsetzen können, sind eine wesentliche Voraussetzung für dreigliedrige Bemühungen um die Verbesserung der Funktionsweise ländlicher Arbeitsmärkte ²⁰.

¹⁹ Das Gesetz wird in Kap. 5 ausführlicher erörtert.

²⁰ Die Rolle der dreigliedrigen Partner im Bereich von Ordnungsfragen wird in Kap. 7 ausführlicher behandelt.

Kapitel 3

Trends bei der ländlichen Beschäftigung und Defizite im Bereich menschenwürdiger Arbeit

Einführung

56. Dieses Kapitel präsentiert jüngste Trends bei der ländlichen Beschäftigung, innerhalb wie außerhalb der Landwirtschaft, die aus dem Blickwinkel menschenwürdiger Arbeit analysiert werden. Es untersucht die Defizite menschenwürdiger Arbeit anhand der vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit: Quantität und Qualität der Beschäftigung (einschließlich der Arbeitserträge und des Zugangs zu Produktivressourcen), sozialer Schutz, Rechte bei der Arbeit und sozialer Dialog. Zum Schluss gibt das Kapitel einen Überblick über die wichtigsten politischen Herausforderungen, die im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit in ländlichen Gebieten zu bewältigen sind.

Menschenwürdige Arbeit

57. Menschenwürdige Arbeit ist ein Konzept, das Frauen und Männern die Chance eröffnen will, unter freien, gleichen, sicheren und menschenwürdigen Bedingungen eine produktive Beschäftigung zu finden. Defizite im Bereich menschenwürdiger Arbeit herrschen dort, wo Zwangsarbeit statt frei gewählter Arbeit geleistet wird, wo die Möglichkeiten, eine entlohnte Beschäftigung zu finden, auf bestimmte Gruppen beschränkt sind, während andere ausgeschlossen bleiben, wo die Sozial- und Arbeitsbedingungen die Risiken, denen Arbeitnehmer ausgesetzt sind, verstärken, statt sie davor zu schützen, und wo der Mangel an produktiver Arbeit die Arbeitnehmer und ihre Familien in einem Kreislauf aus Armut und Hilflosigkeit gefangen hält.

58. Schlecht funktionierende Arbeitsmärkte tragen zu Defiziten an menschenwürdiger Arbeit im ländlichen Raum bei. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit, die den Schwerpunkt auf Rechte, Beschäftigung, sozialen Schutz und sozialen Dialog legt, bietet einen Rahmen zur Überwindung dieser Defizite durch Politiken und Programme, die wirtschaftliche und soziale Ziele miteinander verbinden. Da die Armut in ländlichen Gebieten am stärksten verbreitet ist, wäre die Verbesserung der ländlichen Lebensgrundlagen und die Anhebung des Lebensstandards durch die Förderung der wichtigsten Attribute menschenwürdiger Arbeit – in erster Linie Chancen auf eine produktive Erwerbsbeschäftigung – ein wichtiger Beitrag zu den weltweiten Anstrengungen mit dem Ziel, bis 2015 die Armut zu halbieren.

Trends bei der Beschäftigung

59. Die Landwirtschaft, in der insgesamt über eine Milliarde Menschen beschäftigt sind, ist nach dem Dienstleistungssektor weltweit die zweitgrößte Beschäftigungsquelle.

Der größte Teil der ländlichen Arbeitskräfte ist in der Landwirtschaft tätig ¹. Mit über 700 Millionen Landwirtschaftsarbeitnehmern verzeichnete Asien einen Anteil von über 70 Prozent an der Weltgesamtzahl, während Afrika südlich der Sahara mit 192 Millionen Arbeitnehmern einen Anteil von fast 20 Prozent hatte. Fast 60 Prozent der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte der Welt entfielen auf China und Indien mit 510 bzw. 276 Millionen Beschäftigten in der Landwirtschaft. Tabelle 3.1 zeigt globale und regionale Gesamtzahlen.

Tabelle 3.1. Gesamtbeschäftigung in der Landwirtschaft ('000)

	1991	2001	2007*	
Welt	1.036.584	1.086.886	1.036.330	
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	30.126	24.090	18.468	
Mittel- und Südosteuropa (ohne EU) und GUS	40.732	36.717	31.787	(3%)
Ostasien	387.010	362.734	309.797	(30%)
Südostasien und Pazifik	118.308	117.769	120.825	(12%)
Südostasien	256.371	299.488	286.085	(28%)
Lateinamerika & Karibik	45.321	42.734	46.383	(5%)
Mittlerer Osten	7.697	10.502	11.282	(1%)
Afrika südlich der Sahara	136.841	176.837	192.007	(19%)
Nordafrika	14.178	16.015	19.697	(2%)

* Zahlen für 2007 sind vorläufige Schätzungen.
 Quelle: IAA: *Global Employment Trends Model, 2007*; siehe auch Technical Note in IAA: *Global Employment Trends* (Genf, 2005); weitere technische Informationen zu den Verfahren für Welt- und Regionalschätzungen siehe <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>

60. In vielen Ländern, insbesondere in Afrika und Asien, ist die Landwirtschaft der wichtigste Beschäftigungssektor für Frauen. Es wird geschätzt, dass Frauen im ländlichen Raum mehr als die Hälfte aller weltweit angebauten Nahrungsmittel erzeugen ². In der Regel arbeiten mehr Frauen als Männer im landwirtschaftlichen Sektor. Im ländlichen Afrika übernehmen Frauen die Erzeugung, Verarbeitung und Lagerung von bis zu 80 Prozent der Nahrungsmittel, während sie in Südostasien und Südostasien 60 Prozent der Nahrungsmittel erzeugen und verarbeiten ³:

61. Wie aus Tabelle 3.2 ersichtlich, geht der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung zurück. Während er 1991 noch 45,2 Prozent betragen hatte, fiel er bis 2007 auf 34,9 Prozent, der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Frauen lag im

¹ Auf internationaler Ebene sind Statistiken über die Beschäftigung in der Landwirtschaft leichter zu finden als Statistiken über die Beschäftigung im ländlichen Raum. Das liegt daran, dass Daten über landwirtschaftliche Beschäftigung, sofern sie entsprechend der Internationalen Systematik der Wirtschaftszweige (ISIC) klassifiziert sind, regions- und länderübergreifend vergleichbar sind. Dagegen kann auf Grund der unterschiedlichen Definition städtischer und ländlicher Gebiete in den einzelnen Ländern die Unterscheidung zwischen städtischer und ländlicher Beschäftigung noch nicht in einer Standarddefinition erfasst werden, die auf alle Länder oder auch nur auf die Länder innerhalb einer Region anwendbar wäre.

² Bericht des Generalsekretärs: *Economic advancement of women*, Kommission für die Rechtstellung der Frau, Wirtschafts- und Sozialrat, Dokument der Vereinten Nationen E/CN.6/2006/7 (2005).

³ IAA: *World Employment Report 2004-05* (Genf, 2005).

gleichen Jahr bei 41,3 Prozent. In allen Regionen ging der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung im genannten Zeitraum zurück, zum Teil sehr deutlich wie etwa in Ostasien, Südostasien, im Pazifischen Raum sowie in Mittel- und Lateinamerika und in der Karibik. Darin spiegeln sich die Verlagerung zum Industrie- und Dienstleistungssektor, die zunehmende Verstädterung und die demografischen Veränderungen bei den ländlichen Arbeitskräften. Anhang I enthält für die meisten IAO-Mitgliedstaaten Informationen über die jeweiligen Beschäftigungsanteile der Landwirtschaft, der Industrie und des Dienstleistungssektors sowie über den BIP-Anteil, der diesen Sektoren zugeordnet werden kann

62. Trotz des rückläufigen Beschäftigungsanteils der Landwirtschaft in allen Regionen lag die Zahl der in diesem Sektor tätigen Personen 2007 fast ebenso hoch wie 1991. In Nordafrika, Afrika südlich der Sahara, im Mittleren Osten, in Lateinamerika und der Karibik sowie in Südostasien und im Pazifik nahm die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten sogar zu, wie aus Tabelle 3.1 hervorgeht. Ostasien war die einzige Entwicklungsregion, in der im gleichen Zeitraum die landwirtschaftliche Beschäftigung rückläufig war: von 387 auf 309 Millionen. Seit 2001 erlebte auch Südasien einen geringfügigen Rückgang der Gesamtzahlen. Zwei Drittel der Landwirtschaftsministerien, die den Fragebogen des Amtes beantworteten – die meisten von ihnen Ministerien in Entwicklungsländern – erwarteten für die nächsten zehn Jahre eine Stabilisierung oder (mit großer Mehrheit) einen Anstieg der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen. Für die Forstwirtschaft und die Fischerei, die in vielen Ländern ebenfalls in die Zuständigkeit der Landwirtschaftsministerien fallen, wird für die nächsten zehn Jahre ebenfalls mit einer Zunahme der Beschäftigungszahlen gerechnet.

Tabelle 3.2. Anteil der landwirtschaftlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung und Anteil von Frauen an der Beschäftigung in der Landwirtschaft

	Beschäftigung in der Landwirtschaft (%)			Anteil von Frauen an der Beschäftigung in der Landwirtschaft
	1991	2001	2007*	2007*
Welt	45,2	40,3	34,9	41,3
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	7,2	5,4	3,9	36,2
Mittel- und Südosteuropa (ohne EU) und GUS	26,6	24,0	19,5	44,0
Ostasien	57,3	47,9	38,4	47,4
Südostasien und Pazifik	60,2	48,3	43,9	41,4
Südasien	60,5	57,1	48,0	36,6
Lateinamerika und Karibik	27,5	19,9	19,1	22,7
Mittlerer Osten	22,5	20,9	17,5	47,7
Afrika südlich der Sahara	72,1	70,1	64,7	44,4
Nordafrika	37,5	32,9	32,8	23,9

* Zahlen für 2007 sind vorläufige Schätzungen.

Quelle: IAA: *Global Employment Trends Model*, 2007; siehe auch Technical Note in IAA: *Global Employment Trends* (Genf, 2005); weitere technische Informationen zu den Verfahren für Welt- und Regionalschätzungen siehe <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>

63. Die höchste Beschäftigungsrate in der Landwirtschaft verzeichnen Afrika südlich der Sahara (64,7 Prozent), Südasien (48 Prozent) und Südostasien und Pazifik (43,9 Prozent), die zusammen mit Ostasien rund 60 Prozent der Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter umfassen. Dies erklärt den hohen Anteil der Beschäftigung in der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung. Dagegen betrug der Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung in Lateinamerika und der Karibik nur 19,1 Prozent, im Mittleren Osten nur 17,5 Prozent und in den entwickelten Volkswirtschaften und der Europäischen Union nur 3,9 Prozent. Der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung in der Landwirtschaft reichte von 47,7 Prozent im Mittleren Osten bis zu 22,7 Prozent in Lateinamerika und der Karibik. Nirgendwo bildeten Frauen die Mehrheit der in diesem Sektor tätigen Arbeitskräfte.

64. In der Vergangenheit war die Landwirtschaft der größte Arbeitgeber für Jugendliche in Afrika südlich der Sahara. 2005 wurde der Beschäftigungsanteil junger Menschen in der Landwirtschaft auf 65 Prozent geschätzt. Jedoch treiben die niedrigen und prekären Einkommen und der Mangel an nützlicher Arbeitserfahrung viele von ihnen zur Arbeitssuche in die Städte, trotz ihrer starken Benachteiligung auf den städtischen Arbeitsmärkten. Die Arbeitsministerien, die den Fragebogen des Amtes beantworteten, nannten die besseren Arbeitsmöglichkeiten in städtischen Gebieten als wichtigsten Grund für die Abwanderung vom Land in die Stadt. Ungeachtet dessen stieg die Anzahl der arbeitslosen Jugendlichen in Afrika von 1995 bis 2005 um fast 30 Prozent⁴, ein klarer Hinweis auf die Notwendigkeit einer Arbeitsmarktpolitik, die jungen Menschen den Erwerb der Qualifikationen ermöglicht, die sie benötigen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, in ländlichen wie in städtischen Gebieten.

65. Menschenwürdige Arbeit für junge Menschen bereitzustellen, bedeutet eine enorme Herausforderung. In der Gesamtgruppe der Entwicklungsländer wird bis 2050 mit einem Anstieg der 15- bis 24-Jährigen um 10 Prozent gerechnet, aber in den am wenigsten entwickelten Ländern, in denen Armut am stärksten verbreitet ist und die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung im ländlichen Raum lebt, ist eine Verdoppelung zu erwarten. Im gleichen Zeitraum wird es mit fortschreitendem Lebensalter der genannten Altersgruppe zu einem Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, also der 15- bis 64-Jährigen, von heute schätzungsweise 450 Millionen auf 1,1 Milliarden bzw. 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der am wenigsten entwickelten Länder kommen. Es wird damit gerechnet, dass 2030 fast 60 Prozent davon in ländlichen Gebieten leben werden⁵. Wenn wir heute die Herausforderung der Jugendbeschäftigung im ländlichen Raum bewältigen, schaffen wir die Voraussetzung dafür, dass die kommenden Generationen über menschenwürdige Arbeit verfügen.

66. Regionale Durchschnittswerte ermöglichen einen Überblick über die allgemeine Wirtschaftsstruktur in großen Gebieten, aber sie verdecken die enorme Vielfalt der in diesen Gruppen zusammengefassten Staaten. Dies zeigt sich deutlich in Tabelle 3.3, die die Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft zunächst nach Regionen aufführt und dann die höchsten und niedrigsten Anteile in den Ländern der jeweiligen Region angibt. In Afrika südlich der Sahara beispielsweise reichten die Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft im Jahr 2007 von 82 Prozent in Tansania bis zu 10 Prozent in Mauritius. In der Region Südostasien und Pazifik entfielen in Papua-Neuguinea 72 Prozent der Beschäftigung auf die Landwirtschaft, in Singapur dagegen lag dieser Anteil bei 0 Pro-

⁴ IAA: *African Employment Trends* (Genf, Apr. 2007).

⁵ VN DESA: *World Population Prospects: The 2006 revision*, Population Database <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>, Seitenaufruf am 17. Jan. 2008.

zent. In Lateinamerika und der Karibik reichte das Spektrum von Haiti mit 51 Prozent bis zu Puerto Rico mit 2,1 Prozent.

Tabelle 3.3. Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft, regionale und nationale Höchst- und Tiefstwerte

	Beschäftigung in der Landwirtschaft (%)		
	2007*	Höchste Rate in der Region	Niedrigste Rate in der Region
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	3,9	32,1 (Rumänien)	0,4 (San Marino)
Mittel- und Südosteuropa (ohne EU) sowie GUS	19,5	58,4 (Albanien)	10,2 (Russ, Föderation)
Ostasien	38,4	44,1 (China)	0,1 (Macao, China)
Südostasien und Pazifik	43,9	72,3 (Papua Neuguinea)	0,0 (Singapur)
Südasien	48,0	66,4 (Nepal)	17,3 (Malediven)
Lateinamerika und Karibik	19,1	50,5 (Haiti)	2,1 (Puerto Rico)
Mittlerer Osten	17,5	54,1 (Jemen)	0,0 (Kuwait)
Afrika südlich der Sahara	64,7	82,1 (Tansania)	10,0 (Mauritius)
Nordafrika	32,8	45,4 (Marokko)	21,1 (Algerien)

* Zahlen für 2007 sind vorläufige Schätzungen.
Quelle: IAA: *Global Employment Trends Model*, 2007; und IAA: *Key Indicators of the Labour Market*, 5. Auflage, Genf (2007). Berücksichtigt wurden nur Länder mit Daten nach 1999.

Tabelle 3.4. Welt- und Regionalschätzungen der weiblichen/männlichen Beschäftigung in der Landwirtschaft als prozentualer Anteil der weiblichen/männlichen Gesamtbeschäftigung

	1997		2007*	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Welt	43,5	40,0	36,1	34,0
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	5,3	6,7	3,2	4,6
Mittel- und Südosteuropa (ohne EU) sowie GUS	26,9	27,0	19,2	19,8
Ostasien	51,9	44,6	41,0	36,3
Südostasien und Pazifik	50,3	47,7	43,4	44,3
Südasien	74,0	53,5	60,5	42,9
Lateinamerika und Karibik	14,6	28,6	10,7	24,7
Mittlerer Osten	28,4	19,6	31,0	12,5
Afrika südlich der Sahara	74,8	70,0	67,9	62,4
Nordafrika	31,2	36,6	32,6	32,9

* Zahlen für 2007 sind vorläufige Schätzungen.
Quelle: IAA, *Global Employment Trends Model*, 2007; siehe auch Technical Note in IAA: *Global Employment Trends* (Genf, 2005); weitere technische Informationen zu den Verfahren für Welt- und Regionalschätzungen siehe <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>

67. Wie aus Tabelle 3.4 hervorgeht, sind weltweit die Beschäftigungsanteile von Männern und Frauen in der Landwirtschaft, verglichen mit ihren Beschäftigungsraten in

anderen Sektoren, sehr ähnlich, mit einem nur geringfügig höheren Anteil der in der Landwirtschaft arbeitenden Frauen (36,1 Prozent) im Vergleich zu dem der Männer (34 Prozent). Im Mittleren Osten und Nordafrika stieg der Anteil der Frauen, die in der Landwirtschaft arbeiten, zwischen 1997 und 2007 an, dies sind die einzigen Regionen, in denen ein solcher Trend zu beobachten war. Parallel dazu erfolgte ein genereller Anstieg der Lohnbeschäftigung von Frauen in diesen beiden Regionen sowie ein Rückgang der Zahl der auf eigene Rechnung arbeitenden und der als mithelfende Familienarbeitskräfte tätigen Frauen, was darauf hindeutet, dass Frauen in diesen Regionen zunehmend bezahlte Beschäftigungen in diesem Sektor finden. In Lateinamerika und der Karibik erreicht der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Frauen nur 10,7 Prozent, ein sehr viel geringerer Beschäftigungsanteil als der von Männern, der bei 24,7 Prozent liegt. Im Gegensatz dazu sind im Mittleren Osten und in Südasien wesentlich mehr Frauen als Männer in der Landwirtschaft beschäftigt (31 gegenüber 12,5 Prozent bzw. 60,5 gegenüber 42,9 Prozent). Sowohl in Ostasien als auch in Afrika südlich der Sahara sind die weiblichen Beschäftigungsraten in der Landwirtschaft ebenfalls höher als die männlichen, wenn auch der Unterschied geringer ist (41 gegenüber 36,3 Prozent bzw. 67,9 gegenüber 62,4 Prozent). Bemerkenswert ist, dass die beiden Regionen mit den höchsten Anteilen weiblicher Beschäftigter in der Landwirtschaft – Afrika südlich der Sahara und Südasien – auch die Regionen mit dem geringsten Anteil weiblicher Arbeitskräfte sind, die Lohn oder Gehalt beziehen, nämlich 15,5 Prozent in jeder Region, wie aus Tabelle 3.5 hervorgeht. Ebenfalls bemerkenswert sind die im Vergleich zu Männern durchgehend höheren Anteile weiblicher Arbeitskräfte, die als „mithelfende Familienarbeitskräfte“ eingestuft werden. Südasien bietet hierfür ein besonders augenfälliges Beispiel.

68. Forschungen auf der Mikroebene haben gezeigt, dass zwischen der Statuskategorie „unbezahlte mithelfende Familienangehörige“ und dem Anteil an der landwirtschaftlichen Beschäftigung eine starke Korrelation besteht. In den meisten Ländern gilt: je höher der Anteil an der landwirtschaftlichen Beschäftigung, desto höher der Anteil der „mithelfenden Familienarbeitskräfte“. Um es anders auszudrücken: unbezahlte mithelfende Familienarbeitskräfte, in der Regel Frauen und Kinder, finden sich typischerweise im Landwirtschaftssektor, vor allem in Entwicklungsländern. Dies gilt für beide Geschlechter, aber für Frauen noch stärker als für Männer. Wenn also ein hoher Anteil der Frauen eines Landes in der Landwirtschaft arbeitet, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie unbezahlte mithelfende Familienarbeitskräfte sind – und sich daher in extrem prekären Beschäftigungssituationen befinden – außerordentlich hoch. Im Fall Pakistans (2005-06) beispielsweise entfallen mehr als zwei Drittel der weiblichen Beschäftigung auf die Landwirtschaft, und die mithelfenden Familienarbeitskräfte machen 57 Prozent der gesamten weiblichen Beschäftigung aus. Kreuztabellierungen zeigen, dass mehr als 90 Prozent aller weiblichen mithelfenden Familienarbeitskräfte (in allen Sektoren) in der Landwirtschaft zu finden sind ⁶.

Arbeitserträge

69. In vielen Regionen ist die Landwirtschaft auch weiterhin die vorherrschende Beschäftigungsquelle, aus der in Afrika 63 Prozent, in Asien 62 Prozent, in Europa 50 Prozent und in Lateinamerika 56 Prozent der ländlichen Haushaltseinkommen stam-

⁶ Für weitere Details siehe IAA: KILM, 5. Auflage, Kap. 1B (Genf, 2007).

Tabelle 3.5. Beschäftigungsstatus von Frauen und Männern, Anteile an der weiblichen/männlichen Gesamtbeschäftigung, 1997 and 2007

	Lohn- und gehaltsabhängige Erwerbstätige		Arbeitgeber		Erwerbstätige auf eigene Rechnung		Mithelfende Familienarbeits- kräfte	
	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*
Frauen (%)								
Welt	41,8	46,4	2,1	1,8	21,6	26,9	34,5	24,9
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	85,1	88,0	4,2	3,9	6,8	5,8	4,0	2,3
Mittel- und Südosteuropa (ohne EU) sowie GUS	77,5	78,5	3,6	3,0	11,4	13,6	7,6	5,0
Ostasien	28,7	39,2	1,6	0,7	25,7	36,8	44,0	23,3
Südostasien und Pazifik	29,4	35,1	1,0	0,9	23,2	28,0	46,5	36,0
Südasien	11,4	15,5	0,5	0,3	17,4	25,2	70,7	58,9
Lateinamerika und Karibik	67,8	64,6	2,1	2,7	21,7	25,5	8,4	7,1
Mittlerer Osten	43,7	55,3	1,1	1,5	25,7	17,9	29,4	25,3
Afrika südlich der Sahara	12,4	15,5	2,6	2,8	48,0	46,9	37,0	34,7
Nordafrika	49,3	58,4	2,2	3,2	16,2	12,4	32,3	26,0
Männer (%)								
Welt	44,9	47,9	4,3	3,4	37,2	37,4	13,5	11,3
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	80,6	82,1	8,1	7,9	10,1	9,3	1,2	0,8
Mittel- und Südosteuropa (ohne EU) sowie GUS	74,7	76,1	4,2	4,1	17,5	17,7	3,6	2,1
Ostasien	38,4	46,4	3,7	1,3	39,8	40,5	18,1	11,8
Südostasien und Pazifik	38,1	41,6	2,9	2,3	43,3	41,5	15,7	14,6
Südasien	21,0	24,4	2,2	1,2	58,0	56,1	18,8	18,3
Lateinamerika und Karibik	62,4	60,6	5,5	5,9	26,6	29,7	5,6	3,8
Mittlerer Osten	58,7	65,2	5,8	6,7	28,1	23,0	7,4	5,2
Afrika südlich der Sahara	25,2	30,3	3,4	3,2	49,6	48,0	21,8	18,4
Nordafrika	57,1	59,9	9,4	11,9	17,9	16,2	15,6	12,0

*Zahlen für 2007 sind vorläufige Schätzungen.

Hinweis: Der Indikator des Beschäftigungsstatus unterscheidet zwischen drei Kategorien von Gesamtbeschäftigten. Dies sind: a) lohn- und gehaltsabhängige Erwerbstätige (auch als Arbeitnehmer bezeichnet); b) Selbständige; und c) mithelfende Familienarbeitskräfte (auch als unbezahlte Familienarbeitskräfte bezeichnet). Unterkategorien der Gruppe der Selbständigen sind Selbständige mit Angestellten (Arbeitgeber), Selbständige ohne Angestellte (Erwerbstätige auf eigene Rechnung) und Mitglieder von Erzeugergenossenschaften. Nach der Internationalen Klassifikation der Stellung im Beruf (ICSE) sind die Grundkriterien zur Definition der Statusgruppen die Arten der ökonomischen Risiken, denen sie bei ihrer Arbeit ausgesetzt sind, wobei ein Element die Stärke der institutionellen Bindung zwischen der Person und ihrem Arbeitsplatz ist, und die Art der Befugnisse gegenüber Unternehmen und anderen Arbeitnehmern, die der Arbeitsplatzinhaber explizit oder implizit aufgrund des Beschäftigungsvertrags hat oder haben wird. Für weitere Einzelheiten zu den Definitionen des Beschäftigungsstatus siehe: „Resolution concerning the international classification of status in employment“, angenommen von der 15. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker, Genf, 1993, Website: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/class/icse.htm>

Quelle: IAA: *Global Employment Trends Model*, 2007; siehe auch Technical Note in IAA: *Global Employment Trends* (Genf, 2005); weitere technische Informationen zu den Verfahren für Welt- und Regionalschätzungen siehe <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>

men⁷. Allerdings entfällt inzwischen ein sehr viel höherer Anteil auf nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten. In Kenia z. B. beziehen Kleinbauern etwa 40 Prozent ihres Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, wobei 7 Prozent aus Transferleistungen, 12 Prozent aus kommerziellen Tätigkeiten und 21 Prozent aus Löhnen oder Gehältern stammen⁸. Tabelle 3.6 präsentiert Paneldaten aus wiederholten Haushaltserhebungen in Bangladesch, Indien (Tamil Nadu), den Philippinen und Thailand, die diesen Trend veranschaulichen. Während die nichtlandwirtschaftlichen Einkommen in den achtziger Jahren in sieben von acht Fällen weniger als 50 Prozent zu den Haushaltseinkommen beigetragen hatten, überstieg 2003-04 der Anteil des Haushaltseinkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten den auf Landwirtschaft basierenden Anteil in fünf von acht Fällen, häufig um erhebliche Beträge. Dies galt für landwirtschaftliche Gebiete mit hohem Potenzial ebenso wie für marginale Gebiete.

Tabelle 3.6. Veränderungen und Unterschiede in den realen ländlichen Haushaltseinkommen pro Kopf (PPP US\$) und in ihrer Zusammensetzung (%) in ausgewählten Gebieten Asiens

	Landwirtschaftl. Gebiete mit hohem Potenzial		Marginale landwirtschaftl. Gebiete	
	1980er	2003-04	1980er	2003-04
Philippinen				
Pro-Kopf-Einkommen (PPP\$)	1.065	2.364	386	1.119
Nichtlandwirtschaftlich (%)	45	70	37	60
Thailand				
Pro-Kopf-Einkommen (PPP\$)	2.014	4.617	959	2.543
Nichtlandwirtschaftlich (%)	10	47	21	74
Bangladesch				
Pro-Kopf-Einkommen (PPP\$)	634	1.001	841	1.094
Nichtlandwirtschaftlich (%)	33	51	55	57
Tamil Nadu (Indien)				
Pro-Kopf-Einkommen (PPP\$)	520	697	228	623
Nichtlandwirtschaftlich (%)	9	4	7	27

Quelle: Otsuka und Yamano: „The role of rural labour markets in poverty reduction: evidence from Asia and East Africa“, Entwurf eines Hintergrundpapiers für den „World Development Report 2008“. Adaptiert von Tabelle 6 unter Heranziehung von Paneldaten aus wiederholten Haushaltserhebungen.

70. Ein genauerer Blick auf Daten aus Bangladesch (1987-2000), die in Tabelle 3.7 präsentiert werden, zeigt eine sehr langsame Zunahme der Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit mit einer jährlichen Wachstumsrate von nur 0,3 Prozent, was einem Gesamtanstieg von weniger als 4 Prozent über die 13 Jahre entspricht. Die erzielte Zunahme war weitgehend auf Diversifizierung zurückzuführen, nämlich die Verlagerung vom Reisanbau zum Anbau höherwertiger Nutzpflanzen, deren Wert jährlich um

⁷ G. Anriquez und K. Stamoulis: *Rural development and poverty reduction: Is agriculture still the key?*, ESA-Arbeitspapier Nr. 07-02 (Rom, FAO, Juni 2007).

⁸ Jayne et al. (2003) zitiert in O. Nagayets: „Small farms: Current status and key trends“, The Future of Small Farms Research Workshop, Wye College, 26.-29. Juni 2005 unter www.ifpri.org

4,3 Prozent anstieg und damit zum Teil den Rückgang der landwirtschaftlichen Löhne ausglich. Dagegen stieg das Einkommen aus nichtlandwirtschaftlichen Quellen während des gleichen Zeitraums von 348 auf 591 US-Dollar, also um 70 Prozent, das entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 4,3 Prozent. Der Anteil des nichtlandwirtschaftlichen Einkommens am gesamten Haushaltseinkommen stieg damit von unter 40 Prozent im Jahr 1987 auf über 51 Prozent im Zeitraum 1999-2000. Dies ist auf zwei Hauptfaktoren zurückzuführen: die Ausweitung von Handels- und Geschäftstätigkeiten, die 19,9 Prozent der Haushaltseinkommen ausmachten, sowie den Anstieg der Transferleistungen, deren Anteil am Haushaltseinkommen sich von 4,7 auf 11,8 Prozent erhöhte. Abwanderung und rückläufige Geburtenraten trugen zu einer Verringerung der Durchschnittsgröße der Haushalte und damit auch zu einem schnelleren Anstieg nicht nur der Haushalts-, sondern auch der Pro-Kopf-Einkommen bei.

Tabelle 3.7 Bangladesch, Wachstum und Struktur der ländlichen Einkommen, 1987 und 2000

Einkommensquelle	Einkommen (US\$/Haushalt)		Anteil am Gesamteinkommen		Jährliche Wachstumsrate, 1987-2000
	1987	2000	1987	2000	
Landwirtschaft	541	560	60,9	48,7	0,3
Reisanbau	266	252	29,9	21,9	-0,4
Andere Nutzpflanzen	79	134	8,9	11,6	4,3
Landwirtschaft ohne Pflanzenbau	94	122	10,6	10,6	2,1
Landwirtschaftliche Löhne	102	52	11,5	4,5	-5,5
Nichtlandwirtschaftlich	348	591	39,1	51,3	4,3
Handel & Geschäftstätigkeit	112	229	12,6	19,9	5,9
Dienstleistungen	126	144	14,2	12,5	1,1
Transferzahlungen	42	136	4,7	11,8	9,8
Nichtlandwirtschaftliche Arbeit	68	82	7,6	7,1	1,5
Haushaltseinkommen insgesamt	889	1,151	100	100	2,1
Haushaltsgröße	6,0	5,5	-	-	-0,6
Pro-Kopf-Einkommen	148	208			2,7

Quelle: Tabelle 5, Hossain et al. 2003, IRRI-BIDS Stichproben-Haushaltserhebung.

71. Während des gleichen Zeitraums fiel in Bangladesch der Anteil der Haushalte, die Landwirtschaft als Hauptbeschäftigung angaben, von knapp 70 Prozent auf knapp unter die Hälfte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Landwirtschaft aufgegeben wurde, es zeigt vielmehr eine stärkere Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit der Haushaltsmitglieder. Tatsächlich stieg der Anteil der Haushalte, die angeben, dass sie einen Teil ihres Einkommens aus kleinbäuerlicher Landwirtschaft und anderen landwirtschaftlichen Aktivitäten beziehen, auf ein hohes Niveau, nämlich 69,9 bzw. 86,2 Prozent. Die Bedeutung der landwirtschaftlichen Lohnarbeit als Hauptbeschäftigung und als Beitragsquelle zum Haushaltseinkommen ging zurück. Diese Entwicklung wird in Tabelle 3.8 veranschaulicht.

72. In Indien scheint sich in den neunziger Jahren eine ähnliche Entwicklung vollzogen zu haben, mit steigender landwirtschaftlicher Produktion, einer relativ geringen Zunahme der Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Betrieben, aber einem wesentlich

Tabelle 3.8. Bangladesch, Verteilung der Arbeitnehmer nach Hauptbeschäftigung, 1987 und 2000

	Als Hauptbeschäftigung angegeben (% der Haushalte)		Als Teileinkommensquelle angegeben (% der Haushalte)	
	1987	2000	1987	2000
Kleinbäuerliche Landwirtschaft	44,6	36,7	64,0	69,9
Landwirtschaftl. Lohnarbeit	22,4	11,8	51,6	28,2
Sonstige Landwirtschaft	1,2	0,9	78,0	86,2
Landwirtschaft insgesamt	68,2	49,4		
Handel und Geschäftstätigkeit	8,3	12,2	31,9	32,3
Dienstleistungen	14,7	21,7	21,9	28,0
Nichtlandwirtschaftliche Arbeit	8,7	16,8	29,2	23,7
Insgesamt	100	100		

Quelle: Tabelle 4, Hossain et al. 2003, IRRI-BIDS Stichproben-Haushaltserhebung.

höheren Anstieg der Einkommen aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten. Im Zeitraum von 16 Jahren zwischen 1983 und 1999/2000 stieg die Beschäftigung in der Landwirtschaft um 16 Prozent, die ländliche Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft jedoch um 57 Prozent. Die landwirtschaftlichen Gewerkschaften Indiens berichteten über einen deutlichen Rückgang der Arbeitsangebote, der sich in verschiedenen Regionen des Landes zwischen 20 und 77 Prozent bewegte. Die Gewerkschaft Bharatiya Khet Majdoor Union (BKMU) in Haryana teilte mit, dass sich die Erntearbeit, die Mitte der neunziger Jahre Beschäftigung für einen Monat geboten hatte, bis 2001 auf sieben Tage reduziert habe. Die Gewerkschaft Andhra Pradesh Vyavasya Vruthidarula Union (APVVU) in Anantapur, Andhra Pradesh, berichtete, dass die verfügbare Beschäftigung von 180 auf weniger als 90 Arbeitstage pro Jahr gefallen sei. Der Landarbeiterverband Working Peasant's Movement (WPM) in Tamil Nadu musste feststellen, dass die Arbeitsmöglichkeiten in Gebieten mit Bewässerungslandwirtschaft innerhalb von zehn Jahren von 240 bis 270 Tagen auf 60 bis 70 Tage pro Jahr zurückgingen. Das sinkende Angebot an Lohnarbeit wurde auf Mechanisierung, Veränderungen der Anbaumuster und die Umwandlung von Flächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke zurückgeführt. Außerdem fehlten den kleinen und mittleren Landwirten die Mittel für die Anstellung von Arbeitskräften, weil sie höhere Kosten für Produktionsmittel wie HochleistungsSaatgut, anorganische Düngemittel und Pestizide zu tragen hatten⁹. All dies führte dazu, dass im Jahr 2002 80 Prozent der männlichen und 92 Prozent der weiblichen Beschäftigten in der Landwirtschaft Gelegenheitsarbeiter waren¹⁰.

73. Auch in verschiedenen anderen Ländern berichteten die landwirtschaftlichen Gewerkschaften über einen Rückgang der Angebote an regelmäßiger Lohnbeschäftigung. Die Mehrheit derjenigen, die den Fragebogen des Amtes beantworteten, erklärten, dass in den Unternehmen, mit denen Gesamtarbeitsverträge bestanden, die Anzahl der regelmäßig beschäftigten weiblichen Arbeitnehmer während der vergangenen fünf Jahre

⁹ Paschim Banga Khet Majoor Samity (PBKMS): *Globalization and agricultural workers*, IUF Land and Freedom Project discussion paper 3 (Genf, 2002).

¹⁰ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

zurückgegangen sei, und mehr als 40 Prozent erklärten, dass die Anzahl der Zeitarbeiterinnen zugenommen habe.

74. Lohnarbeit in der Landwirtschaft wird in der Regel schlecht bezahlt. Die meisten Landwirtschaftsministerien berichteten in ihrer Antwort auf den Fragebogen des Amtes, dass die Durchschnittslöhne in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei – den Hauptbeschäftigungsbereichen von Landbewohnern – niedriger waren als die Durchschnittslöhne im informellen Sektor in Städten. Tatsächlich gelten in verschiedenen Ländern die Mindestlohnvorschriften nicht für landwirtschaftliche Arbeitnehmer, in anderen sind bestimmte Arbeitnehmer- oder Beschäftigungskategorien, die häufig in der Landwirtschaft oder bei anderen ländlichen Tätigkeiten zu finden sind, davon ausgenommen, beispielsweise Gelegenheitsarbeiter, Teilzeitarbeiter, Akkordarbeiter, Saisonarbeiter oder Naturalpächter, die einen Teil ihrer Erzeugnisse als Pachtzins an ihren Grundbesitzer abführen. Die Entlohnungssysteme können diese Situation verschärfen. Viele Landwirtschaftsarbeiter, insbesondere Gelegenheits-, Zeit- oder Saisonarbeiter, werden zumindest teilweise auf Akkordbasis bezahlt, z. B. nach Kilo gepflücktem Obst oder Gemüse, nach Anzahl der gejäteten Reihen oder besprühten Hektare, anstatt nach geleisteter Arbeitszeit, also auf Tages-, Wochen- oder Monatsbasis. So wurden etwa auf den Kautschukplantagen in Indien 65 Prozent der Arbeitnehmer auf Akkordbasis entlohnt; auf den Teeplantagen waren es sogar 90 Prozent. 57 Prozent der Akkordarbeiter auf den Kautschukplantagen waren Männer, die im Durchschnitt 90 Rupien pro Tag verdienten; der Frauenanteil unter den Akkordarbeitern auf den Teeplantagen war genauso hoch, aber ihr Verdienst betrug lediglich 63 Rupien pro Tag¹¹. In der Tat ist die unterschiedliche Bezahlung von Männern und Frauen in der Landwirtschaft in vielen Ländern die Norm.

75. Die Reallöhne der landwirtschaftlichen Lohnarbeiter können erheblich schwanken. So ergab eine Serie von sechs Lohnerhebungen, die zwischen 1958 und 2004 unter Teeplantagenarbeitern in Indien durchgeführt wurden, dass zwischen den einzelnen Erhebungen die Reallöhne um 31 Prozent gefallen bzw. um bis zu 79 Prozent gestiegen waren¹². Die Weltbank berichtete über fallende Agrarlöhne in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern, z. B. in Brasilien, wo die Einkommen der Gelegenheitsarbeiter zwischen 1980 und 2004 um 30 Prozent zurückgingen. Über Chile wurde berichtet, dass der Tageslohn für Arbeitnehmer im Obstbau zwischen den saisonalen Spitzenzeiten und der Nebensaison um 50 bis 60 Prozent schwankte¹³.

76. Die Tabellen 3.9 und 3.10 zeigen Lohnsätze für verschiedene Tätigkeiten auf Dorfebene in Ghana und Mexiko. Forschungsarbeiten in Ghana ergaben, dass der typische Tageslohn, der einem Arbeiter in einem kleinbäuerlichen Betrieb gezahlt wurde, im Jahr 2000 nur 0,71 US-Dollar betrug, und dass selbst der Höchstsatz von 1,42 US-Dollar unter dem Tagesverdienst eines Gemüseanbauers lag und weniger als die Hälfte des Verdienstes eines Bauern betrug, der Nahrungspflanzen anbaut. Forschungen in Mexiko im Zeitraum 1996-98 ergaben einen mittleren Stundenlohn für Landwirtschaftsarbeiter von 0,41 US-Dollar; er lag damit etwas höher als der von Handwerkern, erreichte aber weniger als die Hälfte des mittleren Verdienstes von Händlern. Bei der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung lag der Durchschnittslohn 56 Prozent höher als in der Landwirtschaft¹⁴. In Uganda erhielten die in der Landwirtschaft und der Fischerei

¹¹ Labour Bureau, Government of India: *Occupational Wage Survey* (Sixth round 2006): Report on plantation industries, Kap. 2, Tab. 2.4 und 4.4.

¹² Labour Bureau, a.a.O., Tab. 4.13.

¹³ Weltbank, *World Development Report 2008*, a.a.O.

¹⁴ Weltbank, *World Development Report 2008*, a.a.O.

tätigen Arbeitnehmer den niedrigsten mittleren Lohn aller großen Berufsgruppen, er erreichte im Durchschnitt nur 20 Prozent des Verdienstes eines Büroangestellten¹⁵. In Indien waren im Zeitraum 1999-2000 die Lohnsätze für männliche ländliche Gelegenheitsarbeiter in nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen um 50 Prozent höher als in der Landwirtschaft.

Tabelle 3.9. Erträge verschiedener Tätigkeiten in vier Dörfern im Süden Ghanas, 2000

	US\$/Tag
Schreinerei	2,48
Erzeugung von Holzkohle	2,61
Gemüseanbau	1,58
Anbau von Nahrungspflanzen	3,90
Typischer Tageslohn in kleinbäuerlichen Betrieben	0,71
Höchster Tageslohn in kleinbäuerlichen Betrieben	1,42
Quelle: Wiggins, Marfo und Anchirinah 2001.	

Tabelle 3.10. Arbeitserträge, vier mexikanische Dörfer, 1996-98

	Mittlere Erträge, US\$ pro Stunde
Handwerker	0,25
Informelle Beschäftigte	0,26
Landwirtschaftsarbeiter	0,41
Hausangestellte	0,46
Bauarbeiter	0,48
Schreiner	0,48
Fahrer	0,56
Informelle Arbeiter	0,70
Händler	0,91
Formelle Beschäftigte	0,96
Soldaten, Polizisten	1,06
Lehrer	1,85
Facharbeiter	2,35
Insgesamt	0,41
Frauen	0,36
Männer	0,44
Quelle: Wiggins et al. 1999.	

77. Gewerkschaften in vier indischen Staaten berichteten, dass die Lohnsätze für Frauen nur 50 bis 60 Prozent der männlichen Lohnsätze betragen. In Andhra Pradesh hatten die männlichen Landwirtschaftsarbeiter die landwirtschaftliche Lohnarbeit

¹⁵ Uganda Bureau of Statistics: *Labour market conditions in Uganda* (Kampala, 2006), Tab. 2.11, Median monthly wage by occupation, S. 17.

weitgehend aufgegeben und sich stattdessen der kleinen Warenproduktion und Beschäftigungsbereichen außerhalb der Landwirtschaft zugewandt. In einigen Fällen ging es dabei um Schuldarbeit: der verschuldete männliche Arbeiter zog sich aus der schlecht bezahlten Landwirtschaftsarbeit zurück und übertrug die Schuldentrückzahlung und die Versorgung des Haushalts den weiblichen Familienmitgliedern¹⁶.

78. Landwirtschaft kann ein Motor für Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt sein, aber sie kann diese Rolle nur spielen, wenn die politischen Voraussetzungen stimmen. Empirische Belege zeigen, dass Beschäftigungswachstum und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft den Weg ebnen können für einen ausgewogeneren Entwicklungsprozess, der durch einen gesunden Landwirtschaftssektor gestützt wird¹⁷. Die Erfahrungen der IAO-Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht sind eher gemischt: während einige einen Rückgang der Wertschöpfung pro Beschäftigten in der Landwirtschaft verzeichnen mussten, konnten andere die Wertschöpfung längerfristig steigern. Dies wird in Anhang 2 veranschaulicht, der die Veränderung der Wertschöpfung pro Beschäftigten in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei zwischen 1980 und 2005 zeigt. Die Entscheidung für die richtige Politik ist eine wesentliche Voraussetzung für die Steigerung der Produktivität in diesem Sektor. In Kapitel 4 wird diese Frage ausführlicher erörtert.

Zugang zu Land

79. Die meisten Menschen, die Land bewirtschaften, arbeiten in landwirtschaftlichen Kleinbetrieben. Die Bezeichnungen variieren – Kleinbetriebe, Familienbetriebe, Subsistenzbetriebe oder ressourcenarme Betriebe. Eine generelle Definition gibt es nicht. Häufig dient die Größe der bewirtschafteten Parzellen als Anhaltspunkt, aber diese Skala ist von einem Land zum anderen höchst unterschiedlich und sagt auf jeden Fall nichts über die Qualität des Landes, seine produktive Nutzung oder sein natürliches, soziales, politisches oder kommerzielles Umfeld aus.

80. In ihrer Strategie zur ländlichen Entwicklung definiert die Weltbank landwirtschaftliche Kleinbetriebe als Betriebe mit geringer materieller Ausstattung, die weniger als zwei Hektar Kulturfläche bewirtschaften¹⁸. Auf dieser Grundlage sind 85 Prozent der 525 Millionen Bauernhöfe der Welt landwirtschaftliche Kleinbetriebe, drei Viertel davon mit weniger als 1 Hektar Land. Auf Asien entfallen 87 Prozent der landwirtschaftlichen Kleinbetriebe der Welt, die Hälfte davon allein auf China und 23 Prozent auf Indien. 95 Prozent oder mehr aller Bauernhöfe in Bangladesch, China und Vietnam sind Kleinbetriebe, in Afrika beträgt ihr Anteil 80 Prozent. 97 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe in der Demokratischen Republik Kongo, 90 Prozent in Ägypten und 87 Prozent in Äthiopien sind Kleinbetriebe mit weniger als 2 Hektar.

81. Die enorme Ungleichheit der Landverteilung ist nach wie vor eine wichtige Ursache für extreme Armut. In Lateinamerika beispielsweise beträgt die durchschnittliche Betriebsgröße 67 Hektar, aber 58 Prozent der peruanischen und 49 Prozent der mexikanischen Bauernhöfe sind kleiner als 2 Hektar. In Ecuador beträgt der Anteil der Kleinlandwirte 43 Prozent, jedoch bewirtschaften sie nur 2 Prozent der landwirtschaftlichen

¹⁶ IUL: *Globalization and agricultural workers*, a.a.O.

¹⁷ Landwirtschaftliche Produktivität und Beschäftigung werden umfassend erörtert in: IAA: „Why agriculture still matters“ in *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction* (Genf, 2004)

¹⁸ Weltbank: *Reaching the rural poor: A renewed strategy for rural development* (Washington, 2003).

Nutzfläche. In Brasilien liegt der Anteil der Kleinlandwirte bei 20 Prozent, aber ihr Anteil an der bewirtschafteten Fläche erreicht nur 1 Prozent¹⁹.

82. Landreformen sind zwangsläufig umstritten, denn sie verändern nicht nur die Verteilung von Land, sondern auch die wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse. Ohne die aktive Unterstützung durch den betreffenden Staat in Antwort auf die Forderungen der landlosen Armen wird eine solche Reform wahrscheinlich nicht erfolgreich sein. Aus der nachstehenden Tabelle geht hervor, dass die seit 1945 durchgeführten staatlich gelenkten Landreformen – entweder durch Enteignung von Großgrundbesitz, durch progressive Besteuerung von Land oder durch staatlich subventionierte Landtransfers – insgesamt die Umverteilung eines höheren Anteils der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche an einen höheren Prozentsatz der Haushalte bewirkte als die seit der Mitte der neunziger Jahren unternommenen marktgestützten Reformprogramme. Der Erfolg der Landreformen ist jedoch von zwei entscheidenden Faktoren abhängig: dem Umfang der politischen Unterstützung, die eine solche Reform genießt, und einer substanziellen staatlichen Unterstützung in Form von öffentlichen Investitionen, Krediten und technischer Hilfe, die die vielen mit neuem Land ausgestatteten Kleinbauern in die Lage versetzen, ihre Flächen in produktiver Weise zu nutzen, ihre Erzeugnisse auf den Markt zu bringen und sich aus der Armut herauszuarbeiten.

Table 3.11. Ergebnisse der Umverteilung von Land im Rahmen staatlich gelenkter Landreformprogramme in ausgewählten Ländern

Land	Zeitraum	Umverteiltes Land in % der gesamten landwirtschaftl. Nutzfläche	Begünstigte in % aller landwirtschaftlichen Haushalte
Kuba	seit 1959	80	75
Bolivien	1952-77	74,5	83,4
Republik Korea	seit 1945	65	77
Chile	1964-73	Fast 50	20
Peru	1963-76	42,4	32
Mexiko	Daten von 1970	42,9	43,4
Philippinen	1972-05	fast die Hälfte	zwei Fünftel
Japan	Seit 1945	ein Drittel	70
Ergebnisse der Umverteilung von Land im Rahmen großer marktgesteuerter Agrarreformprogramme in ausgewählten Ländern			
Brasilien	1997-2005	0,4	1,32
Kolumbien	1994-2001	0,22	0,33
Guatemala	1997-2005	4,0	1,30
Philippinen	2000-2005	0,01	0,03
Südafrika	1994-2005	1,65	4,1
Simbabwe	1980-1996	16,6	5,83
Namibia	1990-2005	6,0	0,16

Adaptiert von: Saturnino M. Borras, Jr. und Terry McKinley: "The unresolved land reform debate: Beyond state-led or market-led models", UNDP International Poverty Centre Policy research brief Nr. 2, November 2006.

¹⁹ O. Nagayets, a.a.O.

83. In Afrika und Asien geht der Trend zu einer immer stärkeren Aufteilung und Fragmentierung des Grundbesitzes. In der Demokratischen Republik Kongo z. B. ging die durchschnittliche Parzellengröße zwischen 1970 und 1990 von 1,5 auf 0,5 Hektar zurück, und fast zwei Drittel der Haushalte bewirtschafteten Flächen von weniger als 0,5 Hektar. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe. Dies lässt darauf schließen, dass die kleinbäuerliche Landwirtschaft zunehmend die Rolle eines Sicherheitsnetzes übernimmt, indem sie für eine gewisse Ernährungssicherheit sorgt, dass sie jedoch nur einen Teil der Existenzsicherungsstrategien der Familien bildet, die zunehmend auf die Diversifizierung der Einkommensquellen setzen, um ihr Wohlergehen sicherzustellen.

84. In der Tat tendieren die ländlichen Haushalte zu Existenzsicherungsstrategien, die der spezifischen Zusammensetzung des menschlichen, sozialen, natürlichen, physischen und finanziellen Kapitals, das ihren Mitgliedern zur Verfügung steht, Rechnung tragen. Die Ressourcen, mit denen die Haushalte ausgestattet sind – sei es die Qualifikation und Bildung der Familienmitglieder, die sozialen Netzwerke, denen sie angehören, die Qualität und Quantität des Grund und Bodens, über den sie verfügen, oder ihr Zugang zu anderen Ressourcen wie Wasser, Sozialdiensten, Infrastruktur, Krediten oder Bargeld aus Transferleistungen – sowie die Risiken, denen sie ausgesetzt sind, bilden zusammen genommen die Schlüsselemente der Strategien, für die sie sich entscheiden. Haushalte benötigen ein breites Spektrum von Ressourcen, um mit ihren Existenzsicherungsstrategien positive Ergebnisse zu erzielen; keine einzelne Kategorie ist für sich allein ausreichend, um die zahlreichen und verschiedenartigen Ergebnisse hervorzubringen, die die Menschen anstreben. Dies gilt insbesondere für arme Haushalte, deren Zugang zu den einzelnen Ressourcenkategorien in der Regel beschränkt ist. Kulturelle Faktoren können die Existenzsicherungsstrategien der Haushalte nachdrücklich beeinflussen. Wenn beispielsweise Eigentums-, Zugangs-, Nutzungs- und Erbrechte in Bezug auf Grund und Boden oder andere Produktivressourcen geschlechtsbezogen definiert oder eingegrenzt werden, ist es den von Frauen geführten Haushalten häufig nicht möglich, mit den Ressourcen, über die sie verfügen, positive Ergebnisse im Hinblick auf ihre Existenzsicherung zu erzielen.

85. Die Kluft zwischen dem Streben der Menschen nach menschenwürdiger Arbeit und der Realität ihres Alltags ist in armen ländlichen Gemeinwesen besonders ausgeprägt. Die Defizite an menschenwürdiger Arbeit kommen vor allem in der Tatsache zum Ausdruck, dass die Einkommen niedriger und ungleicher verteilt sind als in der übrigen Wirtschaft. Schlecht bezahlte Niedrigjobs für Ungelernte machen es den arbeitenden Armen schwer, sich aus der Armut herauszuarbeiten. Ein hoher Anteil informeller Arbeit, schlecht funktionierende Arbeitsmärkte und fehlende Investitionen in die Schaffung von ländlichen Unternehmen und Arbeitsplätzen tragen zu weit verbreiteter Unterbeschäftigung bei und bieten jungen Schulabgängern nicht genügend tragfähige Möglichkeiten zur Sicherung ihres künftigen Wohlergehens. Solche Defizite an menschenwürdiger Arbeit sind verknüpft mit dem Mangel an sozialem Schutz, an Rechten und an Mitsprachemöglichkeiten.

Sozialer Schutz

86. Der heutige Arbeits- und sozialer Schutz ländlicher Arbeitnehmer ist stark verbesserungsbedürftig, gleich ob es sich um ihre Arbeitsbedingungen oder um die Risikoanfälligkeit ihrer Lebensgrundlagen handelt. In der Landwirtschaft beispielsweise herrschen häufig harte Arbeitsbedingungen. Landwirtschaftliche Arbeit ist naturgemäß körperlich anstrengend, sie erfordert längeres Stehen, Bücken und die Ausführung

wiederholter Bewegungen in unbequemer Körperhaltung. Das Unfallrisiko wird erhöht durch Ermüdung, nicht funktionsgerechte Werkzeuge, schwieriges Gelände, Arbeit im Freien bei jedem Wetter und einen schlechten gesundheitlichen Allgemeinzustand. Zwar bewirkte der technologische Wandel eine Verringerung der körperlichen Anstrengung bei der landwirtschaftlichen Arbeit, aber er brachte auch neue Risiken mit sich, vor allem im Zusammenhang mit der Nutzung von Maschinen und dem intensiven Einsatz von Chemikalien ohne angemessene Sicherheits-, Aufklärungs- und Ausbildungsmaßnahmen. So ist es nicht überraschend, dass die Zahl der Unfälle und Erkrankungen hoch ist und die Hälfte der Weltgesamtzahl ausmacht. Die ländlichen Arbeitnehmer gehören zu denjenigen, die am wenigsten geschützt sind, gleich ob es sich um den Zugang zu Basisgesundheitsdiensten, Entschädigung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, langfristigen Invalidenrenten und Hinterbliebenenrenten handelt. Diejenigen, die zu alt sind, um zu arbeiten, leiden unter Armut und Abhängigkeit, denn Rentensysteme gibt es für die ländliche Bevölkerung in Entwicklungsländern nur selten. Daher ist innovatives Denken gefragt, um den sozialen Schutz auf diejenigen auszudehnen, die Gefahr laufen, in die Armut abzurutschen, sowie auf diejenigen, die durch Armut daran gehindert sind, voll am wirtschaftlichen und sozialen Leben teilzunehmen. Diese Fragen werden in Kapitel 5 ausführlicher erörtert.

Rechte bei der Arbeit

87. Grundprinzipien und Rechte bei der Arbeit gelten für alle. Sie garantieren die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung von Kinderarbeit, die Beseitigung von Zwangsarbeit sowie die Nichtdiskriminierung in der Welt der Arbeit. Im ländlichen Raum werden jedoch den Arbeitnehmern selbst die grundlegendsten Rechte häufig vorenthalten. Dies zeigt sich an gewaltsamen Übergriffen auf diejenigen, die die ländlichen Armen organisieren und vertreten, an der starken Verbreitung der Kinderarbeit in der Landwirtschaft, die auf 70 Prozent der Weltgesamtzahl geschätzt wird, an der Perpetuierung der Schuldarbeit von einer Generation zur nächsten und an der gesetzlichen Ungleichbehandlung.

88. Ein großer Teil der ländlichen Arbeit wird derzeit durch die nationalen Arbeitsgesetze nicht erfasst. Das Fehlen eines Beschäftigungsvertrags hat zur Folge, dass der arbeitsrechtliche Schutz nicht greift. Das Fehlen von Mindestlöhnen und die Konkurrenz um bezahlte Beschäftigung unter jedweden Bedingungen führen dazu, dass die arbeitenden Armen auf dem Land arm bleiben. Die vielfältigen Aspekte der Armut, unter denen sie leiden – mangelnder Zugang zu sauberem Trinkwasser, Sanitäreinrichtungen, Gesundheitsdiensten und Grundbildung – werfen nicht nur wichtige Menschenrechtsfragen auf, sondern verringern auch die Fähigkeit der ländlichen Armen, sich aus der Armut herauszuarbeiten.

89. Die internationalen Arbeitsnormen bieten eine politische Orientierungshilfe zu der Art des Rechtsrahmens, der menschenwürdige Arbeit fördert. Während wirtschaftliche Kräfte gelegentlich zu einseitiger Bevorzugung bestimmter Gruppen neigen, können die aus den internationalen Arbeitsnormen abgeleiteten sozialpolitischen Maßnahmen das Gleichgewicht herstellen helfen, indem sie die Chancen für produktive Beschäftigung ausweiten, den Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen erhöhen, einen gerechteren Zugang zu Ressourcen sicherstellen und eine stärkere Beteiligung an der Entscheidungsfindung fördern. Kapitel 6 geht ausführlich auf die internationalen Arbeitsnormen ein, die für den ländlichen Sektor von besonderem Interesse sind.

Sozialer Dialog

90. Der soziale Dialog bietet den Regierungen, den Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Möglichkeit, ihre Anliegen zu Gehör zu bringen, an Entscheidungen mitzuwirken und die Lenkungsstrukturen in der Welt der Arbeit zu verbessern. In den ländlichen Gebieten ist die Schließung der Lücke bei der Interessenvertretung eine entscheidende Voraussetzung, um Probleme wie den unzureichenden rechtlichen und sozialen Schutz, den mangelnden Zugang zu Produktivvermögen und das Fehlen öffentlicher Dienste, unter denen diese Gebiete leiden, zu beheben. Dies wird neuartige Organisations- und Vertretungskonzepte erfordern, die den ländlichen Interessengruppen angemessen sind. Wahrscheinlich müssen auch neue Methoden gefunden werden, um die wirtschaftlichen Fähigkeiten zu stärken und die Mitsprachemöglichkeiten zu verbessern, um Rechte zu verteidigen und ausreichende Finanzmittel zur Gewährleistung des sozialen Schutzes aufzubringen und weiterzuleiten. Die staatliche Politik kann die kollektive Vertretung und den sozialen Dialog unterstützen oder behindern, aber die Bildung repräsentativer Organisationen und ihre ungehinderte Arbeit sind für den Erfolg des sozialen Dialogs ausschlaggebend. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände müssen ihre Rolle wahrnehmen und sich dafür einsetzen, dass alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Recht haben, sich zu organisieren und sich Organisationen ihrer Wahl anzuschließen, sodass die Institutionen des sozialen Dialogs sich mit den Defiziten an menschenwürdiger Arbeit in den ländlichen Gebieten auseinandersetzen können. Kapitel 7 befasst sich mit Fragen der Lenkungsstrukturen und des sozialen Dialogs in ländlichen Gebieten.

Auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit im ländlichen Raum

91. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Landwirtschaft weiterhin eine wichtige Einkommensquelle für die meisten ländlichen Haushalte in Entwicklungsländern darstellt, obwohl in vielen Fällen die kleinbäuerliche Landwirtschaft nur ein Teil der diversifizierten Existenzsicherungsstrategien ist, die auch Lohnarbeit innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft, Dienstleistungstätigkeiten und Transferzahlungen umfassen. Die Erträge aus landwirtschaftlicher Lohnarbeit sind niedrig und Schwankungen ausgesetzt, und die Chancen für eine regelmäßige Beschäftigung scheinen zu sinken, denn immer mehr Arbeitnehmer werden als Gelegenheits- oder Zeitarbeiter angestellt. Da die ländliche Bevölkerung der Entwicklungsländer in absoluten Zahlen noch während einer weiteren Generation zunehmen wird, müssen die Defizite an menschenwürdiger Arbeit im Bereich der ländlichen Beschäftigung dringend behoben werden.

Kapitel 4

Mehr und bessere Arbeitsplätze durch nachhaltiges ländliches Wachstum

Die Bedeutung von Wachstum und Beschäftigung

92. Landwirtschaftliches Wachstum ist nachweislich ein höchst effektives Mittel zur Armutsverringerung, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil die Mehrheit der Armen der Welt in ländlichen Gebieten und in einkommensschwachen Ländern lebt, in denen in der Regel ein großer Teil sowohl des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als auch der Beschäftigung auf die Landwirtschaft entfällt. Der Lebensunterhalt zahlreicher bedürftiger Menschen hängt direkt oder indirekt von der Landwirtschaft ab. Landwirtschaftliches Wachstum verringert Armut, indem es Einkommen erhöht, Arbeitsplätze schafft und Lebensmittelpreise senkt. Die Geschichte zeigt, dass in Europa – und in jüngerer Zeit auch in Teilen Asiens – landwirtschaftliches Wachstum dem industriellen Wachstum vorausging. Parallel zum landwirtschaftlichen Wachstum vollzieht sich eine wirtschaftliche Umstrukturierung, die paradoxerweise in der Regel mit einem sinkenden Anteil der Landwirtschaft am BIP einhergeht. Allerdings geht die Lohnquote der Landwirtschaft in der Regel sehr viel langsamer zurück als der Anteil der Landwirtschaft am BIP.

93. Landwirtschaftliches Wachstum ist eng mit anderen Wirtschaftssektoren verknüpft, in erster Linie natürlich mit der Verarbeitung und dem Vertrieb landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie der Nachfrage nach Vorleistungen und Dienstleistungen. Doch landwirtschaftliches Wachstum ist auch mit sehr vielen anderen Bereichen und Multiplikatoren verbunden und erlaubt armen Ländern, ihre Volkswirtschaften zu diversifizieren und Sektoren auszubauen, die schneller wachsen und in denen die Arbeitsproduktivität und die Löhne höher sind. Dort, wo die Produktivität der Landwirtschaft langsam steigt, so etwa in großen Teilen Afrikas südlich der Sahara, wachsen auch die nichtlandwirtschaftlichen Bereiche meist langsamer und bieten niedrigere Löhne. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen außerhalb der Landwirtschaft ist für ländliche wie städtische Gebiete und generell für die Verringerung von Armut von größter Bedeutung. Wenn also durch Wachstum in ländlichen Gebieten mehr und bessere Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, dann bedarf es gezielter Maßnahmen sowohl zu landwirtschaftlicher als auch zu nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigung.

94. Es gibt kein allgemeingültiges Rezept für die Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Beschäftigung, doch Wirtschaftswachstum ist die Grundlage für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten. Zwar sind die Wechselwirkungen zwischen Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen (Beschäftigungswirksamkeit von Wachstum) und zwischen Wachstum und Armutsverringerung sehr komplex und bei Weitem nicht automatisch, doch hohe

Kasten 4.1 Frauen in der Landwirtschaft

Frauen sind für mehr als die Hälfte der weltweiten Nahrungsmittelproduktion verantwortlich. In den Entwicklungsländern erzeugen sie 60-80 Prozent der Nahrungsmittel, und weltweit produzieren sie auch den größten Teil von Grundnahrungsmitteln wie Reis, Weizen und Mais. Eine noch größere Rolle spielen sie beim Anbau von Gemüse auf kleinen Parzellen und bei der Haltung von Kleinvieh. Sie sind häufig in Begleitung ihrer Kinder, und daher ist es nicht verwunderlich, dass rund 70 Prozent aller arbeitenden Kinder in der Landwirtschaft tätig sind.

Nach den der FAO vorliegenden Zahlen sind Frauen in Südostasien für bis zu 90 Prozent des Reisanbaus verantwortlich, und sie erzeugen in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara 80 Prozent der wichtigsten Nahrungsmittel für den Eigenverbrauch oder den Verkauf. Insgesamt gewährleisten Frauen bis zu 90 Prozent der Nahrungsaufnahme Armer in ländlichen Gebieten.

Landfrauen profitieren häufig von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten, die die exportorientierte Landwirtschaft etwa bei der Ernte von Schnittblumen, Obst und Gemüse bietet. Allerdings sind solche Tätigkeiten oft zeitlich befristet oder saisonabhängig. In Chile z. B. stellen Frauen 52 Prozent aller Zeit- und Saisonarbeitskräfte, jedoch nur 5 Prozent der langfristig angestellten Arbeitskräfte.

Quellen: FAO: „Gender and food security“, Merkblatt unter www.fao.org/Gender/en/nutr-e.htm

IUL: FAO-IAA: *Agriculture workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development* (Genf, 2005).

Wachstumsraten schaffen ein Umfeld, das der Beschäftigung und der Armutsverringering auch in ländlichen Gebieten förderlich ist. Wirtschaftswachstum setzt insgesamt mehr Ressourcen frei und erweitert damit die Möglichkeiten menschenwürdiger Arbeit, macht wirtschaftliche Entscheidungen und Anpassungsprozesse weniger schmerzhaft und bietet vor allem in Entwicklungsländern Gelegenheit, den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft zu erleichtern. Dennoch ist Wirtschaftswachstum eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Förderung der ländlichen Beschäftigung und der Armutsverringering. Zwar geht es für viele der ärmsten Länder zunächst einmal darum, überhaupt Wachstum zu erreichen, doch sollte nicht vergessen werden, dass es von der Struktur und der Verteilung dieses Wachstums abhängen wird, inwieweit es zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen kann.

95. Es gibt viele Wachstumsfaktoren, doch die wichtigsten sind Kapitalinvestitionen, die Entwicklung des Humankapitals, expandierende Märkte durch den Abbau von Handelsschranken und wirtschaftliche Integration sowie verantwortungsbewusstes staatliches Handeln. Eine wachstumsorientierte Strategie erfordert Maßnahmen in jedem dieser Bereiche. Dies setzt grundsatzpolitische Koordination und Kohärenz in verschiedenen Institutionen und Bereichen voraus. Besondere Aufmerksamkeit muss Produktivitätssteigerungen, verstärkter Binnenmarktintegration und besserem Zugang zu ausländischen Märkten sowie der Diversifizierung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten gelten.

96. Von wesentlicher Bedeutung sind eine solide und stabile makroökonomische Politik sowie eine gute Wirtschaftsführung. Geld-, fiskal- und wechselkurspolitische Maßnahmen sollten stabile und berechenbare wirtschaftliche Bedingungen gewährleisten. Eine verantwortungsvolle Wirtschaftsführung sollte einen Ausgleich schaffen zwischen der doppelten Zielsetzung der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und der Bekämpfung der Inflation, und sie sollte Politiken und Vorschriften vorsehen, die langfristige produktive Investitionen fördern. Auch sollte je nach den innerstaatlichen Verhältnissen der Förderung der Gesamtnachfrage als einer Quelle des Wirtschaftswachstums Aufmerksamkeit gelten.

97. Wachstum und Armutsverringerung werden untergraben, wenn die Verwaltung der öffentlichen Ausgaben und die Besteuerung Schwächen aufweisen und wenn das Haushaltsdefizit und die öffentliche Verschuldung nicht gut gehandhabt werden. Gute Fiskalpolitik kann das Wirtschaftswachstum durch ausgewählte öffentliche Investitionen steigern. Das Wachstum wiederum verbreitert die Steuerbasis und schafft damit die Voraussetzungen für eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben beispielsweise für die ländliche Entwicklung und die Armutsverringerung. Armutsverringerung in ländlichen Gebieten wird ermöglicht durch eine Fiskalpolitik, die die Regierung in die Lage versetzt, Gerechtigkeit, Effizienz und soziale Integration zu fördern.

98. Darüber hinaus hängt das Wachstum in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten generell aber auch von Investitionen in wichtige öffentliche Güter ab, wie etwa materielle Infrastrukturen (Straßen, Häfen und Telekommunikation), landwirtschaftliche Forschung und Beratung sowie in das Gesundheits- und das Bildungswesen. In den meisten Entwicklungsländern sind die öffentlichen und privaten Investitionen in ländlichen Gebieten sehr gering. In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara z. B. sind die Ausgaben für die Landwirtschaft so gering, dass nachhaltiges Wachstum einfach undenkbar ist. In vielen – und nicht nur afrikanischen – Ländern verdrängen Ineffizienz und ungerechte Subventionen die Investitionen in wichtige öffentliche Güter und Dienstleistungen. So wird das Problem des Investitionsmangels in der Landwirtschaft häufig noch durch Fehlinvestitionen verschärft, so etwa durch die Bereitstellung von Subventionen und Transfers, die letztlich den reicheren Bauern zugutekommen (selbst dann, wenn sie ausdrücklich ärmeren Gruppen zugeordnet sind).

99. Im Interesse der Wohlfahrt spricht vieles dafür, denjenigen zu helfen, die aller Voraussicht nach zu den Verlierern gehören werden oder die durch Strukturveränderungen oder schwere Einkommenseinbußen als erste in Mitleidenschaft gezogen werden. Staatliche Politiken und öffentliche Mittel können erforderlich sein, um Marktversagen auszugleichen, die festen Kosten der Bereitstellung von Infrastrukturen aufzuwiegen und Risiken zu reduzieren. Daher sind in vielen Ländern Reformen notwendig, die für mehr und bessere Ausgaben und Investitionen in ländlichen Gebieten sorgen. Dies erfordert „eine Verbesserung der Haushaltsverfahren und ihre Abstimmung auf gezielte Strategien für die Landwirtschaft. Mehr Öffentlichkeit und Transparenz der Zuweisung von Mitteln und der Auswirkungen sind notwendig, um politische Unterstützung für Haushaltsreformen zu mobilisieren“¹.

100. Nationale Entwicklungsstrategien, einschließlich von Strategien zur Armutsverringerung und nationalen Beschäftigungsrahmen, sollten die Landwirtschaft und die ländliche Wirtschaft einbeziehen, und zwar sowohl im Hinblick auf die Ausarbeitung von wachstumsfördernden Maßnahmen für ländliche Gemeinwesen als auch im Hinblick auf die Einschätzung der Auswirkungen von Maßnahmen auf ländliche Gebiete. Es muss festgelegt werden, welche Politiken notwendig sind, um in ländlichen Gebieten Wachstum zugunsten der Armen zu fördern, also nachhaltiges und umweltverträgliches Wachstum, das den Lebensstandard der jetzigen und künftigen Generationen anhebt, das integrativ und gerecht verteilt ist und das sich durch mehr soziale Gerechtigkeit und Solidarität auszeichnet. Für diese Art von Wachstum plädiert die Globale Beschäftigungsagenda (GBA) der IAO.

¹ Weltbank: *More and better investment in agriculture*, World Development Report 2008 Policy Brief (Washington, 2007).

Kasten 4.2 Ökosysteme, Landwirtschaft und Ernährungssicherheit

Die Auswirkungen des Klimawandels werden vor allem in den Entwicklungsländern zu spüren sein. Der vierte Bericht der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (IPCC) weist darauf hin, dass die afrikanischen Länder südlich der Sahara – also einer Region, in der sich der Warenkorb zu 60 Prozent aus Nahrungsmitteln zusammensetzt – besonders anfällig für Klimaveränderungen sind, da bis 2020 die landwirtschaftlichen Erträge einiger Länder gegenüber 1990 voraussichtlich um bis zu 50 Prozent zurückgehen und 75 bis 250 Millionen Menschen unter zunehmendem Wassermangel leiden werden.

Doch selbst ohne Klimawandel hat die afrikanische Landwirtschaft mit erheblichen Problemen zu kämpfen, darunter Bodenerosion, geringe Produktivität, unzureichende Investitionen und Abwanderung. Klimamodelle haben die massiven potenziellen Auswirkungen auf die Vegetationsperioden in allen Teilen Afrikas deutlich gemacht. Am stärksten betroffen sind die Sahelzone, die Savannen Ostafrikas und die Agrarsysteme in der Region der Grossen Seen. Ein konkretes Beispiel für die möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf die Armen: Eine Temperaturerhöhung von 2 Grad Celsius würde dem Anbau von Robusta-Kaffeesträuchern in weiten Teilen Ugandas ein Ende setzen. Gerade diese Pflanze ist es aber, die weithin als Ursache der ugandischen Erfolge bei der Armutsbekämpfung in den neunziger Jahren gilt.

Die Landwirtschaften der entwickelten Welt müssen ihren Anbau bis 2050 um 15 bis 20 Prozent ausweiten, um den veranschlagten jährlichen Anstieg der Nahrungsmittelproduktion um 2 Prozent, der für die Ernährung der wachsenden Bevölkerung notwendig ist, zu erreichen. Landwirtschaftliche Produktivität kann beeinträchtigt werden durch nährstoffarme Böden, Wassermangel, Missbrauch chemischer Substanzen (Pestizide, Herbizide, anorganische Düngemittel), Temperaturfaktoren und Steilhänge.

Ernährungsunsicherheit ist zu beheben durch die Ausweitung des Anbaus von Hohertragssorten, eine verstärkte Nutzpflanzendiversifizierung und Investitionen in ländliche Infrastrukturen und Techniken, die für arme Bauern leicht zugänglich sein müssen. Zunehmender Einsatz von Biotechnologien, Entsalzung, Bewässerung, synthetische Nahrungsmittel und die Verwendung von Sorten, die für schwierige Bedingungen maßgeschneidert sind, können die Nahrungsmittelpreise in die Höhe treiben und damit erneut zu Problemen für die Armen und zur Verstärkung ihrer Benachteiligung führen.

Quelle: Fourth Assessment Report, IPCC, November 2007; ODI 2007 Source Book on Development Related Trends.

101. Eine wichtige Ausarbeitung einer zentralen Komponente der GBA waren die Schlussfolgerungen der IAK 2007 über die Förderung nachhaltiger Unternehmen. Die IAK einigte sich auf die Rahmenbedingungen für ein förderliches Umfeld, auf Grundsätze für die Betriebsebene und auf Leitlinien zur Rolle der Regierungen und Sozialpartner bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen (siehe Abbildung 4.1)². Nachhaltige Unternehmen umfassen sowohl landwirtschaftliche als auch nichtlandwirtschaftliche Unternehmen.

² Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, Internationale Arbeitskonferenz, Juni 2007, (IAA, Genf, 2007).

Abbildung 4.1 Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, Internationale Arbeitskonferenz 2007



Quelle: IAA: Die Förderung nachhaltiger Unternehmen (Genf, 2007).

Die Bedeutung von Einkommen und Beschäftigung außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors

102. Zwar stellt die Landwirtschaft für schätzungsweise 86 Prozent der Frauen und Männer in ländlichen Gebieten eine Einkommensquelle dar und bietet 1,3 Milliarden Kleinbauern und landlosen Arbeitskräften ein Auskommen³, sie allein kann die Armut auf dem Land jedoch nicht lindern. Nichtlandwirtschaftliche Beschäftigung ist in ländlichen Gebieten von entscheidender Bedeutung. In allen ländlichen Gemeinwesen müssen nachhaltige Unternehmen gefördert werden, um mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Anhand zahlreicher Untersuchungen lässt sich nachweisen, dass nichtlandwirtschaftlichen Betrieben eine wichtige Rolle als Motor von ländlicher Entwicklung sowie von Einkommenssteigerungen und Armutsverringern zukommt⁴. Zuwächse in

³ Weltbank: *World Development Report 2008, Agriculture for development*, Overview (Washington, 2007).

der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung können zu einem Rückgang des Angebots an landwirtschaftlichen Arbeitskräften führen, was einen Lohnanstieg zur Folge hat. Somit haben Maßnahmen zur Förderung von nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigung häufig positive Auswirkungen auf ländliche Arbeitskräfte⁵.

103. Eine teilweise Umstellung auf nichtlandwirtschaftliche Einkommen kann für ländliche Haushalte eine Überlebenshilfe sein, vor allem dann, wenn es sich um landlose Haushalte handelt, die andernfalls von Gelegenheitsarbeit in der Landwirtschaft abhängig wären. Allerdings werden durch die saisonabhängige Produktion und den erhöhten Arbeitskräftebedarf in der Erntezeit sowohl die Nachfrage nach Lohnarbeitern als auch das Lohnniveau beeinflusst. Auch Umweltveränderungen machen landwirtschaftliche Einkommen unsicher. In Indien beispielsweise führten einer Untersuchung zufolge in 257 Distrikten zwischen 1956 und 1987 heftige Regenfälle zu erheblichen Lohnschwankungen⁶: Solche Schwankungen werden noch verstärkt durch den Klimawandel, der die Gefahr unvorhersagbarer Wetterkreisläufe erhöht.

104. In vielen Entwicklungsländern sind nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten traditionell eine nur wenig produktive Nebentätigkeit von Haushalten, die auf diese Weise ihre Einkommensquellen diversifizieren, um sich gegen Schwankungen ihres landwirtschaftlichen Einkommens abzusichern. Doch in vielen Agrargesellschaften werden nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten nicht nur deshalb immer wichtiger, weil sie die landwirtschaftlichen Tätigkeiten ergänzen, sondern auch deshalb, weil sie erheblich zu Einkommenssteigerungen und Beschäftigungswachstum beitragen. Dies gilt insbesondere für ländliche Gebiete mit hoch entwickelten Infrastrukturen und umfangreichem Humankapital: Ländliche nichtlandwirtschaftliche Betriebe sind in dicht besiedelten Gebieten häufig leistungsfähiger, weil dort die Nachfrage höher ist und Agglomerationsvorteile bestehen, während sie in weniger besiedelten Gebieten, in denen die Bevölkerung verstreut lebt und die Liquidität durch hohe Armutsraten begrenzt ist, durch geringe Marktnachfrage eingeschränkt sind. Generell wird die ländliche nichtlandwirtschaftliche Beschäftigung immer wichtiger für den Lebensunterhalt ländlicher Haushalte.

105. Die Entwicklung kleiner und mittlerer ländlicher Betriebe ist häufig von Vorteil für die Armen, da solche Betriebe im Allgemeinen arbeitsintensiv sind, die Erwerbslosigkeit verringern, saisonabhängige Einkommen verstetigen und örtliche Löhne ansteigen lassen. Sie erzeugen meist mehr Einkommen je Kapitaleinheit als große Firmen und produzieren in der Regel Güter und Dienstleistungen, die für Arme erschwinglich sind. Damit erleichtern sie deren Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die sie sich ansonsten nicht leisten könnten⁷. In der Regel ist es jedoch nicht das verarbeitende Gewerbe, sondern der Einzelhandel, der den Großteil der einkommenschaffenden nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten stellt.

⁴ Siehe z.B: J.W. Mellor und U. Lele: „Growth linkages of the new food grain technologies“, in *Indian Journal of Agricultural Economics*, Bd. 18, Nr. 1, S. 35-55 (1973); A.D Foster und M.R. Rosenzweig: „Agricultural productivity growth, rural economic diversity and, economic reforms: India 1970-2000“, in *Economic Development and Cultural Change*, Bd. 52, Nr. 3 (2004); Weltbank: *The rural investment climate: It differs and it matters* (Washington, 2006).

⁵ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

⁶ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

⁷ J. Lanjouw und P. Lanjouw: „The rural non-farm sector: Issues and evidence from developing countries“ in *Agricultural Economics*, Bd. 26, Nr. 1, 2001.

Kasten 4.3**Genossenschaftliche Unternehmensformen und die Förderung ländlicher Beschäftigung und Armutsverringerung**

Genossenschaften spielen in ländlichen Gebieten sowohl als Unternehmen wie auch als mitgliedergestützte Organisationen eine wichtige Rolle. Es gibt viele Formen von Genossenschaften, darunter Verbrauchergenossenschaften, Erzeugergenossenschaften und Arbeitnehmergenossenschaften, und sie sind in vielen verschiedenen Sektoren tätig. Weltweit beschäftigen Genossenschaften rund 100 Millionen Menschen, die großenteils in ländlichen Gebieten leben. Mehr als 50 Prozent der weltweiten landwirtschaftlichen Produktion werden durch Genossenschaften vermarktet. Genossenschaften spielen in bestimmten Bereichen wie etwa dem ländlichen Finanzsektor und dem örtlichen Fremdenverkehr oft eine Schlüsselrolle (1). Darüber hinaus bieten viele genossenschaftliche Betriebe den Menschen auf dem Land die Möglichkeit, sich zu grundsatzpolitischen Fragen zu äußern. Genossenschaftliche Werte und Prinzipien (Selbsthilfe, Eigenverantwortung, Demokratie, Chancengleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität) sind ebenso wie die ethischen Grundwerte der Genossenschaftsbewegung (Ehrlichkeit, Offenheit, soziale Verantwortung sowie das Prinzip der Fürsorge für die Mitglieder und ihre Gemeinschaften) im ländlichen Umfeld häufig besonders wichtig.

¹ Siehe www.redturs.org, ein lateinamerikanisches Tourismus-Netzwerk für indigene Ziele.

106. Es ist wichtig, die Auswirkungen der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung auf die Armutsverringerung und die Geschlechterbeziehungen besser einzuschätzen. Es gibt z. B. Anzeichen dafür, dass nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten in ländlichen Gebieten häufiger von den besser gestellten Mitgliedern ländlicher Gemeinwesen ausgeübt werden (mehreren Untersuchungen zufolge ist bei wohlhabenderen Familien in ländlichen Gebieten der Anteil des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit höher)⁸. In den meisten Ländern sind in den nichtlandwirtschaftlichen Bereichen vor allem Männer tätig, und dies führt in einigen Ländern zu einer „Feminisierung der in der Landwirtschaft beschäftigten Erwerbsbevölkerung“⁹.

Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Der Schlüssel zur Schaffung von mehr und besseren landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen

107. Um die Wettbewerbsfähigkeit von Agrarwirtschaften zu steigern, muss die Produktivität im landwirtschaftlichen und im nichtlandwirtschaftlichen Bereich gesteigert und der Zugang zu in- und ausländischen Märkten erleichtert werden. Es gibt mehrere Dimensionen der Verbesserung ländlicher Wettbewerbsfähigkeit (Abbildung 4.2), darunter auch Faktoren, die weitgehend betriebsintern bedingt sind, und Faktoren, die vorwiegend betriebsextern oder strukturbedingt sind, so etwa die Wirtschaftspolitik, die Handelspolitik und das Investitionsklima¹⁰. Die einzelnen Faktoren, die Wachstum fördern oder behindern, sind natürlich je nach Kontext andere. Kleinbauern z. B. kann es an Zugang zu wichtigen Inputs und Dienstleistungen fehlen, oder es kann sein, dass sie aufgrund unzureichender personeller Kapazitäten und ungeeigneter technischer Ausstattung nicht in der Lage sind, ihre Produktion zu diversifizieren und höherwertige Erzeugnisse herzustellen. Oder z. B. größere Hersteller, die

⁸ B. Panda et al.: *Some issues in rural labor markets* (Rom, FAO, vervielf., 2007).

⁹ P. Hurst et al.: *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development* (FAO-ILO-IUL, 2005).

¹⁰ IAA: „Why agriculture still matters“ in *World Employment Report 2004-05*, Kap. 3 (Genf, 2005).

exportieren wollen, müssen auf Märkten wettbewerbsfähig sein, die immer höhere Anforderungen an Qualität und Lebensmittelsicherheit stellen oder die durch Agrarzuschüsse oder Handelsschranken der entwickelten Länder verzerrt sind.

108. In manchen armen Ländern gibt es durchaus Wachstumspotenzial für kleine Erzeuger im Grundnahrungssektor. Wachstum in diesem Bereich hätte einen Anstieg der Einkommen und ein Sinken der Lebensmittelpreise zur Folge. Doch sogar die Erzeuger der traditionellen Grundnahrungsmittel müssen mit billigen Lebensmittelimporten aus dem Ausland konkurrieren. In weniger armen Ländern gibt es im Allgemeinen weniger Möglichkeiten für Wachstum im Bereich der Grundnahrungsmittel; dort ist Wachstum eher mit der Nachfrage nach Viehfutter oder mit Exporten verbunden als mit dem Binnenverbrauch von Grundnahrungsmitteln. In diesem Fall liegt der Schwerpunkt aller Wahrscheinlichkeit nach auf der Diversifizierung ländlicher Wirtschaften mit dem Ziel, die nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten sowie nichttraditionelle landwirtschaftliche Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung zu fördern, so etwa den Gartenbau, der arbeitsintensiv ist und viele Arbeitsplätze bietet. Äthiopien beispielsweise gelang es, innerhalb von nur wenigen Jahren zu einem der großen Exporteure von Schnittblumen zu werden und damit 50.000 Arbeitsplätze zu schaffen¹¹. Auch Länder wie Ecuador, Kolumbien und Costa Rica haben ihren Schnittblumenexport sehr rasch ausgebaut. Wachstumspotenzial kann es auch in Nischen wie den Märkten für organische Erzeugnisse und fairen Handel geben.

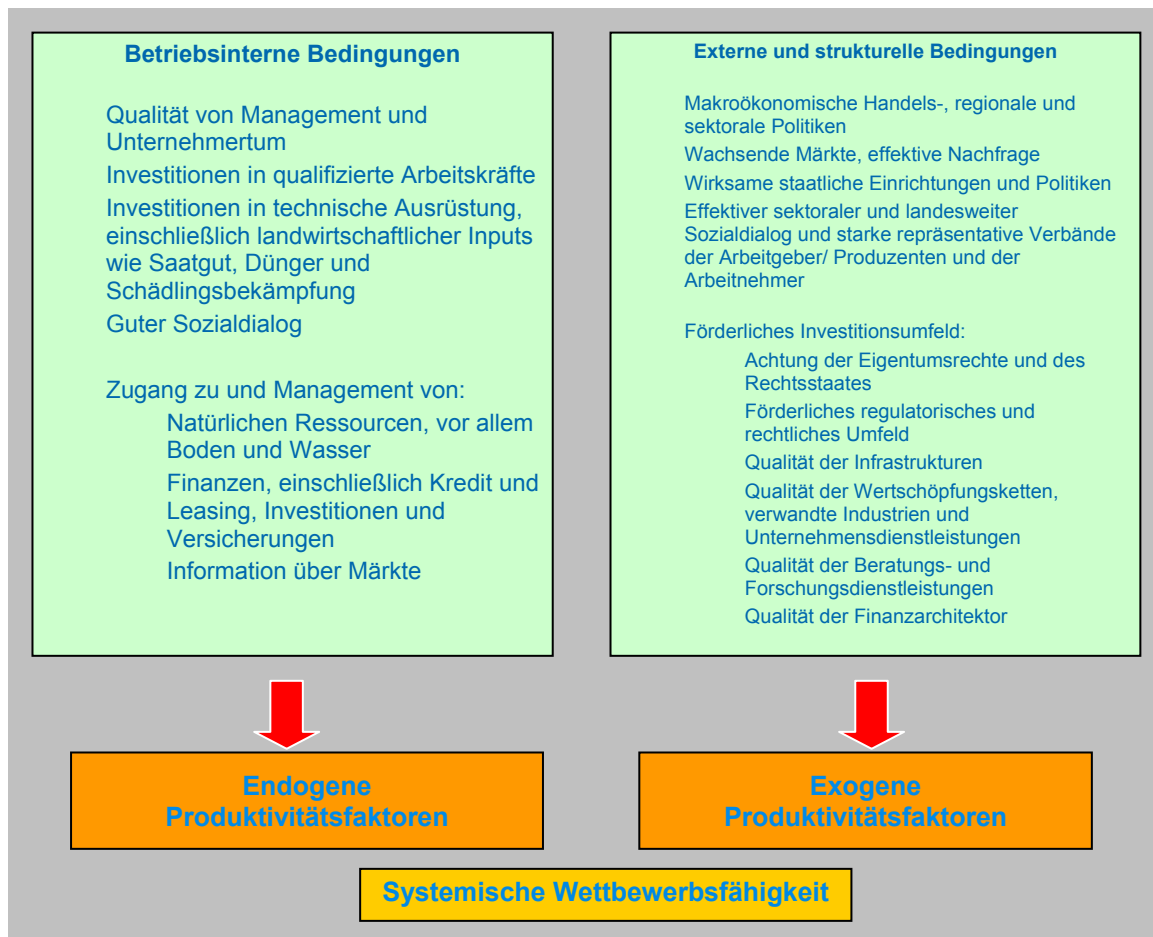
109. Doch aufgrund der besonderen Art und Eigenschaften ländlicher Arbeitsmärkte dürfte es bei freier Entfaltung der Marktkräfte zu Verhältnissen kommen, die für die Armen von Nachteil sind, während sie den größeren und kommerziell orientierten Erzeugern und jenen mit guten Kontakten zu Märkten und Infrastrukturen unverhältnismäßig viele Vorteile bieten. Daher erfordert Wachstum zugunsten der Armen in ländlichen Gebieten gezielte grundsatzpolitische Maßnahmen zur Herbeiführung gerechter Ergebnisse im Hinblick auf die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit für alle einschließlich benachteiligter oder ausgegrenzter Gruppen wie Frauen und ethnischen Minderheiten. Dies erfordert die Unterstützung von Kleinbauern und die Stärkung von Erzeugerverbänden, damit die Bauern bei der Produktion und Vermarktung den Größenvorteil nutzen und die eingesparten Kosten für den Ausbau ihrer technischen Kapazitäten verwenden können. Wo die kommerzielle Landwirtschaft vorherrscht, sind faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte eine entscheidende Voraussetzung für die Verringerung der Armut auf dem Land.

110. Eine Steigerung der Arbeitsproduktivität (durch Qualifizierung der Arbeitskräfte) und eine höhere Produktivität des Bodens (durch bessere Bewässerung, bessere Düngung und besseres Saatgut) sind ausschlaggebend für landwirtschaftliches Wachstum zugunsten der Armen und zugunsten menschenwürdiger Arbeit. Das Verhältnis zwischen Arbeitskraft und Bodenproduktivität ist von entscheidender Bedeutung und variiert je nach der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen, der Anbauweise, dem geografischen Standort und dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung. Kleinbauern z. B. wenden in der Regel Techniken an, die den Ertrag und damit die Bodenproduktivität erhöhen, und sie wenden eher arbeitsintensive als kapitalintensive Methoden an. In diesem Fall also ist die Boden- und die Kapitalproduktivität höher, die Arbeitsproduktivität jedoch niedriger als in größeren Betrieben. Im Gegensatz dazu gibt es neue Formen der kommerziellen Landwirtschaft, für die kapitalintensive Produktion und arbeitssparende Technik im Vordergrund stehen. Hier führen Produktivitätssteigerungen nicht immer zu spürbarem Beschäftigungswachstum, in manchen Fällen allerdings zu höheren

¹¹ *The Economist*, „Briefing: Ethiopia“, 3.-9. Nov. 2007.

Löhnen und einem besseren Lebensstandard der in diesen Betrieben beschäftigten Arbeitskräfte.

Abbildung 4.2 Wodurch wird ländliche Produktivität bestimmt oder beeinflusst?



111. Im Allgemeinen muss in den ersten Wachstumsphasen sowohl die Boden- als auch die Arbeitsproduktivität ansteigen, um die Armut zu verringern. Doch die Bodenproduktivität muss schneller steigen, um zusätzliche landwirtschaftliche Arbeitsplätze zugunsten der Armen zu schaffen und infolgedessen die Nachfrage nach nichtlandwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen zu beleben. Wenn Innovation für Bauern von Nutzen sein soll, dann muss sie durch Preissenkungen die Nachfrage nach ihren Erzeugnissen beleben, zugleich aber die Herstellungskosten um einen größeren Betrag senken. Wenn in späteren Wachstumsphasen die Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft zunehmen, stehen der Landwirtschaft immer weniger Arbeitskräfte zur Verfügung und die Löhne in diesem Sektor steigen. Damit die Nahrungsmittel erschwinglich bleiben, muss die Arbeitsproduktivität steigen, denn andernfalls werden steigende Lebensmittelpreise die Umstrukturierung der Wirtschaft untergraben.

112. Um die systemische Wettbewerbsfähigkeit in ländlichen Gebieten zu fördern, müssen staatliche Politiken eine ausgewogene und gerechte Entwicklung sicherstellen. Wird die landwirtschaftliche Produktivität nicht durch grundsatzpolitische Maßnahmen und Investitionen gefördert, dann besteht die Gefahr, dass der Niedergang der Landwirtschaft zu zunehmender Armut auf dem Land führt. Politiken und Programme, die das Humankapital der ländlichen Armen erhöhen und ihnen erlauben, Zugang zu potenziell lukrativeren Arbeitsmärkten zu finden, sind höchst wirksame Instrumente zur

Förderung der Diversifizierung in ländlichen Gebieten, und sie können gegebenenfalls einen reibungslosen Übergang von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in andere Sektoren gewährleisten, ohne auf dem Land die Armut durch Unterbeschäftigung zu erhöhen.

Unternehmerisches Umfeld und Investitionsklima

113. Gute Regierungsführung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen durch Wachstum in ländlichen Gebieten. Gute Regierungsführung bietet die Rahmenbedingungen für ein förderliches grundsatzpolitisches Umfeld. Dies umfasst einen Ausbau der Kapazitäten von Förderungsinstitutionen wie Landwirtschaftsministerien, Erzeugerverbänden und Arbeitnehmerorganisationen sowie verstärkte Forschung und Beratungsdienste. Ein wichtiges Instrument für eine Reform des Wirtschaftsumfeldes und eine Verbesserung des Investitionsklimas sind die Öffentlich-privaten Dialoge (PPD) sowie der Sozialdialog zwischen der Regierung und repräsentativen Gremien der Erzeuger/Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Der Dialog sollte Gruppen, die häufig ausgeschlossen oder ausgegrenzt sind – so etwa Kleinbauern, Landfrauen und Landarbeitern – Gelegenheit geben, sich Gehör zu verschaffen. Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Abbau von Diskriminierung am Arbeitsplatz, Recht auf Information und Pressefreiheit sind unabdingbare Voraussetzungen für eine effektive Mitwirkung aller Akteure.

114. Durch einen Abbau der externen Zwänge, mit denen landwirtschaftliche und ländliche Betriebe einschließlich Genossenschaften konfrontiert sind, kann dafür gesorgt werden, dass ländliche Märkte besser funktionieren. Das Investitionsklima spiegelt die vielen ortsspezifischen Faktoren, die die Möglichkeiten und Anreize für Firmen prägen, produktiv zu investieren, Arbeitsplätze zu schaffen und zu expandieren. Ein gutes Investitionsklima bedeutet nicht nur, dass Unternehmen Gewinne machen können – wäre dies das Ziel, müssten lediglich Kosten und Risiken verringert werden – sondern es bedeutet auch, dass die gesamte Gesellschaft am Nutzen teilhat. Dazu gehört auch, dass die potenziell negativen Auswirkungen mancher Arten von Investitionsprojekten reduziert werden, so etwa im Fall der Umsiedlung von Armen oder im Fall von Investitionen, die Umweltschäden zur Folge haben. Daraus ergibt sich, dass ein Teil der sozialen und Umweltkosten sowie auch die wirtschaftlichen Kosten und Risiken von den Unternehmen zu tragen sind. Wettbewerb ist ein entscheidendes Motiv für Innovation und Produktivität; er gewährleistet auch, dass Arbeitnehmer und Verbraucher an den Produktivitätsgewinnen teilhaben können.

115. Das unternehmerische Umfeld kann definiert werden als die Gesamtheit der Politiken, Gesetze, Vorschriften und Organisationen, welche die Leistungen der Landwirtschaft und des Unternehmenssektors beeinflussen. Es umfasst die Verwaltungs- und Vollzugsmechanismen, deren Aufgabe die Umsetzung der Regierungspolitik ist, sowie auch die organisatorischen Vorkehrungen, die die Arbeitsweise der wichtigsten Akteure beeinflussen (d.h. Behörden, regulatorische Instanzen, Wirtschaftsverbände, zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften usw.). Abbildung 4.1 zeigt die zahlreichen unterschiedlichen Elemente eines förderlichen Umfeldes. Die relative Bedeutung dieser Elemente ist je nach Entwicklungsstand und je nach dem kulturellen und sozioökonomischen Kontext unterschiedlich¹².

¹² Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, Internationale Arbeitskonferenz, Juni 2007, (Genf, IAA, 2007).

116. Ein gutes unternehmerisches Umfeld unterstützt Bauern und Betriebe jeder Art bei Investitionen und Innovationen und bietet Anreize für die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen durch

- Reduzierung der Betriebskosten: um die Gewinne zu steigern (und damit die Investitionen und die Reallöhne) oder den Marktanteil zu vergrößern (und damit die Produktion und die Beschäftigung);
- Reduzierung der grundsatzpolitischen Risiken: um die Kapitalkosten zu verringern (und damit die Anzahl der attraktiven Investitionen in den Markt zu erhöhen);
- Erhöhung des Wettbewerbsdrucks durch Neuzugänge: um die Effizienz und die Innovationsanreize des Marktes zu steigern, und durch
- Erhöhung der Voraussagbarkeit durch Gewährleistung von Eigentumsrechten und Rechtsstaatlichkeit.

117. Eigentumsrechte und insbesondere Grundbesitzrechte sind ein wichtiger Aspekt des unternehmerischen Umfelds in ländlichen Gebieten. In vielen Ländern beeinträchtigen unsichere Eigentumsrechte, unzuverlässige Vertragsdurchsetzung und andere rechtliche Hürden die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und tragen zu sozialen Verwerfungen und Ungerechtigkeiten bei. Eine Landreform und eine breiter angelegte Agrarreform kann den Zugang von Kleinbauern zu Märkten erleichtern, Ungerechtigkeiten verringern, die Effizienz erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit stärken.

118. Neue Mechanismen zur Absicherung von Eigentumsrechten und zur Erleichterung der Umverteilung von Grundbesitz werden zum Anstieg der Einkommen auf dem Land beitragen. Wenn Grundbesitzer oder Landnutzer die Zusicherung erhalten, dass sie nicht von dem Land vertrieben werden, sind sie motiviert, in die Landnutzung zu investieren und so ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern. Rechtsverbindlicher Grundbesitz kann ländlichen Haushalten als Sicherheit für die Aufnahme eines Kredits dienen, der für Investitionen in nichtlandwirtschaftliche Betriebe verwendet werden kann. Umgekehrt kann ein Haushalt sein Land an andere verpachten, sobald er sein Einkommen vorwiegend aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten bezieht.

119. In den vergangenen zehn Jahren ist in mehreren afrikanischen Ländern ein neues Bodenrecht eingeführt worden, das herkömmliche Besitztitel anerkennt, alternative (mündliche) Formen des Grundbesitznachweises zulässt, das Recht von Frauen auf Grundbesitz stärkt und dezentrale Grundbesitzämter vorsieht. Das Beispiel Uganda zeigt, dass die Investitionen in die Landnutzung und die Produktivität ansteigen, je mehr Menschen über das neue Bodenrecht informiert sind¹³.

120. Wenn das unternehmerische Umfeld unbeständig, prekär oder einschränkend ist, dann werden selbst Bauern und Geschäftsleute mit Zugang zu Beratungsdiensten und Kredit nicht bereit sein, Risiken einzugehen, indem sie beispielsweise Arbeitskräfte einstellen oder in die Fortbildung und Qualifizierung von Arbeitnehmern oder in den Arbeitsschutz investieren, um Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu gewährleisten. Erfahrungsgemäß regt ein gutes unternehmerisches Umfeld zu Investitionen an und fördert das Wachstum, während unsachgemäße Regelungen, zu viele Verbote und übermäßige Bürokratie, langwierige Gewerbeanmeldungsverfahren, unwirksame Garan-

¹³ Siehe Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

tien von Eigentumsrechten, Korruption und schwache handelsrechtliche Systeme sich – vor allem in armen Ländern – hemmend auf Unternehmen auswirken¹⁴.

Kasten 4.4
Einbeziehung der Sozialpartner in die Bereitstellung von
Unternehmensdienstleistungen und die Reform des
unternehmerischen Umfelds

Das Projekt Business Development Services (BDS) in Sambia will Kleinbauern und ländlichen Betrieben den Zugang zu Informationen und Märkten erleichtern. In den Jahren 2003-2006 bot das Projekt Unternehmensberatung und Fortbildung für Medien und Kommunikationsfirmen auf der Ortsebene an, um KMU vor allem in ländlichen Gebieten im Umgang mit der Kommunikations- und Informationstechnologie zu schulen. Mit Hilfe zweier sektorspezifischer Projektberatungsgruppen, denen Sozialpartner aus der Regierung (Ministerium für Landwirtschaft, Handel und Energie), den Gewerkschaften (Gewerkschaftskongress) und der Geschäftswelt (Arbeitgeberverband) angehörten, befasste sich das Projekt in den Jahren 2006-2007 mit der sozioökonomischen Modernisierung von Wertschöpfungsketten in den Untersektoren Molkerei und Jatroph-Anbau.

Die Projektberatungsgruppen traten drei Mal im Jahr zusammen und haben dem Projekt durch das Engagement ihrer Mitglieder und die Mitarbeit an der Formulierung und Überprüfung von Leitlinien und Regeln entscheidend geholfen, zur Schaffung eines förderlichen unternehmerischen Umfeldes beizutragen. Die Informationsdienste spielen eine wichtige Rolle für die Verbesserung der Kommunikation mit KMU und ihrer Mitwirkung in Fragen von Leitlinien und Regeln für kleinere Unternehmen sowie für die Verbesserung der Funktionsweise von Rohstoff- und Dienstleistungsmärkten. Dies verbindet Kleinproduzenten und Verbraucher mit Märkten, fördert eine reibungslose Lieferung von Gütern und Dienstleistungen und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit und die gute Regierungsführung in Sambia.

Information – eine lebenswichtige Ressource

121. Information über Märkte sind von entscheidender Bedeutung. Zu den grundsatzpolitischen Instrumenten, die zur Förderung der ländlichen Beschäftigung eingesetzt werden können, gehören Marktinformationssysteme, die die Ergebnisse des ländlichen Arbeitsmarktes verbessern können, indem sie ländlichen Haushalten helfen, mehr und bessere Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zu finden. Marktinformationssysteme bieten Bauern und Händlern zeitnahe und präzise Informationen über Preise, Kaufverträge, Käufer- und Erzeugerprofile und -trends, Einfuhrregelungen, Normen usw. Marktinformationssysteme verbesserten sich dank der Entwicklung der Kommunikationstechnologie und der Liberalisierung von Telekommunikation, Rundfunk und Fernsehen¹⁵.

122. Ein wichtiges Ziel von Arbeitsmarktinstitutionen ist es, den Arbeitsmarkt so zu regulieren, dass er effektiv und gerecht funktioniert. Im Rahmen der Arbeitsgesetzgebung können spezielle Bestimmungen oder gesetzliche Vorschriften erforderlich sein, um die besonderen Umstände oder Probleme ländlicher Arbeitsmärkte zu regeln, wie etwa im Fall des britischen Gangmasters (Licensing) Act, der die Ausbeutung von (zumeist) Wanderarbeitern in der Landwirtschaft vermeiden soll¹⁶.

¹⁴ Siehe Donor Committee for Enterprise Development, Working Group on the Business Environment, unter <http://www.sedonors.org/groups/group.asp?groupid=2> mit zahlreichen Berichten zu diesem Thema.

¹⁵ Siehe S.N. Meera et al.: Information and Communication Technology in agricultural development: A comparative analysis of three projects from India (ODI/AgREN Network Paper Nr. 135, Jan. 2004).

¹⁶ www.gla.gov.uk

Kasten 4.5**Information und Förderungstätigkeit: Einsatz von Medien, damit ländliche Märkte für Arme besser funktionieren**

Das Projekt Small Enterprise Media in Afrika (SEMA) in Uganda bietet Armen die Möglichkeit, sich für ihre geschäftlichen Interessen einzusetzen, indem sie kommerzielle Rundfunkprogramme über Kleinbetriebe unterstützen. Landesweit stellen 75 Prozent der Hörer regelmäßig die Sendungen über Kleinbetriebe an, und 65 Prozent aller Mitglieder der ärmsten Bevölkerungsgruppen, je zur Hälfte Frauen und Männer, hören diese Programme. Die Sendungen informieren u.a. über Märkte und Beratungsdienste. Die Mehrheit der Hörer berichtet, dass ihnen die Sendungen geschäftlich sehr oder recht viel genützt hätten, ein Drittel berichtet, dass sie ihr Geschäft dank der Ratschläge aus den Sendungen vergrößert haben.

In einem Fall wurde eine Reportage über die Ausbeutung von Tabakbauern gesendet, die unter Vertrag stehen. Die Bauern lieferten Tabak an mehr als 150 verschiedene Käufer und Sortierer, die die Pflanzen bewusst falsch sortierten und falsch abwogen und den Umfang des von ihnen gelieferten Inputs übertrieben oder zuviel dafür berechneten. Die Radiosendung erlaubte den Bauern, ihre Probleme öffentlich zu machen, und in der Folge sahen sich die örtlichen Behörden und dann auch die Direktion der Tabakfirma gezwungen, etwas zu unternehmen. Das Vertragsanbausystem wurde geändert; die Ankaufsstellen wurden von 152 auf vier reduziert, und heute wird beim Abwiegen und Einsortieren sowie bei der Bereitstellung von Input auf Transparenz und Kohärenz geachtet. Die Einnahmen der rund 47.000 Vertragsbauern aus der Tabakernte haben sich mehr als verfünffacht.

Quelle: IAA-Projektberichte

Finanzierung des Wachstums von Einkommen und Beschäftigung auf dem Land

123. Arme in ländlichen Gebieten sind in finanzieller Hinsicht in der Regel mit drei Problemen konfrontiert. Erstens – und dies gilt insbesondere für Frauen – haben sie keinen Zugang zu billigen Krediten für Investitionen in ihre landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten, und dies bedeutet, dass ihre Einkommens- und Beschäftigungschancen eingeschränkt sind. Kürzlich kam eine Studie zu dem Ergebnis, dass in den meisten der untersuchten Länder lediglich einer von zehn ländlichen Haushalten Zugang zu Kredit hat¹⁷. Zweitens haben Arme in ländlichen Gebieten häufig auch keinen Zugang zu geeigneten Sparinstrumenten, und dies bedeutet, dass sie ihre Investitionen in weniger produktiven oder riskanteren Formen tätigen, was zu einer weiteren Reduzierung der ländlichen Liquidität führt. Drittens werden ländliche Haushalte, die keinen ausreichenden Zugang zu Risikoverminderungsinstrumenten (z. B. Ernteversicherung) haben, keine Investitionen tätigen, keine neuen Tätigkeiten aufnehmen und keine bestehenden erweitern, selbst wenn sie über ausreichende Liquidität verfügen.

124. Es gibt mehrere Faktoren, die ländliche Finanzmärkte einschränken, so etwa hohe Transaktionskosten bei verstreuter Besiedlung und saisonabhängigen Einkommen der Haushalte, die in der Regel zur Erntezeit sehr hoch, ansonsten aber sehr niedrig sind, weshalb die Rückzahlung von Krediten, die sich nicht nach der Jahreszeit richtet, für arme Haushalte problematisch ist. Ein anderer wichtiger Grund für die Probleme ländlicher Finanz- und vor allem Kreditmärkte ist die Tatsache, dass ländliche Institutionen und Märkte nicht gut funktionieren, weil Grundbesitz – wenn er überhaupt verbrieft ist –

¹⁷ A. Zezza et al.: *Rural household access to assets and agrarian institutions: A cross-country comparison*, Hintergrundpapier für den *World Development Report 2008* (Washington, Weltbank, 2007).

oft nicht leicht übertragbar ist und daher nicht oder nicht ohne Weiteres als Sicherheit dienen kann.

125. In ländlichen Gebieten ist die Situation im Hinblick auf Finanzfragen für arme Haushalte ein klares Beispiel für Marktversagen. Besonders gravierend ist dies in weiten Teilen des ländlichen Afrika. Hier gibt es eine Mischung aus landwirtschaftlichen Risiken, mangelnder Information für Kreditnehmer, schwerfälligen rechtlichen Verfahren und hohen Transaktionskosten, die zur Folge hat, dass Finanzdienstleister ungern mit armen Bauern und Geschäftsleuten zusammenarbeiten und so den Markt informellen Einrichtungen und Gewerbetreibenden wie Händlern und Verarbeitern überlassen, die manchmal skrupellos und wenig hilfreich sind. Vor diesem Hintergrund wurden in den siebziger und achtziger Jahren staatlich subventionierte Finanzierungssysteme für die Landwirtschaft entwickelt, die zunächst recht erfolgreich waren, sich aber bis auf einige wenige Ausnahmen später als unwirksam und wenig effizient erwiesen.

126. Im Gegensatz dazu expandierten in jüngerer Zeit Mikrofinanzprogramme (Kredit-, Spar- und in geringerem Umfang auch Mikroversicherungs- und Leasingdienste) und erwiesen sich als höchst wirksames Mittel für Armutsverringerung und Einkommenschaffung in ländlichen Gebieten. Da die Darlehen und die finanzierten Tätigkeiten in der Regel wenig umfangreich sind, betrifft der Beschäftigungseffekt vor allem die selbstständige Erwerbstätigkeit und die Beschäftigung im Haushalt, und weniger die nicht-selbstständige Erwerbstätigkeit außerhalb der Familie. Doch die Mikrofinanz ist nur eines der Instrumente. Die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen in ländlichen Gemeinwesen setzt Reformen voraus, die die ländlichen Finanzmärkte sowohl ausweiten als auch vertiefen, und dies könnte staatliche Subventionen und Garantien rechtfertigen (nicht jedoch Zinssubventionen, die im Großen und Ganzen die Kosten der Kreditgewährung widerspiegeln sollten), damit eine ganze Bandbreite ländlicher und landwirtschaftlicher Finanzdienstleister Kapazitäten aufbauen kann¹⁸.

Bildung, Qualifizierung und Ausbildung

127. Menschen in ländlichen Gebieten sind beim Zugang zu Bildung und Ausbildung gegenüber Stadtbewohnern benachteiligt. Dies trifft insbesondere für Mädchen und Frauen zu. Was das Schulwesen in ländlichen – und vor allem abgelegenen – Gebieten der armen Länder anbetrifft, so ist es häufig sehr schwierig, qualifizierte und motivierte Lehrkräfte in diese Gebiete zu holen; die Lehrmittel und die schulischen Infrastrukturen sind oft dürftig, und viele Kinder haben extrem lange Schulwege und bleiben der Schule aus den verschiedensten Gründen fern. Infolgedessen sind die Einschulungs-, Schulabschluss- und Alphabetisierungsraten in ländlichen Gebieten niedriger als in städtischen Gebieten, und dies gilt insbesondere für Frauen. So wird die Schaffung produktiver Beschäftigung und die Verringerung der Armut in ländlichen Gebieten beeinträchtigt durch mangelhafte Grundbildung, niedrige Schulabschlussraten und geringe Erwachsenenalphabetisierung.

128. Eine Verbesserung der Grundbildung ist von wesentlicher Bedeutung und oft eine unerlässliche Voraussetzung für andere Programme und Politiken, die auf die Förderung von Fähigkeiten und Wissen in ländlichen Gebieten abzielen, sowie für eine möglichst weitgehende Nutzung der Berufsbildung und der technischen Ausbildung. Bildung kann ferner die wichtigste Variable für den Zugang zu nichtlandwirtschaftlichen Sektoren sein. In China und Indien versetzt mehr Bildung ländliche Arbeitskräfte nachweislich in die

¹⁸ Siehe „Good practice guidelines for funders of microfinance“ und „Microfinance consensus guidelines“ unter www.cgap.org zum Thema gute Praktiken in der Mikrofinanz.

Lage, in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren gut bezahlte Beschäftigung zu finden, während mangelnde Bildung sie häufig zwingt, in der Landwirtschaft zu arbeiten, und es ihnen bestenfalls gelingt, eine gering bezahlte nichtlandwirtschaftliche Beschäftigung zu finden¹⁹. In den meisten Ländern wird Schulbildung im Allgemeinen positiv und signifikant assoziiert mit der Teilnahme an ländlichen nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten, negativ hingegen mit der Teilnahme an landwirtschaftlichen Tätigkeiten²⁰.

129. Ein Schlüsselfaktor für die Beschleunigung der Produktivitätssteigerung ist die Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit geeigneten Qualifikationen. Die Stärkung des Humankapitals erleichtert den Transfer, die Anpassung, die Aneignung und die Verbreitung von Technologien, die Investition und technischen Wandel in ländlichen Gebieten begleiten. Sehr wichtig ist die Qualität und die Zugänglichkeit von Ausbildungs- und Lernmöglichkeiten für die Menschen auf dem Land sowie auch die Relevanz dieser Ausbildung für den Arbeitsmarktbedarf. Neben der Qualifizierung des Humankapitals sind auch gute Arbeitsbedingungen, Innovationen in der Arbeitsorganisation, Fortbildung am Arbeitsplatz, gute Beziehungen zwischen Arbeitskräften und Management sowie Achtung der Arbeitnehmerrechte wichtige Voraussetzungen für Produktivitätssteigerungen und die Förderung menschenwürdiger Arbeit.

130. Ländliche Qualifizierung einschließlich Beratungsdiensten und Förderung technischen Wandels in ländlichen Gebieten ist auch wichtig für die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und für den Umweltschutz. Mehr und bessere Aus- und Fortbildung für technische Berufe in landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bereichen, die sich an marktbasieren Ergebnissen und an der Marktnachfrage orientiert, ist von entscheidender Bedeutung für ländliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Doch viele der Hindernisse für mehr und bessere Schulbildung in ländlichen Gebieten (so etwa verstreute Besiedlung, wenig Infrastrukturen, wahrgenommene oder tatsächliche Gewinne der Schulbildung, usw.) erschweren auch die Entwicklung von mehr und besserer technischer Ausbildung. Zudem ist diese Ausbildung häufig nicht geschlechtsneutral, sondern richtet sich vorwiegend an Männer.

131. Angesichts der Tatsache, dass sich die Strukturen und die Organisation der Arbeit in ländlichen Gebieten wandeln und der Einsatz neuer Techniken auch neue Qualifikationen erfordert, ist es oft dringend notwendig, die staatliche Berufsbildungspolitik und das Berufsbildungswesen zu reformieren und neu zu orientieren und die traditionelle (und in der Regel informelle) Lehrlingsausbildung zu modernisieren. Der Privatsektor sollte sich verstärkt im Bereich der Qualifizierung engagieren, und zwar sowohl in der Ausbildung als auch in Beratungsdiensten. Ein Anstieg der Produktivität ländlicher Arbeitskräfte setzt voraus, dass die formelle Ausbildung verstärkt mit informeller Ausbildung verknüpft wird, dass angeeignete Fertigkeiten häufiger anerkannt und dass neue Wege gefunden werden, für die informelle Wirtschaft Fertigkeiten weiterzuentwickeln und unternehmerische Ausbildung anzubieten.

132. Erfolgreiche Diversifizierung der ländlichen Existenzgrundlagen erfordert Investitionen in das Humankapital. Dazu gehört es, insbesondere Frauen und junge Menschen zu unternehmerischem Handeln zu ermutigen und die Kapazitäten einzelner Firmen durch Ausbildungsprogramme wie z. B. das vom Programm für Kleinbetriebe entwickelte „Start and Improve Your Business“ (SIYB) oder den für Gemeinwesen konzipierten Kurs „Training for Rural Economic Empowerment“ (TREE) auszubauen. Dies

¹⁹ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

²⁰ A. Zezza et al.: a.a.O.

wiederum erfordert die Entwicklung von Geschäftsdienstleistern, die Bereitstellung und Koordination von Beratungsdiensten in ländlichen Gebieten sowie Qualifizierungsprogramme, die genau auf den Bedarf von ländlichen Gebieten zugeschnitten sind und berücksichtigen, dass diese Gebiete in der Regel die geringste Grundbildung und die niedrigsten Alphabetisierungsraten aufweisen.

Ländliche Gebiete für beschäftigungsfreundliche öffentliche Investitionen attraktiv machen

133. Investitionen in die materiellen Infrastrukturen - einschließlich Öffentlich-privater Partnerschaften, wo dies angebracht erscheint – sind eine sehr wichtige Voraussetzung dafür, dass ländliche Märkte besser funktionieren und in ländlichen Gebieten Arbeitsplätze geschaffen werden²¹. Es ist wichtig, die Beschäftigungswirksamkeit von Investitionen zu unterscheiden und Investitionen so zu planen, dass die komparativen Vorteile sowohl der ländlichen als auch der städtischen Gebiete genutzt werden können, um die räumliche und regionale Dimension der Auswirkungen auf die Beschäftigung optimal auszunutzen. Dazu sind systematische Untersuchungen der Beschäftigungswirksamkeit von öffentlichen Investitionsprogrammen erforderlich. Solche Bewertungen könnten dann ein erster konkreter Schritt zur Optimierung und Steigerung der Beschäftigungswirksamkeit von Investitionsentscheidungen sein.

134. Infrastrukturinvestitionen im Interesse der ländlichen Beschäftigung sollten die Verknüpfung von ländlichen und städtischen Gebieten verstärken, indem sie ländlichen Erzeugern (insbesondere von verderblichen Agrarprodukten) helfen, ihre Erzeugnisse rechtzeitig zum Markt zu bringen. Schwieriger Zugang zum Markt schränkt die Verdienstmöglichkeiten ein. Abgelegenheit verstärkt Ungewissheit, reduziert die Auswahl und führt zu eingeschränkten Marktchancen, reduzierten landwirtschaftlichen Preisen und zunehmenden Inputkosten. Zudem verschärft sie das Problem der Nachernteverluste. Gut ausgebaute Verkehrsinfrastrukturen tragen auch dazu bei, Agrarerzeugnisse und ländliche Dienstleistungen auf potenziell lukrative Weltmärkte zu bringen.

135. Eine große Bandbreite an Infrastrukturen kann die landwirtschaftliche Produktivität unmittelbar unterstützen und sich für eine arbeitsorientierte Umsetzung eignen. Zu solchen Infrastrukturen gehören u.a. Zubringerstraßen, Bewässerung, Bodenverbesserung, Erosionsbekämpfung, kleine Staudämme und Wiederaufforstung. Solche Infrastrukturen sind zumeist umweltfreundlich, erfordern aber eine intensive Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Investitionsorientierte ländliche Beschäftigungsstrategien sollten die jeweilige Rolle des öffentlichen und des privaten Sektors ermitteln: sie sollten nicht inflationär wirken; sie sollten nicht die Mikro-Entscheidungen einzelner Firmen durchkreuzen; sie sollten sich nicht auf die „Feinabstimmung“ des Gesamtnachfrageansatzes stützen; sie sollten von dem Grundsatz ausgehen, dass im Rahmen des Möglichen sozial produktive Arbeit einem Ausgleich für Einkommenseinbußen vorzuziehen ist, und sie sollten keine bestehenden Arbeitsplätze ersetzen²².

²¹ Die Bedeutung der Infrastruktur für die Entwicklung steht im Mittelpunkt einer Studie, die die Weltbank kürzlich über ihre Infrastruktur-Darlehen der vergangenen 20 Jahre veröffentlichte. Die Studie kam zu dem Schluss, dass die Erwartungen hinsichtlich der Finanzierung und des Managements von Infrastruktur durch den Privatsektor zu optimistisch waren. Siehe *Infrastructure at the Crossroads: Lessons from 20 years of World Bank experience* (Washington, Weltbank, 2006).

²² Siehe D. Papadimitriou, *Direct Job Creation, The International Experience*, Vortrag vor dem 12 Regionalseminar über arbeitsintensive Bauarbeiten, Durban, Südafrika, 8.-12. Okt. 2007.

136. Das IAO verfügt über ein breites Spektrum an Erfahrungen mit der Unterstützung integrierter ländlicher Entwicklungsprogramme. Diese Erfahrungen stammen aus seinem Sonderprogramm für öffentliche Arbeiten in den siebziger und achtziger Jahren und aus dessen Projekten für integrierten Zugang zu ländlichen Gemeinden, die staatliche Maßnahmen zum Abbau des Arbeitsproduktivitätsgefälles zwischen ländlichen und städtischen Gebieten unterstützten. Solche Programme können Multiplikatorwirkung haben, denn sie sind arbeitsintensiv und setzen lokale Ressourcen ein, und dadurch bringen sie Löhne und neue Nachfrage in ländliche Gebiete und steigern auch die Produktivität landwirtschaftlicher Arbeitskräfte.

137. Ein Möglichkeit der Schaffung von Arbeitsplätzen, die erneut und speziell für ländliche Gebiete von Interesse ist, sind staatliche Beschäftigungsgarantiesysteme, in denen der Staat als Arbeitgeber fungiert, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind²³. Der öffentliche Sektor übernimmt bei solchen Programmen die Finanzierung und Aufsicht, und dem Privatsektor bieten sie neue Möglichkeiten zur Mitwirkung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese Programme können dringend benötigte wirtschaftliche und soziale Infrastrukturen schaffen und damit zu einem gesunden Investitionsklima und zur Senkung von Geschäftskosten beitragen. Jüngste Untersuchungen lassen

Kasten 4.6

Öffentliche Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen

In Madagaskar hilft die IAO den Mitgliedsgruppen, die politischen Prioritäten für die Schaffung von Arbeitsplätzen mit den öffentlichen Investitionsprogrammen abzustimmen, die von den technischen Fachministerien und -abteilungen durchgeführt werden. Es wurde ein Modell entwickelt, das den technischen Ministerien hilft, anhand von verschiedenen Szenarien, die sich auf das relative Verhältnis Arbeit zu Kapital stützen, die komparativen Auswirkungen der für Infrastrukturentwicklung eingesetzten öffentlichen Investitionen zu simulieren. Die Ergebnisse dieser Simulation helfen sodann den Fachministerien, dem Finanzministerium Investitionsvorschläge zu unterbreiten, die die Schaffung von Arbeitsplätzen mit anderen in der Regel bei Investitionsentscheidungen angewandten Kriterien kombinieren.

Die Ergebnisse einer solchen in Kamerun durchgeführten Simulation¹ zeigten, dass der Einsatz von Investitionsmitteln im Wert von 30 Milliarden CFA-Francs² in den arbeitskräfteorientierten Bau und die Instandhaltung von Straßen in ländlichen Gebieten unmittelbar zur Schaffung von mehr als 18.000 Vollarbeitsplätzen führen würde, jedoch nur zu 2.000 Arbeitsplätzen bei ausrüstungsorientierten Methoden. Dank der Multiplikatoren durch vor- und nachgelagerte Verknüpfungen (1,7 bei Arbeitsorientierung und 0,08 bei Ausrüstungsorientierung) würden insgesamt 62.000 gegenüber 39.000 Arbeitsplätzen geschaffen. Eine Umleitung dieser Investitionen auf qualitativ hochwertige arbeitskräfteorientierte Einsätze könnte – verglichen mit den Auswirkungen gleichwertiger Investitionen, die nach traditionellen ausrüstungsorientierten Methoden getätigt werden – die Auswirkungen auf das BIP mehr als verdoppeln, den Verbrauch der Haushalte anheben und das Einkommen um 39 bzw. 47 Prozent steigern, und sie hätte darüber hinaus auch positive Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, das Leistungsbilanzdefizit und weitere makroökonomische Indikatoren.

¹ Siehe S. Yemene: „Evaluer l'Impact des Investissements HIMO: Le Cas du Cameroun“, IAA, vorgelegt auf dem 12. Regionalseminar für Arbeitspraktiker, Durban, Südafrika, Oktober 2007. ² Entspricht rund US-Dollar 63,6 Millionen oder ungefähr der Summe, die die Regierung von Kamerun jährlich für die Instandhaltung des Straßennetzes aufwendet.

²³ Mehr Informationen zum Begriff des „employer of last resort“ unter www.economistsforfullemployment.org

erkennen, dass ein Programm für Beschäftigungsgarantie oder ‚staatliche‘ Arbeitsplätze als letzte Möglichkeit ungefähr ein bis zwei Prozent des BIP kosten würde²⁴. Eines der bekanntesten Programme dieser Art ist das Programm, das in Indien auf der Grundlage des Gesetzes für ländliche Beschäftigungsgarantie aufgestellt wurde. Dieses Gesetz sieht vor, dass jeder Bürger auf dem Land, der einen Bedürftigkeitsnachweis erbringt, Anspruch auf jährlich 100 Tage bezahlter, produktiver und sozial oder wirtschaftlich nützlicher Beschäftigung hat. Solche Programme sind als konkrete Maßnahmen zu betrachten, die Regierungen ergreifen können, um in Konsultation mit den Sozialpartnern eine Politik der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung zu verfolgen, wie sie im Übereinkommen (Nr. 122) über Beschäftigungspolitik, 1964, gefordert wird.

Landwirtschaft, Handel und nachhaltige wirtschaftliche Integration

138. Angesichts der Tatsache, dass zwei Drittel des weltweiten landwirtschaftlichen Mehrwerts in Entwicklungsländern erzeugt werden, könnten durch Handelsreformen erhebliche Fortschritte bei Einkommen, Beschäftigung und Armutsverringerung erzielt werden. Doch Landwirtschaftsfragen stehen im Mittelpunkt vieler der kompliziertesten und schwierigsten Verhandlungen über eine Reform des Welthandels²⁵. Handelsliberalisierung erfordert den Abbau handelsverzerrenden Politiken. Zu diesen gehören Exportsubventionen und die Einschränkung des Marktzugangs durch Einfuhrzölle, Quoten und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die einheimische Erzeuger vor konkurrierenden Importen schützen²⁶. Im Weltentwicklungsbericht 2008 heißt es: „Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Handels-, Preis- und Subventionspolitiken in der weltweiten Landwirtschaft sind hoch. Sie drücken die Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt um durchschnittlich 5 Prozent (bei manchen Rohstoffen noch sehr viel mehr) und sie unterbinden das Wachstum der Agrarproduktion in den Entwicklungsländern. Sie verschlingen einen Großteil des Staatshaushalts und verhindern, dass wachstumsfördernde Investitionen getätigt werden.“ Allein die Agrarzölle und -subventionen der Industriestaaten kosten die Entwicklungsländer etwa das Fünffache der Summe, die sie an ausländischer Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft erhalten²⁷.

139. Agrarsubventionen und Zölle auf Reis und Zucker belaufen sich für alle Länder auf schätzungsweise 20 bzw. 18 Prozent der weltweiten Kosten aller Agrarhandelspolitiken – also die höchsten aller Rohstoffe. Die entsprechenden Kosten der Baumwollsubventionen und -zölle sind zwar niedriger, doch die absoluten Kosten für die Entwicklungsländer liegen höher, und zwar bei schätzungsweise 283 Millionen US-Dollar pro Jahr²⁸. In jüngster Zeit allerdings gab es einige Veränderungen in der Reis-, Zucker- und Baumwollpolitik Japans, der EU und der USA, die sich alle in der ersten Umsetzungsphase befinden²⁹. Zudem gab es Maßnahmen zur Erleichterung des Marktzugangs

²⁴ Forschungsergebnisse und operationelle Erfahrungen mit Beschäftigungsgarantieprogrammen sind zu finden in *Proceedings of the Conference on Employment Guarantee Policies: Theory and Practice*, organisiert vom Levy Economics Institute des Bard College im Okt. 2006. (<http://estes1.levy.org/vdoc.aspx?docid=856&eveType=2>).

²⁵ A.F. McCalla und J. Nash: *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries* (Washington, Weltbank, 2007).

²⁶ Weltbank: *World Development Report 2008: Agriculture for development* (Washington, 2007).

²⁷ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

²⁸ Länder, die nur eine geringe Exportbasis haben und besonders abhängig von ihr sind, haben die meisten Nachteile in Kauf zu nehmen. Siehe z. B. *Pricing farmers out of cotton: The costs of World Bank reforms in Mali*, Oxfam Briefing Paper 99, März 2007.

²⁹ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

für Einfuhren aus einigen Entwicklungsländern. Neben der schwierigen Doha-Entwicklungsrunde – wo sich die Debatten über den Handel mit Agrarerzeugnissen als besonders kontrovers erwiesen – gibt es weitere Initiativen, darunter das Africa Growth and Opportunity (AGOA)-Gesetz in den USA und das EU-Programm „Alles außer Waffen“, das den Ländern, die von den Vereinten Nationen als am wenigsten entwickelte eingestuft wurden, einen zoll- und kontingentfreien Zugang zu den Märkten der Europäischen Union gewährt, hierbei allerdings Dienstleistungen ausschließt und die Öffnung empfindlicher Märkte (Bananen, Reis und Zucker) noch hinauszögert.

140. Die Liberalisierung des Agrarhandels besitzt das Potenzial, das Einkommen ländlicher Haushalte zu verbessern. Eine Weltbank-Studie von 2006 schätzt den durch vollständige Handelsliberalisierung bewirkten Anstieg der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt durchschnittlich auf 5,5 Prozent für landwirtschaftliche Roherzeugnisse und 1,4 Prozent für verarbeitete Nahrungsmittel. Ebenfalls nach dieser Studie können die Entwicklungsländer ihren Anteil am weltweiten Agrarexport um schätzungsweise 9 Prozentpunkte von 54 auf 65 Prozent erhöhen. Was diese Zahlen jedoch nicht zeigen, sind erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Rohstoffen, die sich nach der Art des Produktionssystems und dem Herkunftsland richten. Der geschätzte Preisanstieg ist am größten bei Baumwolle und Ölsaat, und folglich können die Länder, die diese Erzeugnisse exportieren, mit erheblichen Gewinnen rechnen³⁰.

141. Der Abbau handelsverzerrender Agrarpolitiken in Industriestaaten hat unterschiedliche Auswirkungen auf den Außenhandel von Entwicklungsländern. Die Handelsbedingungen verbessern sich für Entwicklungsländer, die Waren ausführen, die derzeit in den Industriestaaten durch Schutzzölle geschützt sind, verschlechtern sich jedoch für Nettoimporteure dieser Waren. Das bedeutet, dass die Handelsliberalisierung, durch die die Lebensmittelpreise steigen, für die Nettoabnehmer (etwa Bolivien oder Bangladesch) von Nachteil ist, für die Nettoverkäufer hingegen (etwa Kambodscha oder Vietnam) von Vorteil³¹. Desgleichen hängt der von Agrarhandelsreformen ausgelöste Armutseffekt der Preisänderungen davon ab, wo die Armen leben, welche Erwerbstätigkeit sie ausüben und was sie verbrauchen.

142. Der absolute Anteil der Entwicklungsländer am weltweiten Export landwirtschaftlicher Erzeugnisse ging von 40 Prozent im Jahre 1960 auf 30 Prozent im Jahre 2005 zurück³². Der Wert vieler traditioneller Agrarrohstoffe, darunter Kaffee, Kakao und Tee, Zucker und Textilfasern, ging deutlich zurück: Zwischen 1982 und 2001 sank der Preisindex traditioneller Rohstoffe um 47 Prozent, und die realen Preise von Tee, Kaffee, Kakao, Zucker und Bananen werden voraussichtlich bis mindestens 2010 stagnieren³³. Dieser Preisrückgang hängt zusammen mit Problemen von Überangebot, geringer Nachfrageelastizität und – im Fall eines geschützten Erzeugnisses wie Zucker –

³⁰ Es wird geschätzt, dass der Anteil der Entwicklungsländer am Export von Ölsaat von 55 Prozent auf 82 Prozent, beim Export von Baumwolle von 49 Prozent auf 83 Prozent steigt. Die westafrikanischen Baumwollexporte werden um schätzungsweise 60 Prozent ansteigen. Allein eine Abschaffung der US-amerikanischen Baumwollsubventionen würde das Einkommen westafrikanischer Baumwollproduzenten um 8-20 Prozent ansteigen lassen. Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

³¹ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

³² FAO: *The state of food and agriculture in 2005* (Rom, 2005).

³³ B. Vorley: *Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer* (London, International Institute for Environment and Development (IIED) und UK Food Group, 2003).

mit zunehmender Produktion in Industriestaaten³⁴. Seit kurzem jedoch ist ein Anstieg der Nahrungsmittelrohstoffpreise zu beobachten (siehe Kasten 4.7).

143. Viele Bauern in Entwicklungsländern sind mit schwierigen Bedingungen konfrontiert und mehrfach benachteiligt: im Hinblick auf die Qualität und Quantität des

Kasten 4.7

Globalisierung natürlicher Ressourcen: Armut, Nahrung, Brennstoff und Klimawandel¹

Der Anstieg der Energiepreise auf dem Weltmarkt verteuert die Nahrungsmittelproduktion, denn die Energiekosten des Ackerbaus sind gestiegen und für viele Bauern ist es sehr viel attraktiver geworden, von der Nahrungsmittelproduktion auf die Brennstoffproduktion umzusteigen (z. B. auf Mais für Brennstoff- statt für Nahrungsmittelmärkte). Darüber hinaus geraten die Weltmärkte für Agrarrohstoffe durch starkes Wachstum in Ländern wie China und Indien und Veränderungen in den Verbrauchsmustern wie etwa dem zunehmenden Fleischkonsum (der mehr Viehfutter erfordert) unter zusätzlichem Preisdruck. Auch der Klimawandel hat Auswirkungen auf die Nahrungsmittelreserven, wie die jüngsten klimabedingten Katastrophen zeigen, die die weltweiten Weizenvorräte reduzierten.

Die Globalisierung hat die Märkte einander angenähert und voneinander abhängig gemacht. Wenn z. B. in den USA mehr Mais und Sojabohnen für die Herstellung von Brennstoff anstatt für Nahrungsmittel verwendet werden, dann wird das Nahrungsmittelangebot zurückgehen und der Preis von Grundnahrungsmitteln aus Mais (wie etwa Tortillas) in benachbarten Ländern steigen. Dies hat zweifellos spürbare Auswirkungen sowohl auf Armutsraten als auch auf die Verteilung von Ressourcen.

¹ Siehe „The End of Cheap Food“, in *The Economist*, 8. Dezember 2007.

Bodens und anderer agro-ökologischer Ressourcen sowie im Hinblick auf den Zugang zu Technik, Inputs und Ausrüstung, Finanzen und anderen Dienstleistungen. Die Globalisierung hat den weltweiten Wettbewerb verschärft und macht Bauern in verschiedenen Teilen der Welt mit höchst unterschiedlichen Produktionsbedingungen willentlich oder unwillentlich zu Teilnehmern eines einzigen Marktes, der alle Produkte der gleichen Preisdisziplin unterwirft. Unter diesem Wettbewerbsdruck leiden vor allem Bauern in Entwicklungsländern, die mit geringer Produktivität arbeiten. Hierbei handelt es sich um ein Wettbewerbsproblem, das zwar unabhängig von den Schutzsystemen für landwirtschaftliche Betriebe in den OECD-Ländern existiert, durch sie jedoch noch verschärft wird (und sich durch den Abbau der Handelspräferenzen und das Auslaufen der Rohstoffabkommen noch weiter verschärft). Maßnahmen, die die Ausgangsbedingungen armer Bauern verbessern und ihnen helfen, das Beste aus diesen Bedingungen zu machen, würden ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken.

144. Um dieses Problem anzugehen, wird es notwendig sein, die Verbrauchsstrukturen zu ändern und vor allem in ärmeren Ländern wie denen in Afrika südlich der Sahara mehr Nahrungsmittel zu erzeugen. Wenn jedoch in einigen reichen Ländern auch weiterhin umfangreiche Subventionen für die Herstellung von Brennstoff aus Mais und Sojabohnen gezahlt werden, und wenn nicht ernsthafter versucht wird, langfristig umweltfreundliche Techniken zu entwickeln, um das knapper werdende Öl und Gas und die Brennstoffe zu ersetzen, die durch Ackerbau gewonnen werden, dann werden es die Armen der Welt sein, die von der Kombination hoher Nahrungsmittelpreise und langfristigen Klimawandels am stärksten in Mitleidenschaft gezogen werden.

³⁴ S. Best und I. Mamic: *Agri-food chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issues* (Bangkok, IAA, 2007).

145. Zwar ist ein besserer Zugang zu den Weltmärkten nötig, um in den ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer Arbeitsplätze zu schaffen und die Armut zu verringern, doch „muss bei dem Abbau von Hindernissen, die den Zugang zu Binnen- und ausländischen Märkten erschweren, der unterschiedliche Entwicklungsstand der Länder berücksichtigt werden. (...) Handelsintegration kann auch Arbeitsplatzverlagerung, zunehmende Informalität und steigende Einkommensunterschiede zur Folge haben. (...) (Daher) müssen die Regierungen in Absprache mit den Sozialpartnern Maßnahmen ergreifen, um die Auswirkungen der Handelspolitiken auf Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit besser einzuschätzen und abzufedern. Auch auf regionaler und multilateraler Ebene müssen Handelsverzerrungen beseitigt und muss Entwicklungsländern geholfen werden, ihre Kapazitäten für den Export von Mehrwertprodukten auszubauen, Veränderungen zu bewältigen und eine wettbewerbsfähige Industriegrundlage aufzubauen“³⁵.

Expandierende Märkte und Beschäftigung durch landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten³⁶

146. Eine Wertschöpfungskette ist eine Reihe von Firmen sowie deren Interaktionen, in deren Verlauf aus Rohstoffen ein Produkt (oder eine Dienstleistung) entsteht und zum Endverbraucher gelangt³⁷. Dynamische Wertschöpfungsketten wachsen und beziehen ständig weitere Firmen ein, sodass mehr Arbeitsplätze, Einkommen und Vermögenswerte geschaffen werden. Daher bergen Wertschöpfungs-systeme ein erhebliches Potenzial zur Integration von Bauern und ländlichen Betrieben in landes- und weltweite Produktionssysteme (in manchen Ländern kann die zunehmende städtische Nahrungsmittelnachfrage zu einer deutlichen Erhöhung der Agrarproduktion beitragen). Die Schaffung von Wertschöpfungsketten bildet einen wesentlichen Bestandteil von Strategien zur Entwicklung des privaten Sektors, von Exportförderungsstrategien bis hin zu Strategien zur lokalen Wirtschaftsentwicklung und zur Clusterbildung. Im Mittelpunkt der Entwicklung von Wertschöpfungsketten stehen Bemühungen um die Stärkung von wechselseitig nutzbringenden Verflechtungen zwischen Unternehmen, damit sie zusammenarbeiten, um Marktchancen zu nutzen.

147. Die meisten Wertschöpfungsketten-Initiativen arbeiten mit einer Reihe von Unternehmenstypen, um sowohl die vertikalen Verflechtungen zwischen Unternehmen, die gegenseitig kaufen und verkaufen, als auch die horizontalen Verflechtungen zwischen Unternehmen, die in der Wertschöpfungskette die gleichen Funktionen ausüben, zu stärken. Positive Ergebnisse stellen sich ein, wenn Verflechtungen stark vom Markt getrieben werden, viele Unternehmen in der Kette nachhaltig investieren und ein Marktsystem vorhanden ist, um verbesserte Modelle und Praktiken nachzuahmen. Eine Kette wird nicht durch Schieben in Bewegung gesetzt, sondern sie muss gezogen werden. In diesem Sinne wird sich ein Wertschöpfungskettensystem nur dann entwickeln, wenn es an eine starke Verbrauchernachfrage gekoppelt ist. Außerdem florieren Wertschöpfungs-

³⁵ IAA: Bericht des Ausschusses für nachhaltige Unternehmen, *Provisional Record*, 96. Tagung (2007) der Internationalen Arbeitskonferenz, Entschließung, Abs. 11(7).

³⁶ Siehe IAA: *Conclusions on the impact of global food chains on employment*, Dreigliedrige Tagung der IAO zur Untersuchung der Auswirkungen globaler Nahrungsmittelketten auf die Beschäftigung, Genf 24.-27. Sept. 2007.

³⁷ Die IAO und die UNIDO haben sich besonders aktiv um die Entwicklung von Ressourcen, Instrumenten und Leitfäden für die Analyse von Wertschöpfungsketten bemüht. Siehe z. B. IAA: *A guide for value chain analysis and upgrading* (Genf, IAA, 2006); H. Schmitz: *Value chain analysis for policy-makers and practitioners* (Genf, IAA, 2005); und UNIDO: *Integrating SMEs in global value chains – Towards partnership for development* (Wien, 2001).

ketten, wenn Unternehmen in einer Kette zusammenkommen, um sich unter Anwendung einer gemeinsamen Wettbewerbsfähigkeitsstrategie selbst zu vermarkten.

148. Zwar sind globale Wertschöpfungsketten in der Lage, qualitativ gute Arbeitsplätze zu schaffen, doch sie können auch als Mittel dazu dienen, die Kosten und Risiken an die Schwächsten in der Kette weiterzugeben. Manchmal kommt es vor, dass unter dem Druck u.a. von Investoren die Regierungen armer Länder es zulassen, dass ihre Arbeitsnormen nach den Flexibilitätserfordernissen von Wertschöpfungsketten definiert werden; dies erleichtert Entlassungen, mehr kurzfristige Verträge, weniger Leistungen und mehr Überstunden, und insgesamt einen kurzfristigen Vorteil für den Handel, doch die Gefahr langfristiger Kosten für die Gesellschaft³⁸. Es kommt hinzu, dass weibliche Arbeitskräfte in der Landwirtschaft von der Organisation der Produktion anders betroffen sind, da sie u.a. aufgrund mangelnder Qualifizierung und mangelnden Zugangs zu Wissen weniger in der Lage sind, Chancen zu nutzen. Um die Kosten und den Nutzen von Wertschöpfungsketten unterscheiden und prüfen zu können, wie Wertschöpfungsketten, die das Potenzial haben, ländliche Beschäftigung für alle zu begünstigen und die Armut zu verringern, gefördert werden können, sind sorgfältige Analysen und ein förderliches Umfeld notwendig.

149. Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten können eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Armutsverringerung in ländlichen Gebieten spielen. Frisches Obst und Gemüse machen 17 Prozent der weltweiten Agrarexporte aus; sie gehören zu der umfangreichsten und am schnellsten wachsenden Gruppe aller im Handel befindlichen Agrarerzeugnisse³⁹. Der Handelsprotektionismus für Obst und Gemüse ist im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Produkten sehr viel geringer. Durch die Schaffung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) z. B. stieg der US-Import von frischem Obst und Gemüse aus Mexiko und Kanada in den neunziger Jahren stark an; mexikanische Wintertomaten stellten 1991 28 Prozent des US-Marktes, 1997 bereits 42 Prozent⁴⁰. Gartenbau ist auch arbeitsintensiver als andere Nahrungsmittelsektoren, da viele Feldfrüchte von Hand geerntet und verarbeitet werden. Viele US-amerikanische und europäische Händler beschaffen ihre Ware daher in Entwicklungsländern, wo die Arbeitskosten niedriger liegen, und sie investieren dort in die Produktion und Verarbeitung⁴¹.

150. Es gibt einige wichtige Erfolgsgeschichten im Handel mit Frischobst und Gemüse. Kenia z. B. liefert heute 25 Prozent aller Erbsen weltweit und ist zusammen mit Guatemala Weltmarktführer. Doch der Export konzentriert sich sehr stark auf ein halbes Dutzend lateinamerikanische Akteure mit mittleren Einkommen (Mexiko, Chile, Argentinien) und zunehmend auch auf China. Chile, Costa Rica, Ecuador und Mexiko stellen 43 Prozent der Obstausfuhren aus Entwicklungsländern, während 67 Prozent aller Gemüseausfuhren der Entwicklungsländer allein aus vier Staaten kommen: Argentinien, China, Mexiko und der Arabischen Republik Syrien⁴².

³⁸ K. Raworth: *Trading away our rights – Women working in global supply chains* (Oxford, Oxfam, 2004).

³⁹ Siehe S. Best und I. Mamic: *Agri-food chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issue*, a.a.O.

⁴⁰ Oxfam: *Like machines in the fields: Workers without rights in American agriculture* (Washington, Oxfam USA, 2004).

⁴¹ S.W. Huang: „An overview of global trade patterns in fruit and vegetables“, in S.W. Huang (Hg.): *Global trade patterns in fruit and vegetables*, Agriculture and trade report WRS-04-06 (Washington, US Department of Agriculture, 2004).

⁴² N. Diop und S.M. Jaffee: „Fruit and vegetables: Global trade and competition in fresh and processed product markets“, in A. Askoy und J.C. Beghin (Hg.): *Global agricultural trade and developing countries* (Washington, Weltbank, 2005).

151. Die Mitwirkung in globalen Wertschöpfungsketten und die Ausweitung des Welthandels wirkt sich in der Regel vorteilhaft auf die Beschäftigung in der Landwirtschaft und in nichtlandwirtschaftlichen Betrieben aus. Selbst Kleinbauern, die nicht unmittelbar beteiligt sind, können die zunehmenden Beschäftigungschancen in ländlichen Gebieten nutzen. Der Anteil und die Zuwachsraten von Lohnempfängern unter den landwirtschaftlichen Arbeitskräften sind am höchsten in Regionen, die sich in einem Boom des exportorientierten Gartenbaus befinden. In Chile beispielsweise hat der Anteil der Lohnempfänger in solchen Gebieten seit 1990 stetig zugenommen, während er in Gegenden, in denen traditionelle Aktivitäten (Weizenanbau, Milchwirtschaft, Rinderzucht) vorherrschen, im gleichen Zeitraum abgenommen hat⁴³.

152. In Senegal führte der Zuwachs an Gartenbauexporten trotz strikter Reglementierung, die eine Verlagerung vom vertraglichen Anbau durch Kleinbauern auf den integrierten Großanbau auf Plantagen zur Folge hatte, zu einem Anstieg der Einkommen sowie zu einer Verringerung der Armut um 12 Prozent und der extremen Armut um die Hälfte. Armen Haushalten kam die Entwicklung weniger durch Produktmärkte als vielmehr durch Arbeitsmärkte zugute, da die Beschäftigung auf den Plantagen von 10 auf 35 Prozent aller Haushalte stieg⁴⁴. In Guatemala stellen Salatbauern, die an modernen Lieferketten beteiligt sind, zweieinhalb mal mehr Arbeitskräfte ein als nicht beteiligte Bauern, und die Arbeitskräfte kommen in der Regel aus armen Haushalten am Ort. Untersuchungen über Tomatenbauern in Indonesien und Grünkohlbauern in Kenia kommen zu ähnlichen Ergebnissen⁴⁵.

153. Es gibt im Wesentlichen vier Haupttätigkeiten in der Wertschöpfungskette Obst und Gemüse: Anbau, Verarbeitung, Vertrieb und Verkauf⁴⁶. Die erste Phase umfasst den Anbau und die Ernte. Die Erzeuger reichen von kleinen Familienbetrieben über mittlere bis hin zu großen kommerziellen Farmen. Manchen arbeiten selbstständig, andere stehen bei großen Farmen oder Exportfirmen unter Vertrag, wieder andere sind Eigentum eines vertikal integrierten Exporteurs. Die zweite Phase umfasst die Verarbeitung und Verpackung der Erzeugnisse, bevor sie gelagert und in das importierende Land gebracht werden. Die dritte Phase umfasst den Vertrieb (Import und Export) und die Weiterverarbeitung, und die vierte Phase schließlich den Einzelhandelsverkauf an die Verbraucher. Abbildung 4.3 illustriert diesen Verlauf anhand des Beispiels von Obst und Gemüse, das aus Kenia in das Vereinigte Königreich exportiert wird.

154. Diese Studie kam ferner zu dem Schluss, dass sich in den globalen Agrifood-Systemen vier große Trends beobachten lassen⁴⁷:

- Zunehmende vertikale Integration führt dazu, dass die Industrie von einigen wenigen großen Firmen beherrscht wird.
- Aufstieg mächtiger globaler Käufer, die den Lieferanten ihre Bedingungen diktieren können.

⁴³ A. Valdés und W. Foster: *Making the labour market a way out of rural poverty: Rural and agricultural labour markets in Latin America and the Caribbean* (Hintergrundpapier für den *World Development Report 2008* der Weltbank).

⁴⁴ M. Maertens und J. Swinnen: *Rural poverty in transition countries* (Leuven, Belgien, Centre for Transition Economics, LICOS-Diskussionspapier 16906, 2006).

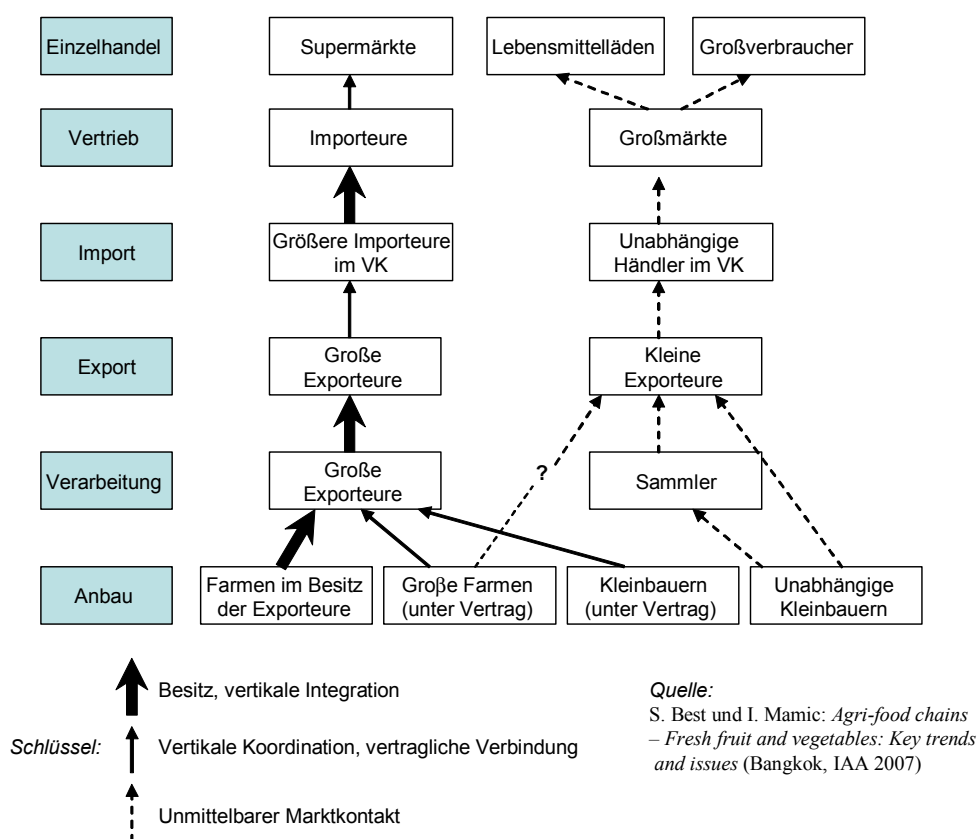
⁴⁵ Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O.

⁴⁶ S. Best und I. Mamic, a.a.O.

⁴⁷ Siehe S. Best und I. Mamic: *Agri-food chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issues*, a.a.O.

- Wachsende Integration auf vielen Ebenen der Wertschöpfungskette vom Input bis zum Einzelhandel. Dies erhöht den Druck auf die im Allgemeinen stärker zersplitterten Produktionssegmente der Kette und veranlasst sie zur Konsolidierung.
- Zunahme von privaten und öffentlichen Normen, die Erzeugern und Exporteuren immer strengere Vorschriften für die Produktion und das Management machen.

Abbildung 4.3 Obst- und Gemüseexport von Kenia in das Vereinigte Königreich



155. Die Studie beschrieb die Obst- und Gemüseketten als „immer kürzer, integrierter und käuferorientierter“. Das entschlossene Vorgehen der großen Einzelhändler hat zu wachsender Konzentration auf allen Ebenen sowie dazu geführt, dass heute strengste Qualitäts- und Produktionsnormen gelten, die Eintrittsbarrieren erhöhen, den Erzeugern hohe Kosten auferlegen und ihre Einnahmen senken. Infolgedessen sind es zunehmend die großen und mit mehr Mitteln ausgestatteten Farmen und Exporteure, die die Käufer in aller Welt erreichen, und dies führt zur Marginalisierung und Ausgrenzung zahlreicher mittlerer und kleiner Produzenten⁴⁸.

156. Eine weitere Bedrohung für landwirtschaftliche Einkommen ist das weltweite Überangebot mancher Erzeugnisse wie Bananen und Äpfel, das die Preise drückt und

⁴⁸ S. Best und I. Mamic, a.a.O.

sich manchmal nachteilig auf die Bedingungen der Arbeitskräfte am unteren Ende der Lieferkette auswirkt⁴⁹. Dies hängt mit einem komplexen Gemisch von Faktoren zusammen, darunter der Handelsliberalisierung und der Deregulierung von Binnenmärkten, dem Auslaufen von produzentenorientierten Rohstoffabkommen, anhaltenden Erzeuger-subsidien in reichen Ländern, Handelsregelungen, die den Marktzugang einschränken, (z. B. Zölle auf verarbeitete Produkte, die aus Entwicklungsländern in Indu-

Kasten 4.8

Hindernisse für Kleinbauern beim Zugang zu Gartenbau-Exportmärkten

Zu den Hindernissen, die Kleinbauern überwinden müssen, um Zugang zu Gartenbau-Exportmärkten zu erhalten, gehören die folgenden:

- ❑ zu wenig Ressourcen und Kapital, keine Möglichkeit zur Kreditaufnahme;
- ❑ begrenzte Betriebsleitungsqualifikationen und geringes Bildungsniveau;
- ❑ mangelnde Transport- und Kommunikationsinfrastrukturen in ländlichen Gebieten;
- ❑ begrenzte Verbreitung von Marktinformationen;
- ❑ höhere Inputkosten im Vergleich zu traditionellem Anbau (z. B. zu teure Kühlanlagen);
- ❑ lange Reifungszeit mancher Obstbäume und Pflanzen, die umfangreiche Investitionen erfordern, die sich erst nach einigen Jahren auszahlen;
- ❑ unterschiedliches Volumen und unterschiedliche Qualität der Ernten sowie größere Preisschwankungen im Vergleich zu traditionellem Anbau;
- ❑ Verderblichkeit der Waren, die Kühlung und Verarbeitung sehr bald nach der Ernte erforderlich macht;
- ❑ Produktqualität und Sicherheitsstandards, die genaueste Kontrollen und Ausbildungskosten für den Exporteur nach sich ziehen (wenn er zahlreiche verstreute Kleinbauern unter Vertrag hat).

Allerdings ist nicht die Größe der Anbaufläche der wichtigste Faktor für die Teilnahme von Kleinbauern. Ausschlaggebend kann ebenso der Zugang zu materiellen, personellen oder sozialen Vermögenswerten sein, so etwa zu Bildung, Bewässerung, Transport und Straßen sowie anderen materiellen Werten wie Brunnen, Treibhäusern, Fahrzeugen und Verpackungshallen. Bauern, die nicht über solche Werte verfügen, sind in der Regel ausgeschlossen; um ihre Probleme anzugehen, sind Maßnahmen der öffentlichen Hand erforderlich.

Quelle: S. Best und I. Mamic: *Agri-food chains – Fresh fruit and vegetables: Key trends and issues* (Bangkok, IAA, 2007). Weltbank: *World Development Report 2008: Agriculture for development* (Washington, Weltbank, 2007).

striaaten eingeführt werden), sowie dem technologischen Wandel und sinkenden Transportkosten, die die weltweite Beschaffung erleichtern und den Wettbewerb anheizen⁵⁰.

157. Die Käufernachfrage im Hinblick auf Produktqualität, zeitnahe Lieferung und Umweltstandards kann erhebliche Kosten zur Folge haben, die viele Kleinbetriebe und Bauern nicht tragen können. Die Nachfrage nach frischen Produkten macht es z. B. erforderlich, in Kühlanlagen vor Ort zu investieren. Eine Studie über Gartenbau in Afrika zeigt auf, dass das Kapital und die Flächen, die zur Rentabilisierung solcher

⁴⁹ ActionAid: *Who Pays? How British supermarkets are keeping women workers in poverty* (ActionAid, London, 2007).

⁵⁰ B. Vorley: *Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer*, a.a.O.

Investitionen erforderlich wären, für Kleinproduzenten nicht zugänglich sind⁵¹ Kleinbauern, die globale Lieferketten beliefern wollen, müssen zudem auch strenge Voraussetzungen erfüllen. Für Importeure erfüllen die privaten Standards vor allem zwei Funktionen. Erstens erleichtern sie die Koordination von Lieferketten durch Standardisierung der Produkthanforderungen in vielen Regionen oder Ländern und tragen damit zur Effizienz und zur Senkung von Transportkosten bei, und zweitens tragen sie dazu bei, dass in allen von der Einzelhandelskette belieferten Märkten die öffentlichen Normen der Lebensmittelsicherheit eingehalten werden⁵².

Kasten 4.9

Verbesserung der Leitungsstrukturen in landwirtschaftlichen und Rohstoff-Wertschöpfungsketten: Verhaltenskodizes und Zertifizierungssysteme

Verschiedene Kodizes (nach Sektoren oder Industrien), Kennzeichnungen und Zertifizierungsstandards werden verwendet, um Produzenten und/oder Produkte zu unterscheiden, die besonders hohen Anforderungen in Bezug auf Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Sozialstandards genügen. Eine der führenden landwirtschaftlichen Normen ist GLOBALGAP (früher bekannt als EUREGAP), eine Partnerschaft von Agrarerzeugern und Einzelhändlern. GLOBALGAP entwickelt Normen und Verfahren für die Zertifizierung guter landwirtschaftlicher Praktiken (GAP), um sicherzustellen, dass die Landwirtschaft die Anforderungen der Lebensmittelsicherheit, des Tierschutzes und des Umweltschutzes sowie die Rechte der Arbeitnehmer berücksichtigt.

In Europa ist die Agrarzertifizierung bereits gut etabliert; Absätze und Marktanteile expandieren rasch. Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die sich von GLOBALGAP zertifizieren ließen, ist von rund 4.000 in 20 Ländern (2002) auf über 80.000 in mehr als 80 Ländern (2007) gestiegen. Damit sind alle großen Einzelhandelsfirmen der Lebensmittelbranche in Europa vertreten.

Theoretisch sollte die Zertifizierung den Verbrauchern gestatten, ihre Kaufkraft zu nutzen, um nachhaltige Produkte zu unterstützen und damit Anstöße für soziale und umweltbezogene Veränderungen entlang der Wertschöpfungskette zu geben. Doch die Zertifizierung ist mit verschiedenen Problemen konfrontiert. In der Regel wird sie mit Nischenmärkten identifiziert. Zudem ist es denkbar, dass die Zertifizierung eine weitere Voraussetzung für den Zugang zum Markt und damit für kleine Produzenten nicht zu einer Chance, sondern eher zu einem Hindernis wird.

¹ Consumer International: „From bean to cup: How consumer choice impacts on coffee producers and the environment“ (Consumers International und IIED, Dezember 2005)

158. Die Internationalisierung der Standards für Lebensmittelsicherheit und Qualität erfolgt nicht nur durch den wachsenden Umfang des weltweiten Nahrungsmittelhandels, sondern auch durch die Internationalisierung der Einzelhandelssysteme, insbesondere durch Supermärkte. Supermarktketten beherrschen heute in den Städten der meisten Entwicklungsländer den Lebensmitteleinzelhandel. Diese zumeist globalen Ketten setzen in allen Ländern, in denen sie tätig sind, mehr oder weniger einheitliche Qualitäts- und Sicherheitsstandards durch. Eine positive Folge hiervon ist, dass diese Standards zum Nutzen der Verbraucher höher geworden sind. Bauern und Zwischenhändler jedoch stehen immer mehr unter Druck, andere Sorten anzubauen und ihre Produktions- und Verarbeitungsmethoden zu ändern, um den höheren Standards zu genügen. Das Problem ist, dass es für die meisten Bauern in den Entwicklungsländern und insbesondere für die Kleinbauern schwierig geworden ist, die Standards zu erfüllen, die heute die Voraus-

⁵¹ P. Gibbon und S. Ponte: *Trading down: Africa, value chains and the global economy* (Philadelphia, Temple University Press, 2005).

⁵² Weltbank: *World Development Report 2008*, a.a.O., S. 177, 182.

setzung für die Teilnahme am Welthandel oder den Verkauf in den Supermärkten des eigenen Landes sind. Dies vermindert ihre Wettbewerbsfähigkeit.

159. Es gibt zwar Befürchtungen, dass die gesundheitlichen und pflanzengesundheitlichen Standards Einkostungen zur Folge haben, die die Entwicklungsländer benachteiligen, doch neuere Untersuchungen haben ergeben, dass die Einkostungen angesichts des Umfangs der meisten Exportindustrien relativ gering sind. Die festen einmaligen Kosten betragen im Allgemeinen 0,5 bis 5 Prozent von drei- bis fünfjährigen Exporten, während die fortlaufenden Ausgaben etwa 1 bis 3 Prozent des jährlichen Exports betragen. Zudem gibt es die Vorteile, die Exporteure genießen, welche die Standards einhalten, darunter Umweltvorteile, mehr Sicherheit für die Arbeitnehmer und anhaltenden Zugang zum Markt⁵³.

160. Eine wichtige Möglichkeit für Kleinbauern, Zugang zu Wertschöpfungsketten zu erhalten, bietet die Mitgliedschaft in Erzeugerorganisationen. Dies sind Organisationen oder Verbände von Organisationen, die ihre Leitungen wählen und gegenüber ihren Mitgliedern rechenschaftspflichtig sind. Sie geben sich verschiedene Rechtsformen: Genossenschaften, Verbände oder Gesellschaften. Häufig handelt es sich um rohstoffspezifische Organisationen. Sie bieten auch technische Hilfe, um die Qualität, die Lieferung und die Einhaltung der Standards zu gewährleisten. Kleinbauern erhalten auch einfacher und zu besseren Bedingungen Zugang zur globalen Wertschöpfung, wenn sie Mitglied einer Kette des fairen oder ethischen Handels werden.

Wichtige grundsatzpolitische Leitlinien

- ❑ Förderung von wirtschaftlich und sozial verträglichem sowie umweltfreundlichem Wachstum in ländlichen Gebieten.
- ❑ Förderung eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen in ländlichen Gebieten (landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Betriebe).
- ❑ Verbesserung des Zugangs von Kleinbauern zu Marktchancen durch Unterstützung ihrer Beteiligung an landes- oder weltweiten Wertschöpfungsketten.
- ❑ Erhöhung nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten.
- ❑ Ländliche Beschäftigung für junge Menschen attraktiver machen.
- ❑ Privatinvestitionen in ländliche Gebiete holen.
- ❑ Investitionen in öffentliche Güter und Dienstleistungen in ländlichen Gebieten erhöhen und damit ihren Abwärtstrend umkehren (Infrastrukturen, Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung und Kanalisation).
- ❑ Bereitstellung von mehr Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten.
- ❑ Erhöhung der Breite und Tiefe von Finanzdienstleistungen in ländlichen Gebieten.
- ❑ Mehr Gerechtigkeit, Effizienz und soziale Einbindung durch angemessene Besteuerung.
- ❑ Förderung des Zugangs zu Grund und Boden und seiner produktiven Nutzung durch Bodenreform sowie Förderung von Verpachtungsmärkten und Dienstleistungen für Kleinbauern.
- ❑ Förderung von Mindestlöhnen für landwirtschaftliche Tätigkeiten und Vermeidung von Politiken, die einen Rückgang der landwirtschaftlichen Verdienste begünstigen könnten.
- ❑ Verwendung territorialer Ansätze zur Förderung von ländlicher Beschäftigung und Armutsverringerung.

⁵³ Weltbank: *Food safety and agricultural health standards and developing country exports: Re-thinking the impact and the policy agenda* (Washington, Weltbank, 2005).

Kapitel 5

Sozialer Schutz: Ausweitung des Schutzes in ländlichen Gebieten

Einführung

161. In Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt es:

Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf Soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

162. Die Ausgaben für den sozialen Schutz und seinen Erfassungsbereich sind von Land zu Land und von Region zu Region sehr unterschiedlich (siehe Tabelle 5.1). Die meisten Erfahrungen mit dem sozialen Schutz in Entwicklungsländern sind zwar nach wie vor kurzfristig ausgerichtet und unzureichend ausgestattet, hier vollzieht sich jedoch ein Wandel. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich aufgrund mehrerer Faktoren rasch eine Agenda für mehr sozialen Schutz herausbildet. Dazu zählt z. B.:

- Die Anerkennung der Notwendigkeit, den Teufelskreis von Hilfeaufrufen zu durchbrechen und zu langfristigeren Politiken mit berechenbaren Ressourcen zur Bekämpfung von chronischem Hunger und wirtschaftlicher Not, insbesondere in Afrika, überzugehen.
- Die Anerkennung der Notwendigkeit, ein hohes Maß an Gefährdung und Schutzbedürftigkeit besser handzuhaben, um negative Auswirkungen auf Existenzgrundlagen, Produktivität und die Fähigkeit von Haushalten, kurz- und mittelfristig ertragreiche Tätigkeiten zu entwickeln, zu überwinden.
- Die Anerkennung der Tatsache, dass eine Reduzierung von Risiko und Schutzbedürftigkeit eine Investition mit entscheidenden langfristig positiven Folgen darstellt, da sie die intergenerationelle Weitergabe der Armut auf lange Sicht beenden kann.

163. Dieser Wandel hat ein verstärktes Eintreten für neue oder erweiterte Programme des sozialen Schutzes zur Folge. Auf nationaler Ebene hat der soziale Schutz in vielen Ländern in den Agenden für Entwicklung und die Bekämpfung der Armut einen höheren Stellenwert eingenommen. Die 2005 angenommene Livingstone-Erklärung verpflichtet Regierungen in Afrika dazu, in den kommenden zwei bis drei Jahren mit Angabe der Kosten innerstaatliche Sozialtransferpläne aufzustellen, die in nationale Entwicklungspläne und nationale Haushalte integriert sind. Was die internationale Ebene anbelangt, so wird in den von der Internationalen Arbeitskonferenz 2001 angenommenen Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit Folgendes erklärt: „Von höchster Priorität sind grundsatzpolitische Maßnahmen und Initiativen, die jenen Soziale Sicherheit geben

können, die von den bestehenden Systemen nicht abgedeckt werden“¹. Es handelt sich überwiegend um Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und in ländlichen Gebieten.

Tabelle 5.1. Staatliche Ausgaben für sozialen Schutz und Gesundheit in ausgewählten Ländern, 1998-2003

Land	Prozent des BIP		Prozentsatz der allgemeinen staatlichen Ausgaben	
	1998	2003	1998	2003
Bangladesch	n/v	1,16	n/v	n/v
Bolivien	8,16	8,62	26,47	23,91
Brasilien	14,33	19,10	53,47	n/v
Chile	9,52	9,69	45,90	45,58
China	1,26	4,52	12,43	24,27
Costa Rica	9,99	9,25	46,25	36,67
Deutschland	26,70	27,60	54,73	55,97
Dominikanische Republik	2,69	4,45	16,50	29,03
Ghana	–	1,50	n/v	5,25
Indien	1,60	1,50	5,70	1,50
Indonesien	1,41	1,41	6,98	7,23
Demokr. Republik Kongo	n/v	1,16	n/v	4,63
Republik Korea	5,50	5,70	22,13	18,32
Lesotho	n/v	4,53	n/v	10,38
Mexiko	5,00	6,80	23,09	27,80
Namibia	n/v	6,75	n/v	17,55
Nepal	1,38	1,65	7,99	10,17
Pakistan	0,35	0,29	1,62	1,54
Russische Föderation	n/v	12,30	n/v	34,64
Sambia	n/v	1,14	n/v	4,82
Senegal	0,16	4,46	12,93	19,65
Südafrika	7,03	n/v	20,55	n/v
Thailand	2,44	4,16	10,75	23,02
Tunesien	7,61	8,65	23,96	26,96
Uganda	0,30	0,92	9,94	14,36
Vereinigte Staaten	14,80	16,20	42,61	44,21
Vietnam	3,34	2,68	14,81	10,00

n/v = nicht vorhanden

IAA-Berechnungen auf der Grundlage von Daten von ECLAC, IAA, IMF und OECD:

- 1) OECD (2007), Social expenditure database (SOCX), 1980–2003 (Deutschland, Frankreich, Japan, Republik Korea, Mexiko, Vereinigte Staaten).
- 2) Internationaler Währungsfonds, IMF Government Finance Statistics Database, 2007. Berechnung der Prozentsätze auf der Basis der Ausgaben für Gesundheit und sozialen Schutz. (Äthiopien, Bangladesch, Bolivien, Chile, China, Costa Rica, Dominikanische Republik, Indien, Indonesien, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Myanmar, Nepal, Pakistan, Russische Föderation, Südafrika, Thailand, Uganda, Vietnam).
- 3) Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, ECLAC (Brasilien).
- 4) ILO Social Security Inquiry database, ILO/SECSOC (Ghana, Namibia, Sambia, Senegal, Sri Lanka).

164. In diesem Kapitel wird auf die wichtige Frage eingegangen, wie der soziale Schutz so zur Bekämpfung von Armut und Defiziten an menschenwürdiger Arbeit in ländlichen

¹ IAA: *Social security: A new consensus* (Genf, Internationales Arbeitsamt, 2001).

Gebieten eingesetzt werden kann, damit die Fähigkeit zur Entwicklung und der Zugang zu Arbeitsplätzen und Chancen verbessert werden und er so einen entscheidenden Mechanismus zur Förderung von sozialer Integration, insbesondere in Arbeitsmärkten für Lohnarbeit bietet.

Defizite menschenwürdiger Arbeit im Bereich des sozialen Schutzes

165. In vielen Entwicklungsländern ist der Erfassungsbereich des sozialen Schutzes sehr begrenzt, insbesondere in ländlichen Gebieten. Kennzeichnend für ländliche Gebiete sind ein hohes Armutsniveau, ein großes Maß an informeller Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit, begrenzte finanzielle Möglichkeiten zur Bezahlung von Dienstleistungen und somit auch ein begrenztes Angebot an Diensten, insbesondere im Gesundheitsbereich.

166. Viele Menschen, insbesondere die Ärmsten, sind von Subsistenzlandwirtschaft oder von Gelegenheitsarbeit in der Landwirtschaft oder in anderen Sektoren abhängig. Somit sind sie für die in der Landwirtschaft vorhandenen Risiken besonders anfällig – von Klimaschocks bis zu besser vorhersehbaren saisonalen Schwankungen von Nahrungsangebot und Beschäftigung². Ein entscheidender Faktor der Anfälligkeit ist auch die starke Abhängigkeit von Sachwerten, insbesondere von Grund und Boden. Landlose Menschen zählen oft zu den chronisch Armen, insbesondere in Südasien. Unter den chronisch Armen auf dem Land in Indien stellen die Gelegenheitsarbeiter die größte Berufsgruppe. Die Einkommensunsicherheit von Wanderarbeitnehmern und Saisonarbeitskräften ist eine Hauptursache für ein Defizit an menschenwürdiger Arbeit. Eine Gelegenheitsarbeit bietet Haushalten wenig Möglichkeiten für Investitionen in Qualifizierung und die Bildung von Kapital, und das Machtgefälle zu Gunsten der Arbeitgeber begrenzt die Fähigkeit von Haushalten, ihre Sicherheit oder Arbeitsbedingungen zu verbessern.

167. Auch ein Ungleichgewicht in den sozialen Beziehungen führt zu Verarmung und schließt Menschen vom Zugang zu Ressourcen aus. Seit jeher spielten häufig Familiennetze oder lokale religiöse oder politische Machttäger beim Risikomanagement in ländlichen Gebieten eine wichtige Rolle. Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen sind Menschen ohne starke verwandtschaftliche Beziehungen oder örtliche Bindungen – Waisen, Wanderarbeitnehmer, ältere Menschen ohne Kinder – für Schock und Belastungen besonders anfällig³. In ländlichen Gesellschaften werden Frauen oft durch den „komplexen Katalog von Rechten und Pflichten, der die sozialen und religiösen Normen widerspiegelt, die in ländlichen Gemeinschaften vorherrschen“ besonders enge Grenzen gesetzt⁴. Um Zugangsrechte zu Produktivvermögen zu erlangen, benötigen sie oft die Hilfe männlicher Verwandter. Da ihnen eigenständige Rechte versagt bleiben, sind Frauen ohne Ehemänner, Eltern oder Kinder bzw. Frauen,

² IFAD: *Rural Poverty Report 2001* (2001).

³ I. Tvedten et al.: *Opitanha: Social Relations of Rural Poverty in Northern Mozambique*, CMI Report 2006:16. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Einsehbar unter: <http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2006/rep/r2006-16.pdf>

⁴ FAO: *The State of Food and Agriculture*, (Rom, FAO, 2002).

Kasten 5.1
Definition des sozialen Schutzes

Es gibt viele Definitionen des sozialen Schutzes. Nach Auffassung der IAO ist der soziale Schutz ein ganzheitliches Bündel von auf dem Lebenszyklus basierenden Strategien, deren Ziel es ist, Arbeitnehmer an ihren Arbeitsplätzen in der formellen und informellen Wirtschaft vor unfairen, gefährlichen und ungesunden Arbeitsbedingungen zu schützen. Ziel des sozialen Schutzes ist es, Zugang zu Gesundheitsdiensten, Menschen mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze ein Mindesteinkommen und Familien mit Kindern Unterstützung zu bieten. Er ersetzt Arbeitseinkommen, die aufgrund von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Invalidität, Alter oder des Verlustes des Ernährers verloren gehen¹.

¹ Siehe IAA: „Implementation of decent work country programmes: Checklist of policy areas on social protection“, 2007, GB.297/ESP/7, Seite 2, Genf, 2007.

die sich von ihrer Familie entfremdet haben, gefährdet zu verarmen⁵, was sehr negative Auswirkungen auf die Gesundheit von Müttern und Säuglingen haben kann.

168. Die soziale Identität (selbst gewählt oder zugewiesen) kann auch zu Verletzlichkeit führen. So kann die Zugehörigkeit zu einer Kaste oder einer ethnischen oder religiösen Gruppe wie die Tatsache, Wanderarbeiter oder Flüchtling zu sein, in großen Teilen der Welt mit sozialem Ausschluss, Ungleichheit und Armut einhergehen⁶. Und Behinderte laufen eher Gefahr, arm zu sein, da sie nicht nur die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Leben und Arbeiten mit einer Behinderung zu bewältigen haben, sondern auch auf soziale Schranken wie unzugängliche öffentliche Dienste, Diskriminierung oder einfach niedrige Erwartungen stoßen, die ihrer gleichberechtigten Teilnahme am täglichen Leben mit anderen im Wege stehen. Auch Menschen, die unter bestimmten Krankheiten – z. B. Lepra oder HIV/Aids – leiden, sind einer Stigmatisierung ausgesetzt⁷. Derartige Ungleichheiten können sich in ländlichen Gebieten, die von Zentren des dynamischen sozialen Wandels weit entfernt sind, besonders hartnäckig halten⁸.

169. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat die Schutzbedürftigkeit infolge der HIV/Aids-Epidemie in ländlichen Gebieten, insbesondere in Afrika, stark zugenommen. Die Auswirkungen von HIV/Aids auf die Schutzbedürftigkeit zeigen sich in vielerlei Form, z. B. in Form von Einkommensverlusten, niedriger Produktivität, geringerer Ernährungssicherheit, eines schlechteren Ernährungszustandes und mehr Diskriminierung. Einige der Auswirkungen sind intergenerationell und können die Schutzbedürftigkeit auf lange Sicht erhöhen. HIV/Aids wirkt sich insbesondere direkt oder indirekt lebensbedrohend auf Kinder aus, die selbst infiziert sind oder infolge von Aids einen oder beide Elternteile verloren haben. HIV-infizierte oder aidskranke Kinder haben einen schlechteren Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsdiensten und sind stärker einer Diskriminierung und den schlimmsten Formen der Kinderarbeit ausgesetzt⁹.

⁵ K. Bird et al.: „Illustrative Case Studies of the Fracture Points in Social Policy Formation for Poverty Reduction“, annex to CPRC Working Paper 47 *Fracture Points in Social Policies for Chronic Poverty Reduction*, (2004).

⁶ CPRC: *Chronic Poverty Report 2004–05*, S. 14-16; N. Kabeer: „Poverty, social Exclusion and the MDGs: The challenge of ‘durable inequalities’ in the Asian context“, *IDS bulletin* 37(3), S. 64-78, 2006.

⁷ CPRC: *Chronic Poverty Report, 2004-05*, S. 19-21.

⁸ K. Bird (2007): „Introduction“, in S. Heyns et al.: *Understanding and addressing spatial poverty traps – Workshop report* (Kapstadt, Südafrika, ODI/CPRC, März 2007).

⁹ IAA: *HIV/AIDS and work: Global estimates, impact on children and youth, and response* (Genf, 2006).

170. Die soziale Ausgrenzung ist ein wichtiger Faktor, der den Mangel an sozialem Schutz in ländlichen Gebieten erklärt. Es handelt sich um ein Konzept, das – wenn auch auf unterschiedlicher Weise – zunehmend Anwendung findet, um zu beschreiben, wie Menschen von der Teilnahme an Prozessen, die zu Wachstum, mehr Wohlfahrt und letztlich zu Entwicklung führen, ausgeschlossen sind bzw. an der Teilnahme gehindert werden. Soziale Ausgrenzung und Armut schließen sich gegenseitig nicht aus; allerdings werden Arme oft ausgegrenzt, und wird das Problem verstanden und angegangen, so kann dies potentiell maßgeblich zum Abbau von Armut beitragen. Eine Schwerpunktsetzung auf soziale Ausgrenzung ist sinnvoll, da so Entscheidungsträger und Planer in die Lage versetzt werden,

- die Armut in Sozialsystemen und sozialen Strukturen zu kontextualisieren,
- zu verstehen, wie politische und historische Prozesse zu chronischer wirtschaftlicher Not führen,
- sich auf Kausalzusammenhänge und nicht auf einfache Korrelationen oder Merkmale zu konzentrieren,
- das multidimensionale Wesen der Armut zu erkennen, und
- als Zielgruppe Personen mit sozialer Identität zu wählen, die für soziale Ausgrenzung anfällig sind.

171. Das Konzept der sozialen Ausgrenzung birgt eigene Probleme. Erstens führt es oft zu der normativen Annahme, dass Ausgrenzung schlecht und Einbindung gut ist, und lässt daher außer Betracht, auf welche Weise Einbindung für arme Menschen schlecht sein kann. Zweitens werden Bedürftige oft als machtlose Opfer dargestellt, weil man sich nicht auf die Handlungsfähigkeit der Armen konzentriert. Drittens kann die Übertragung des Konzeptes der „sozialen Ausgrenzung“, das schlagwortartig einen Zustand in den Industrieländern beschreiben soll und auf Minderheiten zutrifft, auf Länder mit einem hohen Anteil an Armen in der Bevölkerung oder mit unterschiedlichen (nicht westlichen) kulturellen Kontexten nicht hilfreich oder unzuweckmäßig sein. Aus diesem Grunde könnte es im Fall von Entwicklungsländern sinnvoll sein, sich auf die „differenzierte oder nachteilige Eingliederung“ zu konzentrieren, wobei die Bedingungen der Einbindung der Menschen auch eine entscheidende Rolle spielen. Ein Beispiel hierfür sind Arme, die für eine sehr geringes Entgelt tätig sind, was sie in Armut gefangen hält, gleichzeitig aber zur Anhäufung von Vermögen Anderer beitragen. Die soziale Ausgrenzung und die nachteilige Eingliederung schließen sich nicht gegenseitig aus. Beispielsweise „kann die geschlechtsspezifische Lage vieler armer Frauen zum einen als ‚soziale Ausgrenzung‘ durch ‚Diskriminierung‘, zum anderen aber mit gleicher Berechtigung als ‚nachteilige Eingliederung‘ in ‚ausbeuterischen‘ Arbeitsbeziehungen beschrieben werden“¹⁰.

172. Somit sprechen viele Gründe für eine Ausweitung des sozialen Schutzes in ländlichen Gebieten der Entwicklungswelt. Risiko und Verletzlichkeit bedeuten, dass viele Menschen in ständiger Unsicherheit leben: Sie sind nicht in der Lage, Risiken wie Investitionen in Entwicklungstätigkeiten einzugehen, und ihr möglicher Schutz und ihre Sicherheit hängen von wohlhabenderen und mächtigeren Personen ab. Bei Eintritt eines Risikos kann das Fehlen von sozialem Schutz – in Form von Bargeld- oder Sachtransfers oder Zugang zu Gesundheitsversorgung – oft vernichtende Auswirkungen haben. Die Kombination von Tätigkeiten, die den sozialen Schutz ausmachen, ist jedoch potentiell

¹⁰ Quelle: Nach Hickey und du Toit (2007): „Adverse incorporation: Social Exclusion and Chronic Poverty“ in CPRC Working Paper 81 (Manchester, Chronic Poverty Research Centre, 2007).

in der Lage, Haushalte zu schützen, ihre Existenzgrundlagen zu fördern und auch soziale Ausgrenzung oder nachteilige Eingliederung in ländlichen Gebieten zu überwinden.

Strategische Antworten zur Beseitigung von Defiziten menschenwürdiger Arbeit

173. Im vorangehenden Abschnitt wurde gezeigt, auf welche Weise Verletzlichkeit und ein fehlender sozialer Schutz zu Armut und sozialer Ausgrenzung beitragen und zugleich Symptome davon sind. Auch wurde erörtert, wie sie eine Hürde für die Entwicklung der Fähigkeiten und für den Zugang zu produktiven Arbeitsplätzen und Chancen sind. In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Herausforderungen untersucht, denen sich arme Haushalte in ländlichen Gebieten zu stellen haben, und die Erfahrungen diskutiert, die mit zahlreichen zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen des sozialen Schutzes gemacht worden sind.

Absicherung des Mindestlebensstandards

174. Eine schlechte Gesundheit und hohes Alter schränken die körperliche Arbeitsfähigkeit der Menschen ein, so dass viele nicht in der Lage sind, zu arbeiten oder ein für die eigene Versorgung ausreichendes Einkommen zu erzielen. In ländlichen Gebieten sind Versicherungsmärkte schwach, insbesondere was alte und chronisch kranke Menschen betrifft: der Deckungsgrad Beitragsfinanzierter Renten oder Krankengelder ist in ländlichen Gebieten sowohl aufgrund einer fehlenden Beschäftigung im formellen Sektor als auch aufgrund der weit verbreiteten Armut sehr niedrig. Einige Menschen erhalten Unterstützung durch soziale Netzwerke (Familie, Nachbarn usw.). Informelle Transfers oder gemeinwesengeschützte Transfers können allerdings unsicher sein, und Menschen, denen keine derartige Unterstützung zur Verfügung steht, leiden auch unter chronischer Armut und Mangelernährung und laufen möglicherweise Gefahr, früh zu sterben.

175. Sozialrenten gehören zu den wichtigsten Maßnahmen zur Behandlung dieses Problems bei älteren Menschen. So geht das bestehende ländliche Sozialrentensystem Brasiliens, „Previdencia rural“, auf das Gesetz über Soziale Sicherheit von 1991 zurück und bietet Männern und Frauen (ab 60 bzw. ab 55 Jahren), die nachweisen können, dass sie mindestens ein Jahrzehnt im produzierenden Bereich auf dem Land tätig waren, eine nicht beitragsabhängige Rente. 2002 gab es etwa 6 Millionen Rentenbezieher (von insgesamt annähernd 8 Millionen ländlichen Haushalten), und die Kosten des Systems belaufen sich pro Jahr auf etwa 11 Milliarden R\$. Die Leistungen entsprechen dem nationalen Mindestlohn. Die Ruhestandseinkommen haben eine signifikante Auswirkung auf die Wohlfahrt in ländlichen Gebieten – insbesondere wenn sie an Frauen gezahlt werden. Altersrenten auf dem Land gehen einher mit einer Zunahme der Schülerzahlen (was zu besseren Arbeits- und Beschäftigungschancen für die nächste Generation führt), einem höheren Status älterer Menschen in Haushalten und Gemeinschaften sowie Investitionen in die ländliche Produktion, und sie bieten eine Versicherungsfunktion.

176. Bei Sozialrenten gibt es eine besondere geschlechtsspezifische Dimension. Einerseits verrichten Frauen in der Regel eher unbezahlte Haushalts- und Betreuungsarbeit als Männer, was ihre Fähigkeit beeinträchtigen kann, Anspruch auf einkommensabhängige Renten zu erwerben, andererseits haben sie eine höhere Lebenserwartung und oft in jüngerem Alter als Männer Anspruch auf Renten¹¹. Einige Informationen über

¹¹ Universelle Renten werden zwar gelegentlich kritisiert, weil sie insofern regressiv zwischen den Einkommensgruppen sind, dass die Reichen eine höhere Lebenserwartung haben und somit stärker begünstigt werden, allerdings dürfte die geschlechtsspezifische Auswirkung bedürftigkeitsabhängiger Renten eher progressiv sein.

Sozialrenten im südlichen Afrika lassen darauf schließen, dass so die Bedingungen für die Einbindung von Frauen in ländliche Haushalten verbessert werden können. In einer neueren Studie, die sich auf eine über zehn Jahre erstreckende Evaluierung gründet, wird erklärt, dass auf diese Weise „ländliche Gebiete erreicht werden“ und dass es dreimal so viele weibliche wie männliche Rentenbezieher gibt¹². (Die Anspruchsvoraussetzungen sind 60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer). Ein Hauptanliegen der Konzeption der Rente war daher, „unbezahlten Arbeitskräften ... eine Garantie für eine partielle wirtschaftliche Sicherheit in ihren späteren Lebensjahren „zu bieten“, was ihnen einen verdienstvollen Platz im Haushalt verschafft“¹³. Derartige Auswirkungen können die Bedingungen für die Einbindung älterer Menschen im Allgemeinen verbessern, da „gezielte Einkommenstransfers an die Älteren die positive Nebenwirkung haben, dass sich ihr Status von einer wirtschaftlichen Belastung zu einem wertvollen Familienmitglied verändert“¹⁴.

Verbesserungen beim Zugang zu elementaren Diensten und ihrer Nutzung

177. Der Ausschluss vieler Menschen in ländlichen Gebieten von adäquaten grundlegenden Diensten hat in Bezug auf Armut und Schutzbedürftigkeit schwerwiegende Auswirkungen. Insbesondere wird so das Humankapital geschwächt und Haushalte werden davon abgehalten, die Fertigkeiten und Fähigkeiten zu erwerben, die ihnen einen Ausweg aus der Armut eröffnen. Das Angebot an Diensten und die Nachfrage danach sind in gleicher Weise wichtig: Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel ist auch die Deckung gering, und es gibt real nur eine beschränkte Nachfrage nach Dienstleistungen, da Arme die entsprechenden Kosten nicht tragen können. Eine Lösung dieser Probleme wurde in Form verschiedener grundsatzpolitischer Reaktionen angestrebt. Im Rahmen sozialer Krankenversicherungen soll sichergestellt werden, dass zahlungsfähige und zahlungsunfähige Menschen durch eine Subventionierung von Prämien geschützt sind. Bildungsprogramme beinhalten Stipendien für den Schulbesuch, insbesondere für Mädchen.

178. An Konditionen geknüpfte Bargeldtransfers (CCTs) sind eine andere Antwort auf das Problem der schwachen Nachfrage nach staatlichen Dienstleistungen. Es handelt sich um Programme, bei denen reguläre Bargeldtransfers von bestimmten Verhaltensformen abhängen, im Allgemeinen von Schulbesuch von Kindern und von Klinikbesuchen von Müttern mit Kleinkindern. Derartige Programme gibt es jetzt in vielen lateinamerikanischen Ländern. Es sind sehr große Programme mit hohen Budgets (siehe Tabelle 5.2).

179. Lateinamerikanische Programme haben gezeigt, dass CCTs das zweifache Ziel einer Erhöhung und Glättung des Konsums sowie der Investitionen in Humankapital erreichen können. Allerdings besteht die Gefahr, dass die intensive Verfolgung einiger Entwicklungsziele (langfristiges Humankapital durch Zugang zu Dienstleistungen) dabei zu Lasten anderer Ziele (Ernährungssicherheit, Investitionen armer Haushalte in ertragreichere Existenzgrundlagen) geht. In Brasilien und Mexiko sind die Programme

¹² S. Razavi (2007): „The return to social policy and the persistent neglect of unpaid care“ in *Development and Change* (Oxford, Blackwell, 2007), Bd. 38(3), S. 377-400.

¹³ S. Razavi, a.a.O.

¹⁴ S. Devereux (2001): *Social Pensions in Namibia and South Africa*, IDS Discussion Paper 379 (Sussex, Vereinigtes Königreich, Institute for Development Studies, 2001).

so groß, dass sie einen bedeutenden Einfluss auf die Gestaltung und Finanzierung der ländlichen Entwicklungspolitik haben ¹⁵.

Tabelle 5.2. Ausgewählte CCT-Programme in Lateinamerika und der Karibik ¹⁶

	Pro-Kopf-BIP (\$)	Armutsrate	Budget/Abdeckung
Brasilien – <i>Bolsa Familia</i>	2.700	35 (2004)	\$ 2,1 Milliarden 8 Millionen Haushalte (2004)
Kolumbien – <i>Familias en Acción</i>	2.100	55	\$ 125 Millionen 400.000 Familien (2004)
Honduras – PRAF II	800	64 (2004)	\$ 25 Millionen 411.000 Familien (2005)
Jamaika – PATH	1.600	18 (2001)	\$ 16 Millionen 220.000 Einzelpersonen (2005)
Mexiko – <i>Progreso/Oportunidades</i>	6.500	32 (2000)	\$ 2,8 Milliarden 5 Millionen Haushalte (3,5 Millionen auf dem Land) (2004)
Nicaragua – RPS	500	46 (2001)	\$ 6,37 Millionen 21.619 Familien (2004)

180. Ferner dürfte es wichtig sein, dass Programme für sozialen Schutz bei Politikern und Bürgern auf politische Akzeptanz stoßen. In Lateinamerika haben starke öffentliche Informationssysteme sowie Überwachung und Evaluierung eine entscheidende Rolle gespielt. Angebotsseitige Subventionen zur Förderung der Nutzung von Gesundheits- und Bildungsdiensten sind im Allgemeinen weniger progressiv als nachfrageseitige Transfers. Transfers waren historisch unter Regierungen weniger beliebt als angebotsseitige Subventionen; die Hinzufügung von Auflagen fördert jedoch die politische Akzeptanz der Programme. Viele Regierungen äußern jetzt Interesse an Transfers und an ihrer Verknüpfung mit Qualifizierungen und Mikrofinanzierungsdiensten zur Optimierung ihres Entwicklungspotentials.

181. Die geschlechtsspezifische Dimension von CCT-Programmen ist insbesondere in Lateinamerika in Bezug auf ihr Potential zur Bewältigung sozialer Ausgrenzung von Bedeutung. So zahlt *Oportunidades* Transfers an Mütter und nicht an Väter. Es gibt zwar Hinweise, dass viele Frauen diese Zahlungen als wichtig für ihr Selbstwertgefühl ansehen, das Potential des Programms zur Bewältigung der nachteiligen Eingliederung von Frauen jedoch durch einige seiner Voraussetzungen (insbesondere das Erfordernis, dass weibliche Empfänger eine unbezahlte Gemeinschaftsarbeit verrichten, was zu ihrer „dreifachen Belastung“ hinzukommt) und durch die Konzentration auf Frauen als diejenigen, die für Kinder und den Haushalt zuständig sind, zu wenig ausgeschöpft wird. In der Praxis gewinnt man den Eindruck, dass Frauen eher gewählt werden, um auf diese Weise Kinder zu erreichen, als dass eine Stärkung ihrer Selbstbestimmungs- und

¹⁵ S. Handa und B. Davis (2006): „The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean“, *Development Policy Review* (Oxford, Blackwell, 2006), Theme Issue on cash transfers, Bd. 24(5).

¹⁶ Quelle: Nach S. Handa und B. Davis, a.a.O.

Handlungsfähigkeit angestrebt wird. Die für *Oportunidades* zuständigen Planer haben einige geschlechtsspezifische Anliegen berücksichtigt, insbesondere durch Zahlung eines höheren Beihilfe für Mädchen als für Jungen für die Teilnahme am Unterricht: ein mutiger und wichtiger Schritt. Allerdings ist der kulturelle Stereotyp der „Mutter-schaft“ weiterhin weitgehend vollständig intakt geblieben, und es wird kaum der Versuch gemacht, auf das Verhalten von Männern Einfluss zu nehmen. Ein Programm, das an die wichtigste Betreuungsperson ohne Angabe des Geschlechtes Zahlungen leistet (wie das südafrikanische Kindergeld, das nicht an Auflagen zum Verhalten der Empfänger gebunden ist) würde ebenso wahrscheinlich Einkommen an Frauen transferieren, zugleich aber eine wichtige kulturelle Botschaft zur möglichen Rolle von Männern im Haushalt vermitteln¹⁷.

182. Der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen ist eine weitere Komponente von Strategien und Programmen des sozialen Schutzes, der die soziale und wirtschaftliche Sicherheit von Familien stärkt, Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen der Frauen verbessert und ihre Risikoanfälligkeit vermindert¹⁸. In ländlichen Gebieten, wo Frauen einen großen Teil der landwirtschaftlichen Lohnarbeiter stellen¹⁹, ist der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen nach wie vor sehr begrenzt. Migrationsmuster haben größere Familiennetze zerrissen, und in vielen Gebieten ist die Zahl der Einpersonenhaushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand gestiegen. Daher stehen den arbeitenden Eltern oft nur geringe informelle Unterstützungsmöglichkeiten für ihre Kinderbetreuungspflichten als Ausgleich für eine fehlende formelle Unterstützung zur Verfügung. Wo jedoch Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Strategien für sozialen Schutz aufgenommen wurden, waren die Ergebnisse vielversprechend. Dies ist der Fall beim Erweiterten Programm für öffentliche Arbeiten in Südafrika, zu dessen Prioritäten die Verminderung der unbezahlten Betreuungsarbeit gehörte, sowie beim Nationalen Programm für ländliche Beschäftigungsgarantien in Südafrika, das die Bedeutung der Kinderbetreuung für die Fähigkeit der Frauen zur Teilnahme am Programm durch die Einrichtung von Kinderbetreuungsstätten neben anderen Einrichtungen am Arbeitsplatz anerkannte.

Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung für alle

183. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung spielt für die Verminderung der Schutzbedürftigkeit und die Verbesserung der Fähigkeit der Haushalte, Zugang zu besser entlohnten Arbeitsplätzen und bessere Chancen erhalten, eine entscheidende Rolle. In den meisten Ländern bestehen nebeneinander mehrere Systeme, die im Gesundheitsbereich sozialen Schutz bieten sollen. Die wichtigsten Herausforderungen sind die Verbesserung der Effizienz und des Deckungsgrades der betreffenden Systeme (nationale Gesundheitsdienste, nationale Krankenkassen, gemeinwesenbasierte Krankenversicherungen etc.) und die Integration der verschiedenen Systeme in ein gerechtes und gut geregeltes, pluralistisches nationales System.

184. Der Aufbau eines Systems für sozialen Schutz im Gesundheitsbereich in der Republik Korea bietet ein gutes Beispiel dafür, wie eine begrenzter Deckungsgrad selbst bei einem relativ niedrigen BIP ausgeweitet werden kann. 1963 verabschiedete die

¹⁷ S. Razavi, a.a.O.; M. Molyneux: *Change and continuity in social protection in Latin America: Mothers at the service of the state?*, UNRISD Gender and Development Programme Paper Nr. 1 (UNRISD, Mai 2007).

¹⁸ F. Lund und S. Srinivas: *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy*, ILO/STEP und WIEGO (Genf, Internationales Arbeitsamt, 2000).

¹⁹ IAA: *Decent work in agriculture*, Hintergrundpapier für das Internationale Arbeitnehmersymposium über menschenwürdige Arbeit in der Landwirtschaft (Genf, 15.-18. Sept. 2003).

Regierung das Krankenversicherungsgesetz mit der Absicht, Probleme im Zusammenhang mit dem geringen Deckungsgrad (insbesondere die Dichte von Fachkräften im Gesundheitswesen) in Angriff zu nehmen, die zum Teil auf Schwierigkeiten bei der Erhebung von Beiträgen aus dem großen informellen Sektor zurückzuführen waren. Als das System Gestalt annahm, lag das Pro-Kopf-BIP real auf etwa gleicher Höhe wie in Kamerun, Mosambik, Niger und Sri Lanka am Anfang des zweiten Jahrtausends. 1980 erstreckte sich die Deckung in der Republik Korea auf etwa 30 Prozent der Bevölkerung bei einem Pro-Kopf-BIP von 1.623 US-Dollar. Als im Jahr 2000 die Erfassung der gesamten formellen Wirtschaft erreicht wurde, war das Pro-Kopf-BIP auf 9.671 US-Dollar angestiegen.

185. Das Beispiel der Republik Korea zeigt, wie selbst im Fall eines großen informellen Sektors ein universelles Krankenversicherungssystem realisiert werden kann²⁰, und dass trotz der Bedeutung des Wirtschaftswachstums eine universelle Deckung sogar bei einem niedrigen BIP-Stand verwirklicht werden kann. Aus der Erfahrung der Republik Korea können weitere wichtige Lehren gezogen werden, z. B. die Betonung der Schaffung funktioneller Strukturen und nicht der Erreichung einer Deckung in den ersten vierzehn Jahren des Programms sowie die Bedeutung einer starken Schutzfunktion und Förderung des sozialen Schutzes. Dies bedeutet, dass die Sozialversicherung einige Jahre lang eine wichtige grundsatzpolitische und politische Priorität darstellte. Die Republik Korea achtete auch darauf, Versicherungsfonds für Personen, die keine Lohnempfänger sind (was insbesondere für Frauen, die unbezahlte Arbeit verrichten, von Bedeutung ist), in die nationale Krankenversicherung zu integrieren²¹.

186. Aufgrund mangelnder adäquater staatlicher Mechanismen, die einen Zugang zur Gesundheitsversorgung garantieren, sind in Entwicklungsländern gemeinwesenbasierten Krankenversicherungen ins Leben gerufen worden. Den Anstoß für die Schaffung solcher Versicherungen gaben oft Organisationen der Zivilgesellschaft (insbesondere Genossenschaften und Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit), und sie werden von einer Vielzahl organisatorischer Einrichtungen angeboten, wobei das Hauptziel darin besteht, die Kosten der medizinischen Versorgung bei Krankheit und – seltener – bei Mutterschaft oder Behinderung zu decken. Die gemeinwesenbasierten Krankenversicherungen werden kontinuierlich weiterentwickelt. Charakteristisch für diese Entwicklung ist die Vielzahl von Systemen, die im letzten Jahrzehnt insbesondere in Afrika und in Asien neu geschaffen wurden. Diese Systeme haben gezeigt, dass sie über ein starkes Potenzial verfügen, Gruppen zu erreichen, die von der gesetzlichen Sozialversicherung ausgeschlossen sind, ergänzende Ressourcen (Finanz- und Humanressourcen) zu mobilisieren, was dem Sozialschutzsektor insgesamt zugute kommt, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu fördern und sozio-berufliche Gruppen, darunter Frauen, zu selbstbestimmtem Handeln zu befähigen. In einigen Ländern trugen sie maßgeblich dazu bei, für ein stärkeres Engagement der Regierungen in Bezug auf die Ausweitung des sozialen Schutzes zu sorgen.

²⁰ IAA: *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care. Draft for consultation*, Issues in Social Protection; Discussion Paper 19 (Genf, Internationales Arbeitsamt, 2007); S. Kwon: *Achieving health insurance for all: Lessons from the Republic of Korea*, Extension of Social Security, ESS Paper No. 1 (Genf, IAA, 2002); B. Yang und J. Holst: "Implementation of health insurance in developing countries: Experience from selected Asian countries", in J. Holst und Assia Brandrup-Lukanow (Hrsg.): *Extending social health protection – Developing countries experiences* (Eschborn, GTZ, 2007), S. 158-167.

²¹ S. Razavi, a.a.O.

Kasten 5.2
Das STEP-Programm

Das IAO-Programm Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut (STEP) befasst sich mit innovativen Strategien und Mechanismen zur Ausweitung des sozialen Schutzes auf Menschen, die von den bestehenden Systemen ausgeschlossen sind. STEP ist ein wichtiges Instrument der Globalen Kampagne für Soziale Sicherheit und Schutz für alle, die die IAO 2003 in die Wege geleitet hat.

STEP hat eine globale Wissensbasis über gemeinwesenbasierte Systeme des sozialen Schutzes entwickelt. Seit 1998 war das Programm in diesem Bereich im Außendienst oder auf grundsatzpolitischer Ebene in mehr als dreißig Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas aktiv und unterstützte Systeme, die teilweise über zwei Millionen Leistungsempfänger betreuten.

STEP ist auch in einigen portugiesischsprachigen Ländern Afrikas im Bereich nationaler grundlegender Sozialschutzmaßnahmen tätig und verbindet Sozialtransfers mit Beschäftigungspolitiken und Zugang zu sozialen Diensten. Mit Hilfe einer Internet-Plattform hat STEP ein Netzwerk für einen Kapazitätsaufbau und Wissenstransfer über den Beitrag des sozialen Schutzes zur sozialen Einbindung aufgebaut, das weltweit mehr als 3.600 Menschen erreicht.

187. Allerdings ist die Fähigkeit der meisten eigenständigen selbstfinanzierten gemeinwesenbasierten Krankenversicherungen, tragfähige und wirksame Mechanismen zu sein, die große Segmente der ausgeschlossenen Bevölkerungsteile erreichen können, sehr begrenzt. Die Erfahrungen zeigen, dass Wirkung und Tragfähigkeit der gemeinwesenbasierten Krankenversicherungen durch die Entwicklung funktioneller Beziehungen zu größeren und erweiterten nationalen Sozialversicherungssystemen (beispielsweise durch Subventionierung von Prämien, die von Mitgliedern mit niedrigen Einkommen zu zahlen sind, oder Unterstützung von Mikroversicherungssystemen in Form technischer Unterstützung und Ausbildung) wesentlich verbessert werden.

Arbeitsplätze für ländliche Arme

188. Kennzeichnend für schwache ländliche Arbeitsmärkte sind monopolistische Arbeitgeber, ein Überangebot an Arbeitskräften und eine schlechte Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, was einen Wechsel von Arbeitskräften in stärkere Märkte einschränkt. Als Folge sind die Löhne in ländlichen Gebieten niedrig und die Menschen in Armut gefangen. Zur Bewältigung dieses Problems haben mehrere Länder ländliche Beschäftigungsprogramme eingerichtet. Sie streben an, durch eine Stärkung der Nachfrage nach Arbeitskräften und den Einsatz dieser Arbeitskräfte beim Aufbau der materiellen oder sozialen Infrastruktur Einkommensmöglichkeiten zu schaffen und ländliche Arbeitsmärkte zu stärken.

189. Das 2005 in Indien verabschiedete Nationale Gesetz für ländliche Beschäftigungsgarantie (NREGA) basiert auf dem früheren Maharashtra-System für ländliche Beschäftigungsgarantie (MEGS). Ein entscheidendes bestimmendes Merkmal des NREGA ist, dass es als Gesetz den Leistungsempfängern im Gegensatz zu einem „System“, das je nach Zweckmäßigkeit geändert werden kann, Rechtsansprüche verleiht. Das NREGA stellt jedem ländlichen Haushalt pro Jahr bei öffentlichen Arbeiten zum geltenden Mindestlohn für ungelernete Arbeitnehmer bis zu 100 Tage Arbeit zur Verfügung²².

²² D. Sjoblom und J. Farrington (2007): „The India National Rural Employment Guarantee Act in relation to Agricultural Growth and Social Protection“ in *ODI Social Protection Project Briefing Note 1* (London, Overseas Development Institute, 2007).

190. Das NREGA ist eine der größten, auf Rechten basierenden Sozialschutzinitiativen in aller Welt. Der nationale Haushalt für das Finanzjahr 2006-07 belief sich auf etwa 2,5 Milliarden US-Dollar oder 0,3 Prozent des BIP. Offiziellen Kostenschätzungen zufolge dürfte das System, wenn es voll funktionsfähig ist und etwa 40 Millionen Haushalte unterhalb der Armutsgrenze erreicht, etwa 1,06 bis 1,33 Prozent des BIP kosten. Allerdings unterscheiden sich die Auffassungen über die Finanzierbarkeit des Programms: Eine bessere Steuerverwaltung könnte Mittel mobilisieren, aber die Steuer/BIP-Quote ist gegenwärtig rückläufig.

191. Bei Annahme des NREGA war man der Meinung, die auf Rechten basierende Plattform des Programms könnte einen bedeutenden Einfluss auf die Existenzsicherung auf dem Land haben und das Recht auf Arbeit schützen, das in der Verfassung Indiens verankert ist. Im Zuge des Programms wurde ernsthaft in Frage gestellt, ob die Rechts-Perspektive, die als Grundlage des Programms gewählt wurde, angebracht ist, insbesondere, weil arme Haushalte, deren Mitglieder oft Analphabeten sind, Rechte nicht leicht in Aktionen umsetzen können. Das NREGA soll seine Zielgruppe selbst schaffen, da nur die ärmsten Haushalte manuelle Tätigkeiten zu niedrigen Löhnen verrichten wollen. Allerdings stellt sich bei Löhnen, die unter dem üblichen landwirtschaftlichen Lohn liegen, die Frage nach dem Gleichgewicht zwischen sozialer Einbindung und sozialer Gerechtigkeit. Zugleich wurden Bedenken laut, dass die Arten produktiver Tätigkeiten, die im Rahmen des NREGA finanziert werden können, eher wohlhabenden als armen Haushalten zugute kommen. Im Falle des NREGA hängt die Ausgrenzung in erheblichen Ausmaß vom Ort der Beschäftigung ab – Frauen sind weniger gut in der Lage, für eine Arbeitsaufnahme weite Wege zurückzulegen.

192. Gegenwärtig gibt es im NREGA begrenzte Verbindungen zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Entwicklung des Humankapitals. Die Verbindungen zwischen Beschäftigungsgarantiesystemen und Wirtschaftswachstum sind besser verständlich, wenn man einen Blick auf die umfangreichere kontrollierte Maharashtra-Erfahrung wirft. Die Vorteile des MEGS waren zwar überwiegend sekundärer Art und eher indirekt als direkt, es besteht jedoch allgemein Einvernehmen, dass:

- das MEGS zu einem Anstieg der landwirtschaftlichen Löhne führte, da die Lohnarbeiter nicht mehr willens waren, einen geringeren als den offiziellen Mindestlohn zu akzeptieren;
- das MEGS ländlichen Arbeitskräften eine Arbeitslosenversicherung bietet und die Arbeit für ländliche Haushalte durch die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten in der Niedrigsaison in der Landwirtschaft stabilisiert;
- durch das MEGS geschaffene Vermögenswerte zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität beitragen können (wenngleich dieser Nutzen regressiv ist, da besser gestellte Haushalte aufgrund der Orte an denen sich Vermögenswerte befinden, in der Regel begünstigt werden);
- es trotz einiger Bedenken in Bezug auf Ausgrenzung Hinweise darauf gibt, dass das MEGS Frauen mobilisiert und ihre Unabhängigkeit gestärkt hat ²³.

²³ Aus den Erfahrungen aus der zweiten Phase des MEGS geht hervor, dass Frauen einen besseren Zugang zum Programm haben, wenn Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort existieren.

Eingehen auf die multidimensionalen Ursachen extremer Armut

193. Armut, Ausgrenzung und nachteilige Eingliederung sind multidimensionale Phänomene. Verschiedene Faktoren – geographische Isolierung, Anfälligkeit für Krankheiten, geringer sozialer Status – verzahnen sich und hindern Menschen daran, der Armut zu entrinnen. Gegenwärtig werden einige Sozialschutzprogramme aufgelegt, welche die Integration und die Planung der zeitlichen Reihenfolge mehrfacher Interventionen in wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereichen anstreben, um zur Beseitigung dieser multidimensionalen Armutsfallen beizutragen.

194. Ein Beispiel für ein multidimensionales Sozialhilfeprogramm ist das Programm der nichtstaatlichen Organisation Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) „Überschreitung der Grenzen der Armutsbekämpfung – Erreichen der extrem Armen“ (TUP). Dieses Programm wurde 2002 im Anschluss an die Schlussfolgerung des BRAC-Personals aufgelegt, dass ihre Interventionen zwar für viele in Armut lebende Bangladescher von Nutzen sind, allerdings nicht die ärmsten Menschen in ländlichen Gebieten von Bangladesch erreichen oder diesen helfen. Das TUP-Programm verbindet Übertragungen von Vermögenswerten (in den meisten Fällen nicht rückzahlbare Kredite anstelle von Darlehen) für einen Erwerb von Qualifikationen für die Existenzsicherung, für die Gesundheitsförderung und für sonstige Sozialprogramme mit potenziell transformativen Aspekten. Ein Beispiel hierfür ist die Rechtsberatung zu Fragen wie Eheschließung und Rechtsvorschriften gegen häusliche Gewalt, was besonders relevant ist, weil viele der „extrem Armen“ Frauen sind. Auch hier ist in das Programm insgesamt eine „Staffelung“ eingebaut worden mit dem Ziel, dass sich die Teilnehmer letztlich einem Mikrokreditprogramm des BRAC anschließen. Die Evaluierung durch BRAC erbrachte²⁴, dass im Durchschnitt die Einkommen der Teilnehmer zwar anstiegen und 2005 die derjenigen übertrafen, die „nicht arm genug waren“, um in das Programm von 2002 aufgenommen zu werden, die Teilnehmer selbst aber immer noch arm waren. Angesichts des relativ kurzen Zeitraums überrascht dies nicht. Die Teilnehmer erzielten in verschiedenen mit Schutzbedürftigkeit im Zusammenhang stehenden wichtigen Bereichen (insbesondere Existenzsicherungsfaktoren, Ersparnisse und Gesundheit) Fortschritte und schienen mehr Vertrauen in ihre Fähigkeit zu haben, schweren Schock oder existenzbedrohenden „Krisen“ wie ernsthaften Krankheiten des Einkommensempfängers standzuhalten. Ein Beispiel für die nach wie vor bestehenden Herausforderungen, denen sich arme ländliche Haushalte gegenüber sehen, sind Anzeichen dafür, dass der Besitz neuer Vermögensgüter wie Vieh die Betroffenen für eine Reihe neuer Risiken (z. B. Tod oder Krankheit des Viehs) anfällig macht.

Verringerung berufsbedingter Gefahren

195. Was Todesfälle, Verletzungen und arbeitsbedingte Krankheiten anbelangt, so zählt die Arbeit in der Landwirtschaft zu den drei gefährlichsten Berufszweigen. Die Arbeit ist anstrengend, Arbeitszeiten sind lang, und Arbeitnehmer und ihre Familien sind einem breiten Spektrum von Gefahren ausgesetzt, z. B. schlecht konstruierten und unsicheren Werkzeugen und Ausstattungen, toxischen chemischen Stoffen und Tier- und Pflanzenkrankheiten. Nach Schätzungen der IAO ereignen sich pro Jahr bis zu 170.000 Todesfälle landwirtschaftlicher Arbeitnehmer, und Millionen Menschen werden bei Arbeitsunfällen durch landwirtschaftliche Maschinen, Pestizide und andere Agrochemikalien schwer verletzt. Insbesondere in Entwicklungsländern wird die Gefahr einer schweren

²⁴ M. Rabbani et al.: *Impact Assessment of CFPR/TUP: A Descriptive Analysis Based on 2002-05 Panel Data*, CFPR/TUP Working Paper Series No. 12 (Dhaka, BRAC, 2006).

Verletzung dadurch verschärft, dass ländlichen Arbeitskräften keine Informationen über sichere Arbeitspraktiken zur Verfügung stehen und keine Sicherheitssysteme zur Verhütung negativer Auswirkungen auf die Umwelt vorhanden sind. Die Wechselwirkung von schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Häufigkeit von Volkskrankheiten in vielen ländlichen Gebieten tragen zu einer schlechten Gesundheit, einer verringerten Arbeitsfähigkeit, einer niedrigen Produktivität und einer kürzeren Lebenserwartung insbesondere der schutzbedürftigsten Gruppen bei. Die Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit ist fester Bestandteil des sozialen Schutzes²⁵. Die im Kasten 5.3 beschriebene WIND-Methodologie ist eine Strategie zum Aufbau von Netzen auf Gemeinschaftsebene, die sich mit der Ermittlung und Bekämpfung einiger der wichtigsten Gefahren für ländliche Arbeitnehmer befasst.

196. Es sollten besondere Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit schwangerer und stillender Arbeitnehmerinnen und ihrer Kinder vor berufsbedingten Gefahren, die häufig in der Landwirtschaft anzutreffen sind, getroffen werden. In Absatz 6 der Empfehlung (Nr. 191) betreffend den Mutterschutz, 2000, werden die wichtigsten problematischen Bereiche aufgezählt, z. B. beschwerliche Arbeiten, die mit dem manuellen Heben, Tragen, Schieben oder Ziehen von Lasten verbunden sind; Arbeiten, die mit einer Exposition gegenüber biologischen, chemischen oder physikalischen Agenzien verbunden sind, welche eine Gefahr für die reproduktive Gesundheit darstellen; Arbeiten, die eine besondere Gleichgewichtshaltung erfordern; und Arbeiten, die infolge längeren Sitzens oder Stehens, extremer Temperaturen oder von Vibrationen mit körperlicher Anstrengung verbunden sind. All diese Merkmale sind für die Arbeit in der Landwirtschaft typisch.

Der Beitrag des sozialen Schutzes zur sozialen Einbindung

197. Die genannten Beispiele zeigen, in welcher Weise der soziale Schutz einen Beitrag zu den allgemeinen Zielen der Sicherung des Mindestlebensstandards, der Bereitstellung von Einkommensunterstützung und von Beschäftigungsmöglichkeiten und -garantien, der Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen, auch im Bereich der Gesundheit, und der Verringerung von Berufsgefahren leistet. Die Beispiele zeigen ferner, welchen Beitrag der soziale Schutz zur sozialen Einbindung und positiven Eingliederung erbringen kann. Der soziale Schutz kann auf unterschiedliche Weise zu allgemeinen Entwicklungszielen beitragen.

198. Der soziale Schutz kann Arme vor einem inakzeptabel niedrigen Einkommens- und Konsumniveau schützen, das sie vorübergehend oder dauerhaft von einem Zugang zu Gesundheitsdiensten und ihre Kinder vom Schulbesuch ausschließt. Die Sicherstellung eines Zugangs zu medizinischer Betreuung zur Bekämpfung von Krankheiten oder von der Ernährungssicherheit bei Haushalten in der Subsistenzlandwirtschaft während der ungesicherten Monate bis zur Ernte hält von Notverkäufen produktiver Vermögensgüter ab. Dies trägt dazu bei, die Produktivität von Bauern zu sichern und zu verhindern, dass sie in dem Teufelskreis von Verarmung und sinkender Produktivität gefangen werden. Beschäftigungsgarantiesysteme bieten Einkommenssicherheit, glätten den aufgrund der Saisonabhängigkeit auf dem Land schwankenden Konsum und tragen dazu bei, die Voraussetzungen für die nachhaltige Einbindung zu beseitigen. Bessere Arbeitsbedingungen verbessern das Wohlergehen der Arbeitnehmer, sorgen für eine größere Gleichstellung der Geschlechter und erhöhen die Produktivität der Arbeitskräfte. Der Schutz

²⁵ IAA: Das Übereinkommen (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001, in dem Mindestnormen für die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis vorgegeben werden, wird in Kap. 6 erörtert.

Kasten 5.3 **Die WIND-Methodologie**

Die Methodologie für Arbeitsverbesserungen bei der lokalen ländlichen Entwicklung (WIND) ist ein auf dem Gemeinwesen basierender Ansatz zur Verbesserung von Sicherheit, Gesundheit und Arbeits- und Lebensbedingungen von Kleinbauern und ländlichen Arbeitskräften. Die Anwendung dieser Methodologie befähigt Familien auf einer nach Geschlecht gleichberechtigten Grundlage zur Verbesserung ihrer eigenen Verhältnisse durch die Konzentration auf einfache, kostengünstige und nachhaltige Verbesserungen der Qualität des Arbeitslebens.

Somit dient die WIND-Methodologie jetzt als Grundlage für Interventionen, die auf eine bessere und produktivere Arbeit in der ländlichen informellen Wirtschaft abzielen. Seit der ersten Einführung von WIND in Vietnam wird diese Methodologie in zahlreichen Ländern Afrikas, Asiens und Zentralamerikas aufgrund ihrer Anpassungsfähigkeit an die lokalen Bedürfnisse und ihres Potenzials zur Unterstützung von Initiativen zur lokalen Wirtschaftsentwicklung immer populärer. Die Anwendung von WIND bietet den Vorteil, praktische Verbindung zwischen Gesundheitsschutz, Armutsverringerung und Entwicklung der Gemeinschaft zu schaffen und ermöglicht Diskussionen über gemeinsame Anliegen wie Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen, Schutz der Kinder, Produktionszuwachs und bessere Qualität von Produkten, was möglicherweise zu einem höheren Familieneinkommen führt.

kann sowohl langfristig wie unmittelbar wichtige Auswirkungen haben. Vieles spricht dafür, dass Sozialrenten dazu beitragen, eine Unterernährung der Kinder in den Haushalten zu vermeiden, so dass sie in der Lage sind, Fertigkeiten zu erwerben und im Erwachsenenalter produktive Arbeitskräfte zu werden.

199. Der soziale Schutz kann Risiken **verhüten** oder abbauen. Programme, die eine sichere Arbeit ermöglichen, beinhalten Bildungsprogramme und die Bereitstellung von Ausrüstungen zum sicheren Umgang mit gefährlichen chemischen Stoffen sowie Investitionen in Infrastruktur zur Verringerung der Auswirkungen wetterbedingter Risiken und Gefahren. In derartige Programme können nachteilig eingegliederte Menschen einbezogen werden, die sich in der stärker regulierten Gesamtwirtschaft kaum vor Gefahren schützen können. Sind sie richtig konzipiert, können diese Programme auch die Arbeitsproduktivität anheben.

200. Der soziale Schutz kann die Beschäftigung auf dem Land **fördern**. Programme, die Qualifizierung mit Schutz (beispielsweise das BRAC-Programm in Bangladesch) verbinden, können Armen mehr Fähigkeiten und einen besseren Zugang zu qualifizierteren und besser entlohnten Arbeitsplätzen vermitteln. Erfahrungen in Brasilien, Lesotho und Südafrika zeigen, dass Sozialrenten bewirken, dass mehr finanzielle Mittel für wirtschaftliche Aktivitäten und Investitionen in Produktivvermögen zur Verfügung stehen. Transfers führen in der Regel zu einem häufigeren Schulbesuch oder einer besseren gesundheitlichen Betreuung, was positive Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung des Humankapitals hat. Es gibt anekdotische Hinweise auf die Auswirkungen von Transfers auf Ersparnisse, Vermögenswerte und Investitionen; hier sind allerdings weitere Forschungsarbeiten erforderlich.

201. Eine gute Programmgestaltung und -durchführung kann sehr positive Auswirkungen haben. Bei der Auswahl der Zielgruppe kann z. B. die Einbeziehung von Frauen oder ethnischen Minderheiten gefördert werden, um Programme progressiver zu gestalten. Bei der Auswahl der Zielgruppen kann auch auf die Bekämpfung von Stereotypen oder die Widerlegung von Annahmen über die Art der Arbeit geachtet werden, die ausgeschlossene Gruppen verrichten können, z. B. Frauen, die Tätigkeiten übernehmen, die bis dahin als Arbeit der Männer angesehen wurden. Auf diese Weise kann der soziale

Schutz die Handlungsfähigkeit oder ökonomische Eigenständigkeit fördern, soziale Beziehungen transformieren und so die nachteilige Eingliederung bekämpfen. Andererseits können schlecht konzipierte Sozialtransfers die soziale Ausgrenzung aufrechterhalten oder verursachen, beispielsweise dann, wenn anspruchsberechtigte Haushalte nicht in Programme aufgenommen werden. Die zunehmende internationale Mobilität der Arbeitskräfte wirft insbesondere die Frage nach dem Ausschluss von Migranten aus Programmen für sozialen Schutz und nach der Notwendigkeit auf, die Übertragbarkeit von langfristigen Ansprüchen im Bereich der Sozialen Sicherheit zu verbessern. Sozialtransfers können auch zu einer nachteiligen Eingliederung führen, z. B. im Fall von „Geld-für-Arbeit“-Programmen, die sehr niedrige Löhne bieten und so Haushaltsarbeitskräfte davon abhalten, zu kritischen Zeiten wie der Pflüge-, Pflanz- oder Jätezeit auf dem eigenen Land zu arbeiten. Diese Beispiele zeigen, dass der Programmkonzeption eine entscheidende Bedeutung zukommt.

Herausforderungen bei der Ausweitung des sozialen Schutzes

202. Die Erfahrungen mit den verschiedenen beschriebenen Initiativen für sozialen Schutz bestätigen die vielen Argumente die für die Einführung oder Ausweitung der Deckung von Programmen für sozialen Schutz sprechen. Allerdings gibt es bei der Ausweitung des sozialen Schutzes auch Herausforderungen, z. B. Fragen im Zusammenhang mit der betreffend die Finanzierbarkeit des sozialen Schutzes, die institutionelle und administrative Kapazität, die spezifischen Schwierigkeiten bei der Ausweitung von Programmen auf entlegene ländliche Gebiete und das politische Engagement zur Behandlung der Probleme Risiko und Schutzbedürftigkeit.

Finanzielle Leistungsfähigkeit, Finanzierbarkeit und „fiskalischer Spielraum“

203. Gute Praktiken aus Ländern mit mittlerem Einkommen zeigen, dass der zentrale sozialer Schutz, d.h. Transfers an die Ärmsten sowie beitragspflichtige Solidaritätssysteme für bessergestellte Leistungsempfänger, finanzierbar ist, aber von einer wirksamen Verwaltung und verantwortungsbewusstem Handeln abhängt. Das Wirtschaftswachstum ist wichtig, aber Länder können selbst bei einem bescheidenen Pro-Kopf-BIP eine universelle formale Deckung erreichen. Voraussetzung für eine solche Ausweitung ist der politische Wille zur Umverteilung.

204. Länder mit niedrigem Einkommen stehen bei Finanzierbarkeit der Ausweitung der Deckung durch den sozialen Schutz vor großen Problemen. Die Länder, in denen der Bedarf an sozialem Schutz am größten ist, nämlich die mit einem hohen Maß an Armut auf dem Land, Ernährungsunsicherheit und Ungleichheit, sind oft die mit einer begrenzten Ressourcenbasis oder einem begrenzten Steueraufkommen.

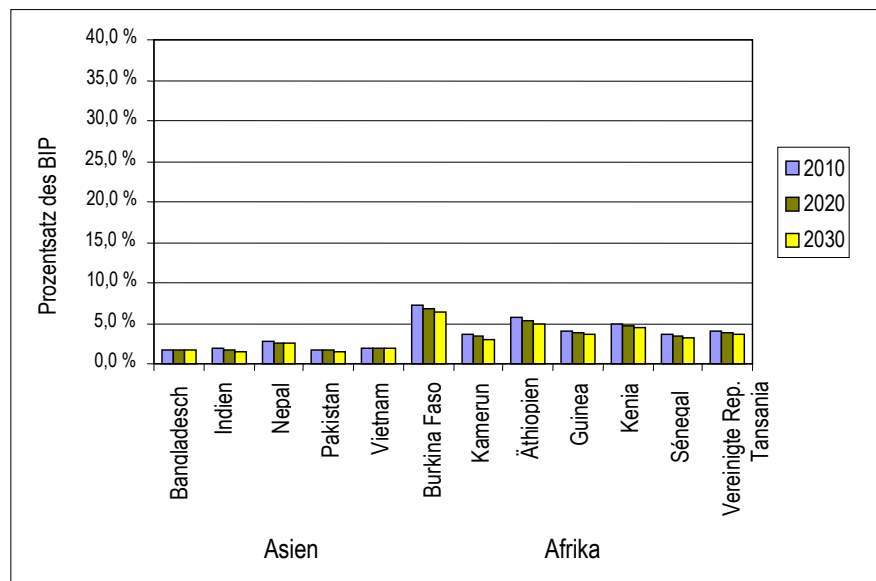
205. Die IAO hat die Kosten und Finanzierbarkeit von Szenarien eines grundlegenden Sozialschutzpakets in fünf asiatischen und sieben afrikanischen Ländern berechnet²⁶. Die Ergebnisse für das Szenario eines Pakets mit geringeren Leistungen sind in Abbil-

²⁶ S. Mizunoya et al.: „Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise“ in *Issues in Social Protection: Discussion Paper 17*, Hauptabteilung Soziale Sicherheit (Genf, IAA, 2006).

K. Pal et al.: „Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise“ in *Issues in Social Protection: Discussion Paper 13*, Hauptabteilung Soziale Sicherheit (Genf, IAA, 2005).

dung 5.1 dargestellt ²⁷. Diese Erkenntnisse lassen den Schluss zu, dass mit der Zeit und je nach Größe des öffentlichen Haushalts gegenüber dem BIP ein Paket für essentiellen sozialen Schutz finanzierbar ist. Allerdings ist die Belastung öffentlicher Haushalte im Fall ärmerer Länder erheblich größer, so dass diese zum Teil externe Mittel benötigen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien (beispielsweise Erfassung der ärmsten 10 Prozent der Haushalte gegenüber dem Angebot einer universellen Deckung) zeigen die schwierigen politischen Alternativen, vor denen Regierungen von Ländern mit niedrigem Einkommen stehen. Was die Kosten und die Auswirkungen auf die Verringerung der Armut und das Wirtschaftswachstum anbelangt, so gibt es eine potentielle Austauschbeziehung zwischen der universellen Abdeckung und den gezielten Transfers an einen wesentlich kleineren Teil der Bevölkerung. Die Folgen für Budgetierung und Ausgaben sind komplex. Die meisten Länder mit niedrigem Einkommen werden langfristig Unterstützung benötigen, um auch nur ein Paket für den grundlegenden sozialen Schutz finanzieren zu können. Allerdings können Länder, die Wachstum verzeichnen, bei günstigen politischen Voraussetzungen ihre Steuereinnahmen rasch verbessern.

Abbildung 5.1. Kosten des Pakets für grundlegenden sozialen Schutz (Anteil des BIP) für ausgewählte Länder



Quelle: Berechnung des IAA ²⁸.

²⁷ Das Paket beinhaltet: 1) grundlegende Alters- und Invaliditätsrenten (Senegal/Tansania: Leistungen in Höhe von 70 Prozent der Armut entsprechend der Ernährungslage – sonstige Länder: Leistungen in Höhe von 30 Prozent des Pro-Kopf-BIP); 2) Kindergeld (Senegal/Tansania: Leistungen in Höhe von 35 Prozent der Armut entsprechend der Ernährungslage, zahlbar für alle Kinder im schulpflichtigen Alter und Waisen, auch unter sieben Jahren – sonstige Länder: Leistungen in Höhe von 15 Prozent des Pro-Kopf-BIP, zahlbar für alle Kinder bis zum Alter von 14 Jahren); 3) gesundheitliche Grundversorgung (jährliche Pro-Kopf-Kosten auf der Grundlage des Standes der Gesundheitsinfrastruktur Namibias und Thailands).

²⁸ Für weitere Informationen siehe: K. Pal et al., a.a.O.

Institutionelle und administrative Kapazität

206. Sozialtransferprogramme sind oft in zentralen Ministerien angesiedelt, die für die soziale Entwicklung zuständig sind. Diese Ministerien mögen zwar eine Vorreiterrolle im Bereich des sozialen Schutzes spielen und über einen Fundus von Fachwissen über Fragen der sozialen Ausgrenzung verfügen, sie sind aber oft gegenüber anderen Stellen der Regierung, insbesondere Finanzministerien, in denen Beschlüsse über Haushalte für sozialen Schutz gefasst werden, politisch schwach.

207. Von Bedeutung sind auch Verbindungen zwischen Ministerien und Fachabteilungen. Konzentriert sich der soziale Schutz lediglich auf Schutzziele, so kann er von einem einzigen Ministerium bzw. einer einzigen Abteilung, im Allgemeinen ein Ministerium für soziale Entwicklung oder soziale Angelegenheiten, verwirklicht werden. Allerdings sind starke funktionale Beziehungen zwischen den für die soziale Entwicklung zuständigen Ministerien und den für die Existenzsicherung auf dem Land und für Gesundheit und Bildung zuständigen Sektorministerien erforderlich, um zu gewährleisten, dass das Potential der Programme in Bezug auf Schutz, Prävention und Entwicklung maximal genutzt wird. Oft ist nur eine begrenzte Kapazität zur Aufrechterhaltung übergreifender Beziehungen vorhanden. Der Wettbewerb um Budgets kann zu einer von Wettbewerb geprägten Beziehung zwischen den Sektoren anstatt eines Kooperationsverhältnisses führen.

208. Auf Ebene der lokalen Regierung kommt Beziehungen eine sogar noch wichtigere Rolle zu. In den ärmsten Ländern und insbesondere in denen, die in den letzten Jahrzehnten die Regierung dezentralisiert haben, werden in Distriktentwicklungsplänen Tätigkeiten umrissen und Budgets für Tätigkeiten auf Distriktebene zugewiesen. Der soziale Schutz wird selten in diese Pläne einbezogen, die Mittel und Ressourcen sind begrenzt, und Kapazität und Fachwissen in Bezug auf die Einführung des sozialen Schutzes in die Programmgestaltung auf Distriktebene sind beschränkt. Lokale Regierungen dürfte die Aufgabe zufallen, die Inputs von Gemeinschaften zu Beschlüssen über Ziele zu beeinflussen und zu koordinieren.

Besondere Schwierigkeiten in ländlichen Gebieten

209. Im Allgemeinen ist die Armut weiter verbreitet, tiefer und schwerwiegender in ländlichen Gebieten, die **weit entfernt** liegen von den Zentren der wirtschaftlichen und politischen Aktivität nicht nur in Bezug auf die räumliche Entfernung, sondern auch in Bezug auf die Anreisezeit; ein **geringes Potential** mit wenigen landwirtschaftlichen oder natürlichen Ressourcen (oft Trockenland und Hochland) aufweisen; **weniger begünstigt**, d.h. politisch benachteiligte Gebiete; und **kaum integriert** sind, d.h. sowohl physisch als auch in Bezug auf Kommunikation und Märkte über keine guten Verbindungen verfügen²⁹. Aufgrund dieser Merkmale ist der soziale Schutz in Folge einer inexistenten Transport- und Kommunikationsinfrastruktur, eines mangelnden Zugangs zu Märkten und einer schwachen Integration in die allgemeine Wirtschaft, insbesondere in Bezug auf Arbeitsmöglichkeiten, sowie einer unzureichenden Infrastruktur der öffentlichen Dienste schwerer zu verwirklichen. Verschärft wird all dies durch einen Mangel an gesellschaftlichem Status und politischer Macht. Wenn Regierungen von solchen Gebieten nicht für politische Unterstützung abhängig sind, sind staatliche Investitionen in Infrastruktur und Dienste zur Beseitigung dieser Probleme unwahrscheinlich.

210. Selbst wenn umfangreiche Programme für sozialen Schutz vorhanden sind, dürfte ihre Durchführung in ländlichen Gebieten daher mit besonderen Schwierigkeiten

²⁹ CPRC: *Chronic Poverty Report* (Manchester, Chronic Poverty Research Centre, 2004).

verbunden sein. Die Ausweitung der Altersrenten in Südafrika war ein bemerkenswerter Erfolg, und Innovationen wie mobile Zahlstationen haben die Deckung verbessert. Allerdings sind selbst in diesem Fall die Auswirkungen auf die Armut in ländlichen Gebieten geringer als in Städten ³⁰.

211. Die Probleme im Zusammenhang mit der praktischen Verwirklichung des sozialen Schutzes in entlegenen Gebieten bestimmen, welche Arten von Instrumenten zweckmäßig sind. Stehen öffentliche Dienste nur sehr begrenzt zur Verfügung oder sind von sehr schlechter Qualität, so sind Transfers, die von diesen abhängig sind, bestenfalls unpraktisch und schlimmstenfalls eine schädliche Einschränkung der selbständigen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Empfänger.

212. In entfernten oder isolierten ländlichen Gebieten dürfte es auch eher zu Konflikten kommen, und dies führt bei der Verwirklichung von Programmen für sozialen Schutz zu besonderen Schwierigkeiten. Ein hohes Risikoniveau und große Schutzbedürftigkeit erhöhen die Kosten der Programme, der Transport von Geld wird wie das Reisen immer gefährlicher, und die soziale Infrastruktur kann das Ziel von bewaffneten Gruppen sein, die die Legitimität der Regierung schwächen wollen.

Politisches Engagement ³¹

213. Sind Defizite an sozialem Schutz in entlegenen ländlichen Gebieten bzw. in den Gebieten, die der politischen Opposition zuzurechnen sind, am größten, so kann es vorkommen, dass die zentrale Regierung kein Interesse an der Vergabe öffentlicher Mittel zur Beseitigung dieser Defizite hat bzw. davor zurückscheut.

214. Ganz allgemein äußern Politiker, sogar in Ländern, in denen ein großer Teil der Bevölkerung unter Armut leidet, die Befürchtung, dass Programme für sozialen Schutz eine „Abhängigkeit“ der Armen hervorrufen oder zu Müßiggang verleiten. Dem kann entgegengehalten werden, dass es Hinweise darauf gibt, dass Transfers in erster Linie der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern dienen; nützlich kann auch eine Auflagenerteilung sein, um die Verwendung von Transfers für Investitionen in Bildung und Gesundheit zu fördern. Aber von Bedeutung ist auch die Beachtung des umfassenden Diskurses über die Entwicklung und die dem Staat dabei zukommende Rolle. Bis zu einem gewissen Grad sollten Menschen vom Staat abhängig sein können: Seine Rolle kann so aufgefasst werden, dass er unter der Bevölkerung die Minderung von Risiken und von Schutzbedürftigkeit ermöglicht. Die Verknüpfung des sozialen Schutzes mit dem Gedanken der Nationenbildung und einer Vision der Entwicklung auf der Grundlage eines auf umfassende Einbindung ausgerichteten Sozialvertrages können zum Bau von politischem Engagement beitragen.

Schlussfolgerungen

215. Der soziale Schutz kann sich auf verschiedene Dimensionen der Defizite menschenwürdiger Arbeit und auf das Schließen der Lücken zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und innerhalb ländlicher Gebiete positiv auswirken. Die Deckung durch den sozialen Schutz ist nach wie vor unvollständig und insbesondere in ländlichen Gebieten ein Flickwerk. Das Potential des sozialen Schutzes in Bezug auf die Verringerung von Armut durch die Stärkung von Entwicklungsfähigkeiten und einen besseren

³⁰ A. Barrientos und P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and poverty prevention – A comparative study of Brazil and South Africa*, IDPM and HelpAge International: 19.

³¹ Dieser Abschnitt bezieht sich in großen Teilen auf S. Hickey: *The politics of what works in tackling chronic poverty*, CPRC Working Paper 91 (Manchester, CPRC, 2007).

Zugang zu guten Arbeitsplätzen und Chancen in einer Weise, welche die soziale Einbindung fördert, wird gegenwärtig in ländlichen Gebieten nicht voll ausgeschöpft.

216. Die Ausweitung des sozialen Schutzes mit dem Ziel, sein Potential in Bezug auf Verbesserungen von Leben und Existenzgrundlagen auf dem Land zu maximieren, beinhaltet eine Reihe von Herausforderungen. Modellarbeiten zur Finanzierbarkeit tragen dazu bei, dass politische Debatten über anekdotische Hinweise und Vermutungen über die finanzielle Belastung langfristiger Programme für sozialen Schutz hinausgehen. Diese Arbeiten zeigen, dass die Bereitstellung eines Pakets grundlegender Leistungen der Sozialen Sicherheit in den meisten Ländern finanzierbar ist, allerdings von veränderten politischen Einstellungen zur Umverteilung abhängt. Nichtsdestoweniger werden einige arme Länder längere Zeit erhebliche Unterstützung benötigen, bis beitragsunabhängige Sozialleistungen ausschließlich aus Steuereinnahmen finanziert werden können. Außerdem bestehen auch im Zusammenhang mit der institutionellen Kapazität, dem politischen Engagement und den Beziehungen zwischen ländlichen Mitgliedsgruppen und ihren Regierungen große Herausforderungen.

217. Für den sozialen Schutz gibt es nicht nur eine einzige Vorgehensweise. Bei der Gestaltung von Grundsatzpolitik sollte man sich auf die Behandlung von Problemen und nicht auf einzelne Instrumente konzentrieren. Es gibt viele Optionen, und den politischen Entscheidungsträgern stehen Alternativen offen. In Lateinamerika liegt der Fokus auf den langfristigen Zielen des Aufbaus des Humankapitals durch konditionierte Bargeldtransfers und Sozialrenten. In Südasien und Afrika stehen kurzfristige Ziele – Erreichen der Ernährungssicherheit, überwiegend durch die Bildung von Vermögenswerten und die Eindämmung der Gefahr hoher Lebensmittelpreise – und eine große Vielfalt von Sozialschutzmaßnahmen im Mittelpunkt. In Südasien und Afrika werden auf mehreren Ebenen – von Transfers für einzelne Haushalte bis hin zur Steuerung von Lebensmittelpreisen durch nationale Getreideoptionsgeschäfte – Maßnahmen durchgeführt, die eine gewisse Sozialschutzfunktion haben.

218. Kein Instrument des sozialen Schutzes kann Wunder bewirken, und Erwartungen hinsichtlich dessen, was der soziale Schutz in einem begrenzten zeitlichen Rahmen erreichen kann, müssen realistisch sein. So können Austauschbeziehungen existieren zwischen der Verwendung eines einzigen leicht anwendbaren Instruments mit einer klaren und einfachen Zielvorgabe und einem komplexeren System von Instrumenten, das größere Fähigkeiten auf dem Gebiet der Durchführung voraussetzt, aber auch nachhaltigere Auswirkungen auf Risiko, Schutzbedürftigkeit und Verringerung der Armut hat. Gibt es mehrere Instrumente, so ist es von entscheidender Bedeutung, die Kombinationen und Reihenfolgen richtig zu wählen (beispielsweise durch eine Kombination von Haushaltstransfers mit Maßnahmen zur Verbesserung von Fertigkeiten und Fähigkeiten). Dies setzt verlässliche Informationen über die Dimensionen von Armut und Schutzbedürftigkeit voraus. Viele Länder verfügen nicht über die erforderlichen Informationen zur Unterstützung einer guten Programmgestaltung. Zu oft hängen Beschlüsse über Maßnahmen des sozialen Schutzes von dem jeweiligen Instrument (beispielsweise Übergang von Nahrungsmittelhilfe zu Bargeldtransfers) und nicht vom Problem (Ermittlung der Quellen oder Ursachen von Armut, Risiko und Schutzbedürftigkeit und deren Bekämpfung) ab.

219. Ein langfristiges Engagement zur Finanzierung von Programmen ist erforderlich, da die Wirksamkeit des sozialen Schutzes beim Abbau von Armut und Schutzbedürftigkeit von seiner Berechenbarkeit abhängt. Es lässt sich generell die Schlussfolgerung ziehen, dass der soziale Schutz – genauer die Soziale Sicherheit – am besten funktioniert, wenn der Staat ihn verwirklicht oder vorschreibt. Der private Sektor und Geberorganisationen haben zwar eine wichtige Rolle zu spielen, Regierungen sind aber

am besten in der Lage, bei der Mittelbereitstellung für den sozialen Schutz für Gewissheit und Berechenbarkeit zu sorgen und die Tätigkeiten des privaten Sektors zu regeln. Auch wird der soziale Dialog benötigt, um die Wirksamkeit von Initiativen zur Ausweitung des sozialen Schutzes zu gewährleisten. Daher sind die Sozialschutzpolitiken für grundsatzpolitische Beschlüsse und Alternativen ebenso wichtig wie wirtschaftliche Aspekte. In ärmsten Ländern oder in Gliedstaaten, die nur begrenzt über die Fähigkeit oder die Bereitschaft zur Verwirklichung des sozialen Schutzes verfügen, dürfte jedoch eine starke Abhängigkeit von Gebern vorhanden sein. Weitere institutionelle Beziehungen sind wichtig. In Afrika und Südasien bedeutet die Fokussierung auf Ernährungssicherheit und die Bildung von Vermögenswerten, dass es starke Verbindungen zwischen Sozialschutzmaßnahmen und allgemeinen Maßnahmen, insbesondere im landwirtschaftlichen Sektor, gibt. Funktionellen Beziehungen zwischen den Institutionen kommt eine entscheidende Rolle zu, insbesondere zwischen Stellen der Verwaltung und Ministerien, aber auch zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft.

Wichtige grundsatzpolitische Leitlinien

- ❑ Verbesserung der Konzeption und Verwaltung von Programmen der Sozialen Sicherheit, insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen, im Hinblick auf die wirksame Erbringung adäquater Leistungen.
- ❑ Verbesserung des Zugangs zu grundlegenden Diensten und ihrer Nutzung (Schulen, Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung) in ländlichen Gebieten durch Investitionen in die Bereitstellung von Diensten (Infrastruktur, Personal usw.) und durch die Verwendung von Bargeldtransfers und/oder Versicherungsmechanismen zur Erhöhung der Nachfrage nach Diensten.
- ❑ Bereitstellung von Einkommenssicherheit für Arme im Fall von Alter, Invalidität oder für Hinterbliebene durch Sozialrenten.
- ❑ Garantierter Zugang zu grundlegender bedarfsabhängiger/selbstgewählter Sozialhilfe für Arme und Arbeitslose in der Altersgruppe der Erwerbstätigen in ländlichen Gebieten.
- ❑ Förderung der Integration von Grundsatzpolitik auf nationaler und lokaler Ebene zum Erreichen von Synergien zwischen Sozialer Sicherheit, Beschäftigung und weiteren Sozialpolitiken im Hinblick auf bessere soziale Einbindung.
- ❑ Förderung der Einbeziehung des landwirtschaftlichen Sektors in nationale Arbeitsschutzpolitiken und -programme und in Sensibilisierungstätigkeiten mit dem Ziel, eine Kultur des präventiven Arbeitsschutzes zu stärken.
- ❑ Einführung kostengünstiger einfacher Maßnahmen zur Ermittlung und Bewältigung der Gefahren für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in ländlichen Gemeinschaften.
- ❑ Untersuchung der Möglichkeit, Mindestlohnpolitiken einzuführen, die Löhne in angemessener Höhe vorsehen und wirksam durchgesetzt werden können, um dazu beizutragen, die am stärksten gefährdeten Arbeitskräfte zu schützen und geschlechtsbedingte Diskriminierung bei der Entlohnung am untersten Ende der Lohnskala zu bekämpfen.
- ❑ Förderung einer gerechteren Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen, insbesondere durch Vorkehrungen für die Kinderbetreuung, zur Verbesserung der Sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit von Familien.

Kapitel 6

Internationale Arbeitsnormen: Überbrückung der Kluft für ländliche Arbeitskräfte

Einführung

220. Viele ländliche Arbeitskräfte sind insbesondere in der Landwirtschaft in Bezug auf Vereinigungsfreiheit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierung, Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsschutz und Soziale Sicherheit mit großen Schwierigkeiten und einem lückenhaften Schutz konfrontiert. Beispielsweise entfallen 70 Prozent der Kinderarbeit auf die Landwirtschaft, und in bestimmten Ländern ist Schuldarbeit besonders häufig. Die Unfälle und berufsbedingten Erkrankungen im ländlichen Raum machen fast die Hälfte der Gesamtfälle aus, und die Zahl der jährlichen arbeitsbedingten Todesfällen unter landwirtschaftlichen Arbeitnehmern liegt bei durchschnittlich 170.000.

221. Ländliche Arbeitskräfte fallen oft nicht unter die innerstaatlichen Arbeitsgesetze. In einigen Fällen werden sie ganz oder zum Teil von den einschlägigen Rechtsvorschriften ausdrücklich ausgenommen, oder sie genießen trotz entsprechender rechtlicher Bestimmungen in der Praxis keinen Schutz. Derartige Ausschlüsse sind oft auf ihren Beschäftigungsstatus (z. B. selbständig Erwerbstätige, Kleinbauern, Gelegenheitskräfte und Saisonarbeiter) oder auf ihre Zugehörigkeit zu schutzbedürftigen Gruppen (z. B. Frauen, Arbeitsmigranten, indigene Völker, niedrigere Kasten) zurückzuführen, was sie für Missbrauch besonders anfällig macht. Darüber hinaus gibt es oft keine oder nur eine schwache Arbeitsaufsicht.

222. Die Lücke beim Arbeitnehmerschutz ist enorm, und gleiches gilt für das Defizit an menschenwürdiger Arbeit für ländliche Arbeitskräfte. Dieses bedeutende Defizit an menschenwürdiger Arbeit muss abgebaut werden, wenn Strategien für ländliche Beschäftigung und die Verringerung von Armut erfolgreich sein sollen.

223. Internationalen Arbeitsnormen kommt als Richtschnur für Recht und Politik auf innerstaatlicher Ebene und als Hilfe zum Schließen von Lücken eine entscheidende Rolle zu. Sie bieten Regierungen einen international anerkannten Rahmen für die Umsetzung der Grundsätze der menschenwürdigen Arbeit in allen Bereichen der Arbeit, auch in ländlichen Gebieten. Das Aufsichtssystem, das zum einen ein Mittel zur Einholung von Informationen über die Durchführung internationaler Arbeitsnormen und Gewährleistung ihrer effektiven Durchführung ist und zum anderen einen Dialog- und Bezugsrahmen zur Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung internationaler Arbeitsnormen bietet, trägt wesentlich dazu bei sicherzustellen, dass bei der Verwirklichung der menschenwürdigen Arbeit für alle echte Fortschritte erzielt werden. Ferner liefern Gesamtberichte, die jährlich als Teil der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, 1998, ver-

öffentlich werden, wertvolle Informationen über die Durchführung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, auch in ländlichen Gebieten.

224. Seit ihrer Gründung im Jahr 1919 hat sich die IAO für den Schutz ländlicher Arbeitskräfte, insbesondere in der Landwirtschaft, eingesetzt. 1921 wurden zehn Urkunden zum Schutz landwirtschaftlicher Arbeitnehmer angenommen, die sich mit Fragen wie Vereinigungsfreiheit, Mindestalter, Kinderarbeit, Arbeitszeit, Soziale Sicherheit, Lebensbedingungen und Berufsausbildung befassen. Seit dieser Zeit wurden 19 neue Urkunden angenommen worden¹. Der Begriff „ländliche Arbeitskräfte“ wird in Artikel 2 des Übereinkommens (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975, wie folgt definiert: „...alle in der Landwirtschaft, im Handwerk oder in verwandten Berufen in ländlichen Gebieten tätigen Personen, gleichviel ob sie Lohnempfänger sind oder nach Maßgabe von Absatz 2 dieses Artikels selbständig erwerbstätig sind, wie etwa Pächter, Teilpächter oder Kleinlandwirte“. Neben diesen speziellen Urkunden beziehen viele andere IAO-Normen ländliche Arbeitskräfte in ihren Geltungsbereich ein.

225. Rund 3,4 Milliarden Menschen leben in ländlichen Gebieten. Etwa 1 Milliarde dieser Menschen sind in der Landwirtschaft beschäftigt, und 97 Prozent leben in Entwicklungsländern. In ländlichen Gebieten ist das Armutsniveau oft höher. Darüber hinaus sehen sich ländliche Arbeitskräfte, insbesondere landwirtschaftliche Arbeitnehmer, was einen effektiven Schutz und menschenwürdige Arbeit anbelangt, sowohl rechtlichen als auch praktischen Hürden gegenüber. In den folgenden Abschnitten werden sowohl die speziellen als auch die allgemeinen Urkunden beschrieben, die für ländliche Arbeitskräfte am relevantesten sind, und Details zu ihrer Durchführung genannt. Ferner wird in diesen Abschnitten versucht, einen Überblick darüber zu geben, inwieweit es in Bezug auf Normen und Schutz für ländliche Arbeitskräfte Lücken gibt.

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

226. Die Bedeutung der grundlegenden Übereinkommen ist heute allgemein anerkannt. Nach der Erklärung von 1998 sind alle Mitglieder der IAO, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet, die Grundsätze im Bereich grundlegender Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und im Einklang mit der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, namentlich die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Dies ist umso wichtiger, da es sich um förderliche Rechte handelt, d. h. Rechte, die Voraussetzungen zum Zugang zu weiteren Rechten schaffen.

Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen

227. Die Vereinigungsfreiheit ist ein grundlegendes Menschenrecht, das den Grundstein für Verbesserungen der sozialen und Arbeitsbedingungen, beispielsweise durch Kollektivverhandlungen, legt. Das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, sieht vor, dass Arbeitnehmer ohne jeden

¹ Auf Grundlage der Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen werden insgesamt 15 Urkunden als aktuell angesehen oder haben einen Interimsstatus (d. h. es sind Urkunden, die nicht mehr als ganz aktuell angesehen werden, in bestimmten Aspekten jedoch immer noch relevant sind). Die meisten geprüften Urkunden wurden als aktuell oder mit Interimsstatus eingestuft (eine Ausnahme bildet das Übereinkommen (Nr. 103) über den Mutterschutz (Neufassung), 1952, das durch das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, neugefasst wurde).

Unterschied das Recht haben, Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten. Das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, bestimmt, dass Arbeitnehmer vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung in Zusammenhang steht, angemessen zu schützen sind.

228. Es gibt zwei weitere Übereinkommen, die für ländliche Arbeitskräfte von besonderer Bedeutung sind: zum einen gibt es das Übereinkommen (Nr. 11) über das Vereinigungsrecht (Landwirtschaft), 1921, in dem es heißt, dass sich jedes Mitglied verpflichtet, „allen in der Landwirtschaft beschäftigten Personen das gleiche Vereinigungs- und Koalitionsrecht wie den gewerblichen Arbeitnehmern zu gewährleisten und jede gesetzliche oder sonstige Vorschrift aufzuheben, die dieses Recht für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer einschränkt“. Dies ist das IAO-Übereinkommen für landwirtschaftliche Arbeitskräfte, zu dem die meisten Ratifikationen eingegangen sind ².

229. Das Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975 ³, sieht Folgendes vor: „Alle Gruppen ländlicher Arbeitskräfte, ob Lohnempfänger oder selbständig Erwerbstätige, haben das Recht, ohne vorherige Genehmigung Verbände nach eigener Wahl zu bilden und solchen Verbänden beizutreten...“. Dieses Übereinkommen erkennt formell an, welche Bedeutung den ländlichen Arbeitskräften in der Welt zukommt und wie dringend es ist, sie an Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu beteiligen, um ihre Arbeits- und Lebensbedingungen auf die Dauer wirksam zu verbessern ⁴. Mitglieder, die dieses Übereinkommen ratifizieren, haben eine Politik der aktiven Förderung dieser Verbände festzulegen und zu verfolgen. Das Übereinkommen schreibt ferner vor, dass eines der Ziele der innerstaatlichen Politik zur Entwicklung ländlicher Gebiete darin zu bestehen hat, die Gründung und Entwicklung starker und unabhängiger Verbände ländlicher Arbeitskräfte zu erleichtern, um die Beteiligung der ländlichen Arbeitskräfte an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und den sich daraus ergebenden Vorteilen auf wirksame Weise und ohne Diskriminierung sicherzustellen.

230. Trotz der universellen Anerkennung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit sehen sich ländliche Arbeitskräfte, insbesondere in der Landwirtschaft, rechtlichen Hürden und praktischen Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme dieses Rechtes gegenüber (aufgrund von Armut, Informalität, Abhängigkeit vom Arbeitgeber, der nicht nur ein Einkommen bietet, sondern auch Unterkunft bereitstellt und Schulbesuch ermöglicht, der großen Zahl weiblicher Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und der oft atypischen Beschäftigungsverhältnisse z. B. bei Wander-, Saison-, oder Gelegenheitskräften) ⁵. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Förderung von Gewerkschaften

² 122 Ratifikationen.

³ 40 Ratifikationen.

⁴ Siehe Präambel zum Übereinkommen Nr. 141.

⁵ Im Kontext der Berichte der Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen von 2005, 2006 und 2007 und des Gesamtberichts im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht IB, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004, *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit*, wurde das Problem der vollständigen oder teilweisen Ausnahme ländlicher Arbeitskräfte von den relevanten innerstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder die Nichtanwendung dieser Vorschriften in der Praxis in 30 Ländern angesprochen. Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit befasste sich in Bezug auf ländliche Arbeitskräfte mit Problemen in acht Ländern in 2006 und 2007, u.a. Gewalt, Belästigung, mangelnde Anerkennung von Gewerkschaften und Entlassung von Gewerkschaftsführern. Siehe auch IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz: Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* (Genf, 2000).

allgemein und von Verbänden im ländlichen Sektor im Besonderen erforderlich ist⁶. In einigen Fällen stehen dem Recht der Arbeitnehmer, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, rechtliche oder administrative Hindernisse entgegen, z. B. das Verbot der Gründung von mehr als einer Gewerkschaft zur Vertretung ein und derselben Wirtschaftskategorie, die Anforderung einer Mindestzahl von Verbänden für die Gründung von Bündeln und Vereinigungen, die Einschränkung des Rechts von Verbänden ländlicher Arbeitskräfte auf Wahl ihrer eigenen Organisationsstruktur und die Vorschrift, dass Gewerkschaften zumindest die Hälfte der Belegschaft eines Unternehmens oder einer Verhandlungsgruppe vertreten müssen, um anerkannt zu werden oder Kollektivverhandlungen durchführen zu können.

231. Gewerkschaften in diesem Sektor stehen vor ähnlichen Problemen wie Gewerkschaften in anderen Sektoren (beispielsweise der schleppende Verlauf und die Ineffektivität von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in Fällen gewerkschaftsfeindlicher Praktiken, die Unmöglichkeit, das Streikrecht wahrzunehmen, fehlender gesetzlicher Schutz des Rechtes, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, Gewalttätigkeit gegenüber und Belästigung von Gewerkschaftsfunktionären und ungerechtfertigte Entlassung von Gewerkschaftsmitgliedern)⁷.

232. Ein weiteres entscheidendes Kriterium ist die effektive Förderung des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen in diesem Sektor durch die Gewährleistung eines vollständigen und wirksamen Schutzes vor einer Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern. Kollektivverhandlungen sind ein sehr wichtiges Instrument, da sie landwirtschaftliche Arbeitnehmer in die Lage versetzen, Verbesserungen ihrer Beschäftigungsbedingungen (beispielsweise in Bezug auf Arbeitsschutz, Löhne, Soziale Sicherheit und Mutterschutz) zu erreichen, so dass die menschenwürdige Arbeit in diesem Sektor Realität wird und landwirtschaftliche Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, der Armut zu entkommen. Die IAO hat unter Berücksichtigung der genannten Schwierigkeiten und Probleme besondere dreigliedrige Tätigkeiten zur Förderung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen in diesem Sektor entwickelt⁸.

Zwangsarbeit

233. Zwangsarbeit ist in vielen ländlichen Gebieten weit verbreitet, insbesondere unter Arbeitsmigranten in der Landwirtschaft und Opfern des Menschenhandels. Das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, sieht vor, dass jedes Mitglied sich verpflichtet, den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen zu beseitigen. Gemäß dem Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, verpflichtet sich jedes Mitglied, die Zwangs- oder Pflichtarbeit zu beseitigen und in keiner Form zu verwenden, beispielsweise als Mittel der Rekrutierung und Verwendung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung oder als Strafe für die Teilnahme an Streiks. Diese Kernübereinkommen schützen alle Arbeitnehmer vor

⁶ Siehe beispielsweise einzelne direkte Anfragen des Sachverständigenausschusses in Bezug auf die Übereinkommen Nr. 11 und Nr. 141 in 2007 (<http://www.ilo.org/ilolex/english/>).

⁷ Siehe beispielsweise Fall Nr. 2518 – 348. Bericht des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit, Nov. 2007, und Fall Nr. 2229 – 300. Bericht des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit, März 2003.

⁸ 2004 wurden unter dem Motto *Sich zusammenschließen in ländlichen Gebieten: Eine Investition zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung* Tätigkeiten geplant und durchgeführt. Einbezogen wurden ländliche Arbeitskräfte aus Bangladesch, Indien, Kambodscha, Malaysia, Sri Lanka und Thailand. 2005 fand ein Arbeitsseminar über die *schwierige Lage ländlicher Arbeitskräfte, mit besonderem Schwerpunkt auf Vereinigungsfreiheit* in drei Ländern der Subregion (*Sambia, Simbabwe und Swasiland*) statt. Im Jahr 2007 fand ein subregionales Arbeitsseminar über Vereinigungsfreiheit und Zusammenschluss in ländlichen Gebieten statt, an dem ländliche Arbeitskräfte aus *Malawi und Namibia* teilnahmen.

Zwangsarbeit. Dieser weitgehende Schutz wird unabhängig vom Wirtschaftssektor (in der formellen und der informellen Wirtschaft) oder dem Rechtsstatus des Arbeitnehmers gewährt.

Kasten 6.1

In Brasilien zeigte sich das Eintreten der Regierung für die Ausmerzung von Praktiken ausbeuterischer Arbeit, insbesondere im landwirtschaftlichem Sektor, an zahlreichen Maßnahmen, darunter die Annahme adäquater Rechtsvorschriften und eines Aktionsplans, die Einsetzung der Mobilen Sonderinspektionsgruppe und die jährliche Veröffentlichung einer Liste von Personen und Betrieben, die der Verwendung von Sklavenarbeit schuldig befunden worden waren und denen jegliche finanzielle Unterstützung, Darlehen oder öffentliche Kredite usw. verwehrt werden. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat auch mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass das Arbeitsgericht der Achten Region, Parauapebas/PA, der Forderung des Staatsanwalts entsprochen hat, den Eigentümer eines landwirtschaftlichen Unternehmens, der Arbeitnehmer zu entwürdigender Arbeit gezwungen hatte, zur Zahlung eines Ausgleiches für den angerichteten Schaden zu verurteilen⁹.

234. Die Überwachungsorgane haben auf Fälle hingewiesen, in denen sklavereiähnliche Verhältnisse durch Geburt weitergegeben werden, so dass die Betroffenen gezwungen sind, weiterhin unbezahlte Arbeit für ihren Dienstgeber zu verrichten¹⁰. In einigen Fällen hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen von Fällen Kenntnis genommen, in denen die Verletzung von Rechten in Bezug auf die Lohnzahlung und die Arbeitszeit zu Praktiken der Zwangsarbeit wie Schuldknechtschaft oder Verpflichtung zu Mehrarbeit unter Androhung einer Strafe geführt hat¹¹. Überdies sehen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften einiger Länder immer noch die Möglichkeit von Pflichtarbeit im landwirtschaftlichen Sektor, beispielsweise bei Zwangspflanzungen usw., vor. Die Überwachungsorgane überwachen auch die Fortschritte bei der Durchführung der Übereinkommen (als Beispiel siehe Kasten 6.1).

Beseitigung der Kinderarbeit und Schutz von Kindern und Jugendlichen

235. In vielen Ländern sind bei der Verringerung der Kinderarbeit zwar große Fortschritte erzielt worden, aufgrund bestimmter Umstände ist die Kinderarbeit in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten aber besonders schwer zu bekämpfen. Dazu zählt die große Anzahl arbeitender Kinder (schätzungsweise 132 Millionen Mädchen und Jungen der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre), die in jungen Jahren zu arbeiten beginnen, die Gefährlichkeit der landwirtschaftlichen Arbeit, der Mangel von Rechtsvorschriften in diesem Bereich, die Unsichtbarkeit der Arbeit der Kinder, die Verweigerung von Bildung, die Auswirkungen von Armut und die tief verwurzelten Einstellungen zu Rollen der Kinder in ländlichen Gebieten. Die weit verbreitete Kinderarbeit, insbesondere in der Landwirtschaft, untergräbt menschenwürdige Arbeit, verhindert die Beschäftigung von Erwachsenen und schwächt ländliche Arbeitsmärkte, da so eine Situation perpetuiert

⁹ IAA: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, 2005, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005.

¹⁰ ILO General Survey: *Eradication of Forced Labour*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 69.

¹¹ ILO General Survey: *Eradication of Forced Labour*, a.a.O., Abs. 71. Siehe auch Abs. 255 dieses Textes über die Durchführung des Übereinkommens (Nr. 95) über den Lohnschutz.

wird, in der das Haushaltseinkommen der Farmer wie der Lohnempfänger zur Erfüllung der wirtschaftlichen Bedürfnisse ihrer Familien nicht ausreicht.

236. Die Armut auf dem Land veranlasst Mädchen und Jungen auch zur Abwanderung in Städte, wo sie oft als Kinderarbeiter oder städtische Arbeitslose oder Unterbeschäftigte enden und so ihre Armut auf dem Land gegen Armut in der Stadt eintauschen. Die Kinderarbeit untergräbt Bemühungen zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen auf dem Land unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen. Kinder, die das gesetzliche Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung in ihrem Land (14 Jahre oder mehr) erreicht haben, arbeiten weiter unter ausbeuterischen und gefährlichen Bedingungen mit schlechteren Beschäftigungschancen und wirtschaftlichen Aussichten für die Zukunft. Es ist jetzt allgemein bekannt, dass die Bekämpfung der Kinderarbeit auch bedeutet, dass man sich mit dem Problem der Ausmerzungen der Armut und der Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche und Erwachsene beschäftigt.

237. Der internationale rechtliche Rahmen für die Abschaffung der Kinderarbeit wird im Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und dem Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, festgelegt. Das Übereinkommen Nr. 138 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine innerstaatliche Politik zu verfolgen haben, die dazu bestimmt ist, die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit sicherzustellen und das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung oder Arbeit fortschreitend auf einen Stand anzuheben, bei dem die volle körperliche und geistige Entwicklung der Jugendlichen gesichert ist. Das Übereinkommen Nr. 138 räumt die Möglichkeit ein, Familien- oder Kleinbetriebe, deren Erzeugnisse für den örtlichen Verbrauch bestimmt sind und die nicht regelmäßig Lohnarbeiter beschäftigen, von seinem Geltungsbereich auszunehmen. Das Übereinkommen Nr. 182 fordert von den Mitgliedstaaten, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu verbieten und zu beseitigen, und gilt für alle Kinder unter 18 Jahren.

238. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hebt hervor, dass die Durchführung des Übereinkommens Nr. 138 weiterhin ernste Schwierigkeiten verursacht. Selbst in Ländern, in denen die IAO fachliche Unterstützung leistet, arbeiten Millionen von Kindern weiterhin in der informellen Wirtschaft, in der kommerziellen Landwirtschaft, auf Plantagen und in der Forstwirtschaft¹². Sorge bereitet ferner, dass selbst vorhandene Vorschriften zum Mindestalter in der Landwirtschaft keine Anwendung finden. Was das Übereinkommen Nr. 182 anbelangt, so wurde festgestellt, dass viele Kinder in ländlichen Gebieten eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit verrichteten, insbesondere gefährliche Kinderarbeit¹³.

239. Zur Abschaffung der Kinderarbeit in ländlichen Gebieten sind im Wesentlichen vier Lücken zu schließen. Zum einen müssen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften ein Verbot der gefährlichen Kinderarbeit in Übereinstimmung mit den Übereinkommen Nr. 138 und 182 vorsehen. Zweitens müssen für landwirtschaftliche Arbeitsnehmer geltende Ausschlüsse und Ausnahmen in innerstaatlichen Rechtsvorschriften abgeschafft werden. Darüber hinaus berauben Ausnahmen in Bezug auf das Mindestalter für Arbeit in landwirtschaftlichen Familienbetrieben oder für Kinder, die gemeinsam mit ihren Eltern arbeiten, diese Kinder eines angemessenen Schutzes und müssen daher überprüft werden. Drittens ist die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft oft nicht vorhanden oder

¹² IAA: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, 2004, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

¹³ Siehe beispielsweise IAA: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, 2007, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

von Natur aus unzulänglich. Von entscheidender Bedeutung ist der Aufbau der Kapazität von Arbeitsaufsichtsamtern und deren Aufsichtsbeamten zur Bekämpfung der Kinderarbeit in der Landwirtschaft und zur Gewährleistung einer menschenwürdigen Beschäftigung von Jugendlichen. Viertens sollten Lücken in Ausbildungsnormen in ländlichen Gebieten geschlossen werden. Infolge von Umständen wie fehlende Schulen, niedrige Ausbildungsnormen und Armut von Familien, die ihren Kindern keinen Schulbesuch ermöglichen können, gibt es oft keine anderen praktikablen Alternativen für Kinder als die Arbeit in der Landwirtschaft unter harten ausbeuterischen Bedingungen. Bildungsdefizite wirken sich im Erwachsenenalter als fehlende Lese- und Schreibfähigkeit und als geringes Bildungsniveau aus, und eine geringe Fachkompetenz versperrt vielen landwirtschaftlichen Arbeitskräften den Weg aus der ländlichen Armut.

Chancengleichheit und Gleichbehandlung

240. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte sind auf vielen Ebenen einer Diskriminierung ausgesetzt, so werden sie z. B. oft von den einschlägigen innerstaatlichen Gesetzen ausgenommen. Das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit auf alle Arbeitnehmer sicherzustellen haben. Gemäß dem Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, haben alle Mitglieder eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung zu fördern.

241. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen wies in einigen seiner Kommentare auf das Fehlen von Rechtsvorschriften hin, die die Gleichbehandlung und die Gleichheit des Entgelts für landwirtschaftliche Arbeitnehmer vorsehen, ein Umstand, der sich besonders nachteilig auf Frauen und Arbeitskräfte aus benachteiligten Gruppen auswirkt¹⁴. Selbst wenn es entsprechende Gesetze gibt, können landwirtschaftliche Arbeitnehmer (insbesondere Frauen, indigene Arbeitskräfte, Arbeitsmigranten und angehörende niedrigeren Kasten Arbeitnehmer) einer Diskriminierung oder missbräuchlichen oder ungesunden Arbeitsbedingungen ausgesetzt sein, und sie erhalten oft niedrigere Löhne. In vielen Entwicklungsländern sind in der exportorientierten Landwirtschaft in den letzten zehn Jahren viele unselbständige Arbeitsplätze für Frauen entstanden. In einigen Ländern benötigen Frauen jedoch noch immer die Erlaubnis ihres Ehegatten, um Agrargenossenschaften beitreten zu können. Allerdings stellte der Sachverständigenausschuss auch fest, dass in einigen Ländern dank der Annahme innerstaatlicher Rechtsvorschriften Fortschritte bei der Gleichbehandlung von Frauen erzielt wurden¹⁵.

Dreigliedrige Beratungen

242. Der dreigliedrige Dialog ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass alle Arbeitnehmer, auch landwirtschaftliche Arbeitnehmer, eine Mitsprache bei der Regierungsführung

¹⁴ IAA: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, 2007, a.a.O.

¹⁵ Beispielsweise hat Österreich 2004 ein Gesetz zur Änderung des Gleichbehandlungsgesetzes angenommen, das die Gleichbehandlung von Frauen in der Forst- und Landwirtschaft vorschreibt. (Siehe IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, 2007, Abs. 200).

haben¹⁶. Das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, bestimmt, dass die Mitgliedstaaten sich verpflichten, Verfahren anzuwenden, die wirksame Beratungen zwischen von den maßgebenden Verbänden frei ausgewählten Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in Bezug auf Arbeitsfragen sicherstellen. In der ergänzenden Empfehlung (Nr. 152) werden Beispiele für Beratungsverfahren angeführt. Diese Verfahren sollten u.a. Beratungen über die Vorbereitung und Anwendung gesetzgeberischer und anderer Maßnahmen zur Durchführung internationaler Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen beinhalten¹⁷. Darüber hinaus wird in vielen die Landwirtschaft betreffenden Übereinkommen gefordert, dass die Regierung Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Durchführung des jeweiligen Übereinkommens anzuhören hat. Im Berichtsformular nach Artikel 22 der Verfassung zum Übereinkommen Nr. 144 werden beispielsweise als „betroffene Personen“ Vertreter von im ländlichen Sektor und in der informellen Wirtschaft tätigen Personen neben den Vertretern der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer genannt¹⁸.

Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

243. Das Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978, ist ein Schlüsselübereinkommen zur Verbesserung der Staatsführung in ländlichen Gebieten. Auf dieses Übereinkommen wird ausführlicher in Kapitel 7 eingegangen.

244. Die Arbeitsaufsicht ist das wichtigste Instrument, das Regierungen zur Verfügung steht, um die Einhaltung von Arbeitsgesetzen und Lücken in der innerstaatlichen Gesetzgebung festzustellen. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat hervorgehoben, wie notwendig die Entwicklung von Tätigkeiten der Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft insbesondere zum Schutz jugendlicher Arbeitnehmer und zur Bekämpfung der Kinderarbeit ist¹⁹.

245. Das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, verlangt von den Regierungen die Einrichtung eines Arbeitsaufsichtssystems in der Landwirtschaft. Es werden drei Hauptaufgaben der Arbeitsaufsicht festgelegt: Sie hat die Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmer sicherzustellen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch fachliche Informationen und Beratung über die wirksamsten Mittel zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zu belehren, und die zuständigen Stellen von den durch die bestehenden gesetzlichen Vorschriften nicht ausdrücklich erfassten Mängeln oder Missbräuchen zu verständigen und ihr Vorschläge zur Verbesserung der Gesetzgebung zu unterbreiten. In diesem Sinne kommt der Arbeitsaufsicht eine entscheidende und proaktive Rolle zu.

246. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen stellte ferner fest, dass Mitgliedstaaten zögern, die Arbeitsaufsichtssysteme auf den landwirtschaftlichen Sektor auszudehnen, was zum Teil auf Hindernisse administrativer, fachlicher und wirtschaftlicher Art zurückzuführen ist. Dies geht aus den unterschiedlichen Ratifizierungsquoten des Übereinkommens (Nr. 81) über die Arbeits

¹⁶ Auf dieses Thema wird ausführlich in Kapitel 7 – Institutionen des Sozialdialogs – eingegangen.

¹⁷ Siehe ILO General Survey: *Tripartite Consultation – International Labour Standards*, Bericht III (1B), Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000.

¹⁸ ILO General Survey, a.a.O.

¹⁹ Siehe beispielsweise IAA: *International Labour Standards. A global approach*, 75. Jahrestag des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (IAA, Genf, 2001), S. 522.

Kasten 6.2 ¹

In *Guatemala* sieht die Gesetzgebung vor, dass jeder Beitrag eines Familienmitglieds des Arbeitnehmers zum Betrieb des landwirtschaftlichen Unternehmens der betreffenden Person den Anspruch auf ein Entgelt verleiht und dass Arbeitsaufsichtsbeamte auch für die Durchsetzung von Vorschriften über die landwirtschaftlichen Arbeitskräften und ihren Familien zur Verfügung gestellten Unterkünfte und Einrichtungen (Wasser, Elektrizität, Anzahl der Räume etc.) zuständig sind.

In *Uruguay* sind Arbeitsaufsichtsbeamte berechtigt, Arbeitgebern bei Verstößen gegen ähnliche Bestimmungen Geldbußen aufzuerlegen. Diese Bestimmungen schreiben zudem vor, dass die Ehefrau, die Kinder und der Eltern der Arbeitnehmer mit Nahrungsmitteln zu versorgen sind, dass die Nutzung der Unterkunft der Arbeitnehmer als Lagerraum untersagt ist, dass Arbeitgeber verpflichtet sind, den Schulbesuch der Kinder zu fördern und eine diesbezügliche Ausstattung bereitzustellen und dass ein entlassener Arbeitnehmer oder dessen Familienmitglied im Krankheitsfall auf dem landwirtschaftlichen Betrieb bleiben kann.

¹ ILO General Survey, a.a.O., Absatz 13.

aufsicht, 1947 ²⁰, und des Übereinkommens Nr. 129 ²¹ hervor. Nur ein geringer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe in aller Welt wird durch gesetzlich vorgeschriebene Arbeitsaufsichtssysteme erfasst. Darüber hinaus finden in vielen Entwicklungsländern aufgrund des Mangels an Ressourcen der Arbeitsaufsichtsdienste in der Praxis selten Begehungen dieser landwirtschaftlichen Betriebe statt. Der Einfluss der Arbeitsaufsicht beschränkt sich überwiegend auf formelle Tätigkeiten in städtischen Gebieten. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hob hervor, dass die Intensivierung der technischen Zusammenarbeit der IAO und die vermehrten Unterstützungstätigkeiten im Aufsichtsbereich sowie die Zahl internationaler Initiativen, an denen die IAO beteiligt ist, ein Beleg dafür seien, dass – wenn auch etwas verspätet – die allgemeine Sensibilisierung in Bezug auf die Notwendigkeit, Arbeitsaufsichtssysteme in der Landwirtschaft zu entwickeln, immer mehr zunimmt ²² und dass in einigen Ländern Pflichten, Befugnisse und Vorrechte von Arbeitsaufsichtsbeamten und deren Interventionsfeld im landwirtschaftlichen Sektor erheblich ausgeweitet worden sind ²³.

Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsförderung

247. Nach dem Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, und den damit in Zusammenhang stehenden Empfehlungen Nr. 122 und 169 haben die ratifizierenden Staaten als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern. Zu den Prioritäten für den ländlichen Sektor zählen Entwicklungspolitiken, die ländliche Entwicklung und Bildungs- und Ausbildungspolitiken. Artikel 3 des Übereinkommens Nr. 122 ist für ländliche Arbeitskräfte von besonderer Bedeutung, da er von Regierungen verlangt, Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer anzuhören, damit deren Erfahrung und Meinung bei der Ausarbeitung und Durchführung der Beschäftigungspolitik volle Berücksichtigung finden. In dem Berichtsformular nach Artikel 22

²⁰ 137 Ratifikationen.

²¹ 45 Ratifikationen.

²² ILO General Survey: *Labour Inspection*, Bericht III (1B), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006, Abs. 13.

²³ ILO General Survey: a.a.O., Abs. 6.

der Verfassung zu diesem Übereinkommen heißt es, dass Vertreter anderer Sektoren der Erwerbsbevölkerung, beispielsweise derjenigen, die im ländlichen Sektor und in der informellen Wirtschaft arbeiten, in Bezug auf beschäftigungspolitische Maßnahmen angehört werden sollten.

248. Die Empfehlung (Nr. 122) betreffend die Beschäftigungspolitik, 1964, sieht vor, dass besonderer Nachdruck auf ein groß angelegtes Programm zur Förderung der produktiven Beschäftigung im ländlichen Bereich im Rahmen einer koordinierten gesamtstaatlichen Politik gelegt werden sollte. Auch in der Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, wird auf die Förderung der Beschäftigung auf dem Land eingegangen. In dieser Empfehlung wird erklärt, dass alle Mitglieder Sonderprogramme für öffentliche Arbeiten durchführen könnten, beispielsweise ländliche Infrastrukturprojekte, um Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und zu erhalten, die Einkommen zu steigern und die Armut abzubauen.

249. Die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002, bietet Orientierungshilfe zur Entwicklung von Beschäftigungspolitiken, welche die Identität der Genossenschaften fördern und stärken. Unter anderem werden damit die folgenden Ziele verfolgt: einkommenerzeugende Tätigkeiten und dauerhafte menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und zu entwickeln, durch Bildung und Ausbildung die Fähigkeiten der Humanressourcen zu entwickeln und die Kenntnis der Werte, der Vorteile und des Nutzens der Genossenschaftsbewegung zu vermitteln, das soziale und wirtschaftliche Wohl zu verbessern, wobei der Notwendigkeit Rechnung zu tragen ist, alle Formen der Diskriminierung zu beseitigen, zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung beizutragen und einen eigenen lebensfähigen und dynamischen Wirtschaftssektor, der Genossenschaften umfasst, zu schaffen und zu entwickeln, der den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen der Gemeinschaft gerecht wird.

250. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen spricht sich in seinen Kommentaren auch für die Förderung der Beschäftigung auf dem Land aus. Regierungen werden regelmäßig aufgefordert, Informationen über die durchgeführten Programme und deren Auswirkung auf die Beschäftigungsförderung sowohl insgesamt als auch in Bezug auf bestimmte Arbeitnehmerkategorien wie Frauen, Jugendliche, ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer im ländlichen Sektor, sowie über die Notwendigkeit, eine aktive Beschäftigungspolitik für den ländlichen Sektor durchzuführen, vorzulegen²⁴.

Berufsberatung und Berufsbildung

251. Viele ländliche Arbeitskräfte sind schlecht ausgebildet und verfügen über keine marktfähigen Qualifikationen. Um Menschen zu befähigen, der Armut zu entkommen, ist es unbedingt erforderlich, diese Lücke zu schließen, indem eine gute Ausbildung der Erwerbstätigen auf dem Land gewährleistet wird. Das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, sieht vor, dass ratifizierende Staaten umfassende und koordinierte Grundsatzmaßnahmen und Programme für die Berufsberatung und die Berufsbildung festzulegen und zu entwickeln haben, die eng auf die Beschäftigung bezogen sind, um den Bedürfnissen der Jugendlichen und der Erwachsenen in allen Wirtschaftsbereichen und -zweigen gerecht zu werden. Die Empfehlung Nr. 195 sieht vor, dass Mitgliedstaaten den Zugang zu Bildung, Ausbildung und lebenslangem Lernen für ländliche Arbeitskräfte fördern sollten.

²⁴ Siehe Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, 2007, a.a.O., Übereinkommen Nr. 122.

252. Was die berufliche Rehabilitation anbelangt, so wird im Übereinkommen (Nr. 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, ausdrücklich auf die Verpflichtung hingewiesen, eine innerstaatliche Politik für alle Gruppen von Behinderten, insbesondere in ländlichen Gebieten, festzulegen und regelmäßig zu überprüfen. Die Empfehlung Nr. 168 befürwortet besondere Anstrengungen um sicherzustellen, dass Dienste der beruflichen Rehabilitation für Behinderte in ländlichen Gebieten und in abgelegenen Gemeinden von der gleichen Qualität und unter den gleichen Bedingungen wie in städtischen Gebieten bereitgestellt werden, und sie enthält außerdem eine Übersicht über zu ergreifende Maßnahmen.

253. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen stellte fest, dass die besten Ergebnisse in Bezug auf die berufliche Rehabilitation und Arbeitsvermittlungsdienste in ländlichen Gebieten und entlegenen Gemeinden für Behinderte durch verschiedene Modelle der gemeinschaftsbasierten Rehabilitation (CRB) erreicht wurden. Diese Modelle stützen sich offenbar überwiegend auf freiwillige Mittel und auf Gemeinschafts- und Familienressourcen, und sie sind kostengünstiger als staatliche Rehabilitationseinrichtungen. In Entwicklungsländern mit einem bedeutenden Bevölkerungsanteil, bei dem die verschiedenen CRB-Modelle ausprobiert wurden, sind diese Programme nach wie vor ein praktikables Mittel zur Unterstützung von Behinderten in ländlichen Gebieten²⁵.

Löhne

254. Die Löhne in der Landwirtschaft sind in der Regel niedrig, und viele ländliche Arbeitskräfte erhalten nicht den nationalen Mindestlohn. Die Lohnfestsetzung ist einer der strittigsten Aspekte der Beschäftigung auf dem Land, insbesondere aufgrund des Umstands, dass die Zahlung von Löhnen oft verspätet erfolgt. Im Übereinkommen (Nr. 99) über die Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Landwirtschaft), 1951²⁶, wird die Einrichtung oder Beibehaltung geeigneter Verfahren zur Festsetzung von Mindestlohnsätzen gefordert. Die zuständige innerstaatliche Stelle kann bestimmte Gruppen von landwirtschaftlichen Arbeitnehmern, z. B. die Familienangehörigen des Betriebsinhabers, vom Geltungsbereich dieses Übereinkommens ausnehmen. Den Arbeitskräften muss ein Mindestlohn garantiert werden, der ausreicht, um ihren Bedürfnissen gerecht zu werden, zugleich aber auch die Kaufkraft erhält. Das Übereinkommen sieht vor, dass die beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Durchführung der Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung teilnehmen können oder dabei zu Rate gezogen werden können. Richtlinien für die Festsetzung von Mindestlöhnen finden sich in der ergänzenden Empfehlung (Nr. 89) betreffend die Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Landwirtschaft), 1951. Weitere relevante IAO-Normen sind das Übereinkommen (Nr. 26) über Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928, und das Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970.

255. Auf den Lohnschutz und die pünktliche Zahlung von Löhnen wird im Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, eingegangen. Dieses Übereinkommen findet ohne Einschränkung Anwendung auf alle Arbeitnehmer. Es sieht vor, dass Löhne nur in einer gesetzlichen Währung ausgezahlt werden dürfen. Unter bestimmten Umständen kann für bestimmte Berufe zugelassen werden, dass die Löhne zum Teil durch Sachleistungen abgegolten werden. Eine teilweise Abgeltung der Löhne durch Sachleistungen ist

²⁵ ILO General Survey: *Vocational rehabilitation and employment of disabled persons*, 1998, Abs. 146-149.

²⁶ 52 Ratifikationen.

eine Praxis, die oft im Landwirtschaftssektor anzutreffen ist. Eine volle Abgeltung der Löhne durch Sachleistungen ohne eine Barzahlung kann für landwirtschaftliche Arbeitnehmer problematisch sein²⁷.

256. Im Verlauf der Jahre haben die Überwachungsorgane auf eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Übereinkommen für ländliche Arbeitskräfte hingewiesen, z. B. die Nichtzahlung oder verspätete Zahlung von Löhnen, der Ausschluss landwirtschaftlicher Arbeitnehmer von der Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, die Nichtbeachtung der regelmäßigen Anpassung der Mindestlohnsätze, das Fehlen adäquater Sanktionen, um von einem Missbrauch des Mindestlohnsystems, sofern vorhanden, abzuhalten, und das Fehlen von Statistiken und Daten über Arbeitnehmer dieses Sektors, die Mindestlöhne beziehen²⁸. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat viele Jahre lang auch Stellung zu Praktiken genommen, die dazu führen, dass sich Zehntausende indigene landwirtschaftliche Arbeitnehmer aufgrund von Systemen der Lohnvorauszahlung und von Geschäften in Barackensiedlungen, die im Vergleich zu Marktpreisen übermäßige Preise fordern, der zwangsweisen Einbehaltung von Lohnanteilen für Sparprogramme, des Bezugs von Sachleistungen und der verzögerten Zahlung von Löhnen in Schuldknechtschaft befinden²⁹.

Arbeitszeit

257. Die Arbeitszeit ist eine der Hauptlücken beim Schutz landwirtschaftlicher Arbeitnehmer, denn viele von ihnen haben regelmäßig lange Arbeitszeiten und arbeiten oft von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang, je nach Saison, Wetter, Anbauprodukt usw. Bei diesen Arbeitnehmern wird die maximal zulässige Arbeitszeit oft überschritten³⁰, und landwirtschaftliche Arbeitnehmer werden in innerstaatlichen Rechtsvorschriften oft von den Bestimmungen über die Höchstarbeitszeit ausgeschlossen³¹.

258. Landwirtschaftliche Arbeitnehmer fallen nicht unter die zwei wichtigsten Übereinkommen über die Arbeitszeit³² oder die wöchentliche Ruhezeit³³. Sie werden auch vom Geltungsbereich des Übereinkommens (Nr. 171) über Nachtarbeit, 1990, ausgenommen. Sie fallen unter das Übereinkommen (Nr. 47) über die 40-Stunden-Woche, 1935, das vorsieht, dass jedes Mitglied den Grundsatz der 40-Stunden-Woche anzuwenden hat. Dies ist allerdings nur ein globales Ziel, und im Übereinkommen wird keine spezielle Begrenzung der Arbeitszeit vorgeschrieben. Der Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub für landwirtschaftliche Arbeitnehmer wird im Übereinkommen (Nr. 132) über den

²⁷ Siehe beispielsweise den Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2007, a.a.O. und ILO General Survey: *Protection of wages*, 2003, Abs. 92-163.

²⁸ Siehe ILO General Survey: *Protection of wages*, a.a.O., insbesondere Abs. 47, 52, 61 und 64.

²⁹ Siehe beispielsweise den Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2007, a.a.O. hinsichtlich der Durchführung des Übereinkommens Nr. 95.

³⁰ ILO General Survey: *Hours of Work, from fixed to flexible*, 2005, Abs. 73-74 und 77-78.

³¹ Was die Nachtarbeit anbelangt, so ist die einzige Urkunde, die den landwirtschaftlichen Sektor erfasst, die Empfehlung (Nr. 13) betreffend die Nachtarbeit der Frauen (Landwirtschaft), 1921. Im Anschluss an die Überprüfung durch die Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen wurde von Mitgliedstaaten die Bitte um Informationen über eine möglicherweise notwendige Ersetzung dieser Empfehlung geäußert, über die noch kein Beschluss gefasst wurde.

³² Übereinkommen (Nr. 1) über die Arbeitszeit (Gewerbe), 1919, und Übereinkommen (Nr. 30) über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930.

³³ Übereinkommen (Nr. 14) über den wöchentlichen Ruhetag (Gewerbe), 1921, und Übereinkommen (Nr. 106) über die wöchentliche Ruhezeit (Handel und Büros), 1957.

bezahlten Urlaub (Neufassung), 1970³⁴, anerkannt. In diesem Übereinkommen ist vorgesehen, dass Arbeitnehmer einen Anspruch auf einen bezahlten Jahresurlaub von mindestens drei Wochen haben. Die Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen können getrennt in Bezug auf Arbeitnehmer in der Landwirtschaft oder Arbeitnehmer in den anderen Wirtschaftszweigen übernommen werden. Die ratifizierenden Mitgliedstaaten haben ferner die Möglichkeit, nach Anhörung der beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände begrenzte Arbeitnehmergruppen von der Anwendung dieses Übereinkommens auszuschließen, wenn im Hinblick auf die Art ihrer Beschäftigung im Zusammenhang mit der Durchführung oder mit verfassungsrechtlichen oder gesetzgeberischen Fragen besondere Probleme von erheblicher Bedeutung entstehen³⁵. In der Praxis wird die Landwirtschaft oft von der Anwendung dieses Übereinkommens ausgeschlossen, ein Problem, das die Überwachungsorgane in zahlreichen Fällen angesprochen haben³⁶.

Arbeitsschutz

259. Die Landwirtschaft gehört wie das Baugewerbe und der Bergbau zu den drei gefährlichsten Tätigkeitsbereichen³⁷. Trotz der Gefährlichkeit der Arbeit und des hohen Risikos wird die Landwirtschaft oft aus dem Geltungsbereich innerstaatlicher Arbeitsschutzvorschriften ausgeschlossen oder ist der am wenigsten geschützte Wirtschaftssektor³⁸.

260. Das Übereinkommen (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001, und die ergänzende Empfehlung Nr. 192 sind besonders signifikant, weil hier zum ersten Mal im internationalen Recht landwirtschaftlichen Arbeitnehmern formell dieselben Rechte und derselbe Schutz in Bezug auf ihre Gesundheit und Sicherheit wie anderen Arbeitnehmergruppen garantiert werden. Die Urkunden bieten einen Rahmen für die Entwicklung nationaler Politiken und Mechanismen, welche die Einbeziehung der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in diesen Prozess gewährleisten. Allerdings umfasst das Übereinkommen nicht die Subsistenzlandwirtschaft, industrielle Verfahren, bei denen landwirtschaftliche Produkte als Rohstoff verwendet werden, und die industrielle Nutzung von Wäldern. Es räumt Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, bestimmte landwirtschaftliche Betriebe oder begrenzte Gruppen von Arbeitnehmern von seiner Anwendung oder einzelner seiner Bestimmungen auszunehmen, wenn besondere Probleme von erheblicher Bedeutung auftreten³⁹.

261. Das Übereinkommen fordert die Annahme einer innerstaatlichen Politik auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes in der Landwirtschaft und den Aufbau eines geeigneten Aufsichtsdienstes für landwirtschaftliche Arbeitsstätten und schreibt Präventions- und Schutzmaßnahmen in den Bereichen Sicherheit von Maschinen und Ergonomie, Handhabung und Transport von Materialien, sachgemäßer Umgang mit chemischen Stoffen,

³⁴ Neufassung des Übereinkommens (Nr. 101) über den bezahlten Urlaub (Landwirtschaft), 1952, und des Übereinkommens (Nr. 52) über den bezahlten Urlaub, 1936.

³⁵ Bisher wurde diese Möglichkeit des Ausschlusses nicht genutzt.

³⁶ Weitere Informationen siehe direkte Anfragen in ILOLEX zum Übereinkommen Nr. 132 in 2006 und 2007 (<http://www.ilo.org/ilolex/english/>).

³⁷ P. Hurst et al.: *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development* (IAA, FAO, IUF, 2007), Abschnitt 2.8, S. 51.

³⁸ IAA: *ILO standards-related activities in the area of occupational safety and health: An in-depth study for discussion with a view to the elaboration of a plan of action for such activities*, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, Anhang II.

³⁹ Diese Ausschlussmöglichkeit ist bisher nicht in Anspruch genommen worden.

Umgang mit Tieren und Schutz gegen biologische Risiken und Bau und Instandhaltung landwirtschaftlicher Anlagen vor. Es sieht vor, dass das Mindestalter für die Beschäftigung in der Landwirtschaft mit gefährlichen Arbeiten 18 Jahre und mit anderen landwirtschaftlichen Arbeiten 16 Jahre nicht unterschreiten darf. Andere Bestimmungen schreiben vor, dass Zeit- und Saisonarbeitskräften der gleiche Schutz zuteil werden soll wie ständig beschäftigten Arbeitskräften und dass die besonderen Bedürfnisse landwirtschaftlicher Arbeitnehmerinnen im Zusammenhang mit der Schwangerschaft, dem Bruststillen und der reproduktiven Gesundheit Berücksichtigung finden müssen. Das Übereinkommen enthält ferner Bestimmungen über Arbeitszeitvorkehrungen und den Schutz gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Die Empfehlung enthält weitere Richtlinien zur Überwachung des Arbeitsschutzes und nennt empfohlene Präventions- und Schutzmaßnahmen in den durch das Übereinkommen geregelten Bereichen. Wenn gleich diese neue Urkunde erst in einiger Zeit umfassender ratifiziert sein dürfte, bietet sie den Mitgliedstaaten der IAO und den Sozialpartnern, die eine Verbesserung ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis anstreben, bereits eine umfassende Orientierungshilfe. Dieses Übereinkommen und die dazugehörige Empfehlung sind auch wichtige neue Grundlagentexte für diejenigen, die mit freiwilligen Initiativen, Verhaltenskodizes und Systemen sozialer Gütesiegel zu tun haben, da der Arbeitsschutz das Problem am Arbeitsplatz ist, auf das in Verhaltenskodizes am häufigsten eingegangen wird.

Soziale Sicherheit

262. Landwirtschaftliche Arbeitnehmer gehören in Bezug auf den Zugang zu Leistungen der Gesundheitsversorgung, bei Krankheit und bei Mutterschaft und auf Arbeitnehmerentschädigungen usw. zu den am wenigsten geschützten Arbeitnehmern. In Entwicklungsländern wird die Landbevölkerung selten in Rentensysteme einbezogen. In internationalen Arbeitsnormen wurde der Standpunkt vertreten, landwirtschaftliche und gewerbliche Arbeitnehmer sollten den gleichen Deckungsgrad der Sozialen Sicherheit genießen. Das Übereinkommen (Nr. 12) über die Entschädigung bei Betriebsunfällen (Landwirtschaft), 1921, forderte die ratifizierenden Staaten auf, „seine Gesetze und Verordnungen über Entschädigung der Arbeiter bei Unfällen infolge oder gelegentlich der Arbeit auf alle landwirtschaftlichen Lohnarbeiter auszudehnen“⁴⁰. Die im gleichen Jahr angenommene Empfehlung (Nr. 17) betreffend die Sozialversicherung (Landwirtschaft), 1921, verallgemeinerte diesen Grundsatz, so dass er auch auf Versicherungssysteme für den Fall von Krankheit, Invalidität, Alter und ähnlichen sozialen Risiken zutrifft, die in entsprechender Weise für die Lohnarbeiter in der Landwirtschaft ebenso zu gelten haben wie für die Arbeitnehmer im Gewerbe und Handel.

263. Seit Annahme des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, gelten die IAO-Urkunden über Soziale Sicherheit unterschiedslos für Arbeitnehmer. Da das Übereinkommen vorschreibt, dass mindestens 50 Prozent aller Arbeitnehmer des Landes geschützt werden müssen, hat der ratifizierende Staat formell die Möglichkeit, diesen Deckungsgrad ohne die Einbeziehung landwirtschaftlicher Arbeitnehmer zu erreichen⁴¹. Dieselbe Möglichkeit eines Ausschlusses landwirtschaftlicher Arbeitnehmer gibt es in den Urkunden, die sich mit bestimmten Zweigen der Sozialen Sicherheit befassen, beispielsweise im Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969, sowie im Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen

⁴⁰ Von 76 Mitgliedstaaten ratifiziert.

⁴¹ Drei Länder haben die zeitweiligen Ausnahmen in Anspruch genommen, die bei bestimmten Bestimmungen möglich sind, um landwirtschaftliche Arbeitnehmer ipso facto von einem oder mehreren Zweigen der Sozialen Sicherheit auszuschließen, indem sie festlegen, dass dieser Zweig nur für gewerbliche Betriebe gilt.

bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967⁴². Allerdings können landwirtschaftliche Arbeitnehmer nicht vom Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964, [Tabelle 1 abgeändert 1980] ausgeschlossen werden, wo Folgendes vorgesehen wird: „Die innerstaatliche Gesetzgebung über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten hat alle Arbeitnehmer (einschließlich der Lehrlinge), die im öffentlichen und privaten Bereich einschließlich der Genossenschaften beschäftigt sind, sowie bei Tod des Ernährers vorgeschriebene Gruppen von Leistungsempfängern zu schützen“. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat festgestellt, dass zwar in vielen Entwicklungsländern landwirtschaftliche Arbeitnehmer bestenfalls einen partiellen Schutz genießen, allerdings Fortschritte in Richtung einer vollen Erfassung gemacht werden⁴³.

Mutterschutz

264. Das Übereinkommen (Nr. 183) und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 191) über den Mutterschutz, 2000, gelten „für alle unselbständig beschäftigten Frauen, einschließlich derjenigen, die in atypischen Formen abhängiger Arbeit tätig sind“, und somit auch für den landwirtschaftlichen Sektor. Das Übereinkommen räumt Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit ein, begrenzte Gruppen von Arbeitnehmern aus dem Geltungsbereich des Übereinkommens auszunehmen, diese Bestimmung ist bisher jedoch noch nicht angewandt worden. Das Übereinkommen sieht vor, dass Regierungen schwangere und bruststillende Frauen vor Gesundheitsgefahren schützen müssen, dass Frauen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub und Geldleistungen haben und dass bruststillende Mütter Anspruch auf Stillpausen haben. Es ist zu „gewährleisten, dass eine Frau nach dem Ende ihres Mutterschaftsurlaubs an denselben Arbeitsplatz oder einen gleichwertigen Arbeitsplatz mit dem gleichen Entgelt zurückkehren kann“. Ferner kann das Arbeitsverhältnis einer Frau nicht während ihrer Schwangerschaft oder ihres Mutterschaftsurlaubs beendet werden. Das Übereinkommen (Nr. 103) über den Mutterschutz (Neufassung), 1952, wurde durch das Übereinkommen Nr. 183 neu gefasst. Die Überwachungsorgane haben bisher noch nicht zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 183 in Bezug auf die Landwirtschaft Stellung genommen, geben jedoch oft entsprechende Kommentare in Bezug auf das Übereinkommen Nr. 103 ab⁴⁴. Als Probleme wurden der Ausschluss bzw. die Nichterfassung von Frauen im landwirtschaftlichen Sektor in Bezug auf den Mutterschaftsurlaub sowie das Fehlen statistischer Daten über den Deckungsgrad in diesem Sektor genannt.

Arbeitsmigranten

265. Arbeitsmigranten, die einen großen Teil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte bilden, sind besonders anfällig für Missbrauch⁴⁵. Zu den Schutzurkunden zählen das spezifische Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen),

⁴² Diese Ausschlussmöglichkeit wurde von drei Ländern im Fall des Übereinkommens Nr. 128 und von zwei Ländern im Fall des Übereinkommens Nr. 130 in Anspruch genommen.

⁴³ Siehe beispielsweise den Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, 2003 *Ruanda*, a.a.O., Übereinkommen Nr. 12.

⁴⁴ Siehe beispielsweise den Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2006, a.a.O.

⁴⁵ IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Juni 2004, Abs. 151-165 und 276-278.

1955, sowie ihre ergänzenden Empfehlungen. Das Übereinkommen Nr. 97 strebt die Regelung der Bedingungen für Wanderarbeitnehmer an, enthält allgemeine Schutzbestimmungen und untersagt eine Ungleichbehandlung von Einheimischen und Wanderarbeitnehmern, die sich rechtmäßig im Beschäftigungsland aufhalten. Das Übereinkommen Nr. 143 und die Empfehlung Nr. 151 befassen sich mit Problemen im Zusammenhang mit der irregulären Zuwanderung und bieten allen Wanderarbeitnehmern, unabhängig von ihrem Status, ein Mindestniveau an Schutz. Gemäß Teil I des Übereinkommens Nr. 143 sind die ratifizierenden Staaten generell verpflichtet, die grundlegenden Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer zu achten. Teil II des Übereinkommens sieht vor, dass Wanderarbeiter, die sich rechtmäßig im Beschäftigungsland aufhalten, nicht nur Anspruch auf Gleichbehandlung (wie im Übereinkommen Nr. 97 vorgesehen), sondern auch auf Chancengleichheit haben, beispielsweise in Bezug auf Beschäftigung und Beruf, gewerkschaftliche und kulturelle Rechte sowie individuelle und kollektive Freiheiten.

266. Das Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, sieht das Recht auf Gleichbehandlung in Bezug auf alle neun Zweige der Sozialen Sicherheit vor. Ein Staat, der das Übereinkommen ratifiziert, verpflichtet sich, in seinem Gebiet den Staatsangehörigen jedes anderen Staates, der das Übereinkommen ratifiziert hat, in Bezug auf jeden der neun Zweige, den er akzeptiert, die gleiche Behandlung zu gewähren wie seinen eigenen Staatsangehörigen. Für die Bestimmungen gilt somit der Grundsatz der Gegenseitigkeit. Eines der von Regierungen verwendeten Instrumente, für das IAO-Urkunden plädierten⁴⁶, ist die Verwendung von Musterverträgen und bilateralen und multilateralen Vereinbarungen⁴⁷.

Indigene und in Stämmen lebende Völker

267. Die Wahrscheinlichkeit, dass Angehörige indigener Völker in der Landwirtschaft arbeiten, ist größer als bei nicht-indigenen Völkern⁴⁸, und sie sind einer offensichtlichen Diskriminierung in Bezug auf die Beschäftigungsbedingungen ausgesetzt. Verdienen sie ihren Lebensunterhalt als Subsistenzfarmer, so entstehen ihre Hauptprobleme häufig aufgrund des ungleichen Zugangs zu Grund und Boden aufgrund von Besitz- und Eigentumsrechten, Krediten, Vertriebsrichtungen und Ressourcen. Oft wird ihr Land zwangsweise zur Einrichtung landwirtschaftlicher Betriebe sowie zum Holzeinschlag und zu Bergbautätigkeiten enteignet⁴⁹. Für alle derartigen Fälle sollten staatliche Maßnahmen vorgesehen werden, die indigenen Völkern Zugang zu Ressourcen, einschließlich der Mittel zur Durchführung der Tätigkeiten, mit denen sie ihren Lebensunterhalt verdienen, erlauben⁵⁰.

⁴⁶ Siehe Übereinkommen Nr. 97 und Empfehlung Nr. 86.

⁴⁷ Beispielsweise hat Kanada Vereinbarungen mit *Barbados, Jamaika, Mexiko, Trinidad und Tobago* und der Organisation Ostkaribischer Staaten geschlossen. Das kanadische Programm für landwirtschaftliche Saisonarbeitskräfte erlaubt die organisierte Einreise landwirtschaftlicher Arbeitskräfte aus Mexiko und aus den teilnehmenden karibischen Staaten nach Kanada für maximal acht Monate pro Jahr zur Bewältigung des Mangels an Arbeitskräften während Spitzenzeiten bei der Aussaat, dem Anbau und der Ernte. Weitere Informationen finden sich auf der Website der kanadischen Regierung: www.hrsdc.gc.ca.

⁴⁸ IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, a.a.O.

⁴⁹ Siehe beispielsweise Kommentare zum Übereinkommen Nr. 169, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2007, a.a.O., und IAA: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2006, a.a.O.

⁵⁰ IAA: *Die Förderung der ländlichen Beschäftigung*, Bericht VII, Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Genf, 1988.

268. Das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, sieht einen Schutz und Rechte für indigene Saison- und Gelegenheitsarbeitnehmer vor, auch in der Landwirtschaft. Teil II des Übereinkommens befasst sich mit den Eigentums- und Besitzrechten an dem von indigenen Völkern von Alters her besiedelten Land sowie mit dem Schutz ihrer Rechte auf natürliche Ressourcen. Teil III sieht vor, dass die indigenen Arbeitnehmer den Schutz genießen sollen, den die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis anderen solchen Arbeitnehmern in den gleichen Sektoren gewährt, und dass sie über ihre Rechte aufgrund der Arbeitsgesetzgebung und über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel umfassend unterrichtet werden müssen. Teil IV befasst sich mit der Berufsbildung, dem Handwerk und dem ländlichen Gewerbe und plädiert für die Stärkung und Förderung des ländlichen Gewerbes und traditioneller Tätigkeiten als Mittel zur Bewahrung der Kultur, wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Entwicklung indigener Völker⁵¹.

Plantagen

269. Als das Übereinkommen (Nr. 110) über die Plantagenarbeit, 1958, angenommen wurde, waren Plantagen in vielen Ländern in tropischen und subtropischen Regionen ein wichtiger Wirtschaftssektor, und die schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen von Plantagenarbeitern waren allgemein bekannt. Das Hauptziel des Übereinkommens war es, diesen Arbeitnehmern einen umfassenderen Schutz zu gewähren. Das Übereinkommen Nr. 110, ergänzt durch sein Protokoll von 1982⁵², ist eine umfassende Urkunde, die sich u.a. mit Arbeitsbedingungen, Arbeitsverträgen, Kollektivverhandlungen, Methoden der Lohnzahlung, dem bezahlten Urlaub, der wöchentlichen Ruhezeit, dem Mutterschutz, der Entschädigung bei Arbeitsunfällen, der Vereinigungsfreiheit, der Arbeitsaufsicht, der Unterkunft und der ärztlichen Betreuung befasst. Teil II über die Anstellung und Anwerbung von Wanderarbeitern bietet einen spezifischen Schutz. Ratifizierenden Staaten steht die Möglichkeit offen, diesen Teil von der Anwendung des Übereinkommens auszunehmen⁵³. In der ergänzenden Empfehlung Nr. 110 werden etliche Maßnahmen vorgeschlagen, die Regierungen zur Verbesserung der Verhältnisse von Plantagenarbeitern ergreifen sollten. Sie enthält detaillierte Leitlinien zu Themen wie Berufsausbildung, Systeme der Lohnzahlung, Gleichheit des Entgelts für Frauen, die gleichwertige Arbeit verrichten, Arbeitszeit, Sozialeinrichtungen, Entschädigung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und Arbeitsaufsicht.

270. In Anbetracht des umfassenden Geltungsbereichs dieses Übereinkommens ist es enttäuschend, dass es von so wenigen Ländern ratifiziert wurde⁵⁴.

⁵¹ Siehe auch Kapitel VII bezüglich der Selbstverwaltung indigener Völker.

⁵² Ratifiziert von 10 bzw. zwei Mitgliedstaaten und als aktuell eingestuft.

⁵³ Bisher hat nur ein Mitgliedstaat diese Möglichkeit in Anspruch genommen.

⁵⁴ Im Übereinkommen wird der Ausdruck *Plantage* wie folgt definiert: Als Plantage im Sinne dieses Übereinkommens gilt jeder landwirtschaftliche Betrieb, der in einem tropischen oder subtropischen Gebiet gelegen ist, regelmäßig Lohnarbeiter beschäftigt und sich hauptsächlich mit der gewerbsmäßigen Anpflanzung oder Gewinnung von Kaffee, Tee, Zuckerrohr, Kautschuk, Bananen, Kakao, Kokosnüssen, Erdnüssen, Baumwolle, Tabak, Faserpflanzen (Sisal, Jute und Hanf), Zitrusfrüchten, Palmenöl, Chinarinde oder Ananas befasst. Dieses Übereinkommen gilt nicht für Familien- oder Kleinbetriebe, deren Erzeugnisse für den örtlichen Markt bestimmt sind und die nicht regelmäßig Lohnarbeiter beschäftigen.

Pächter und Teilpächter

271. Die Empfehlung (Nr. 132) betreffend Pächter und Teilpächter, 1968, bietet Mitgliedstaaten Orientierungshilfe in Bezug auf Pächter, Teilpächter und ähnliche Gruppen landwirtschaftlicher Arbeitnehmer, die keinen festen Lohn beziehen. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik sollte die Wohlfahrt dieser Arbeitskräfte fortschreitend und andauernd heben und ihnen die größtmögliche Beständigkeit und Sicherheit der Arbeit und des Lebensunterhaltes gewährleisten. Sie sollten die Hauptverantwortung für die Verwaltung ihrer Pachtgüter selbst tragen und Zugang zu Grund und Boden haben. Die Entwicklung von Verbänden der Pächter, Teilpächter usw. sowie von Interessenverbänden der Grundeigentümer sollte gefördert werden.

Relevanz und Einfluss internationaler Arbeitsnormen

272. Es gibt zwar kein umfassendes Instrument für den ländlichen Sektor, die IAO verfügt jedoch über eine große Anzahl von Urkunden für diesen Bereich, insbesondere für die Landwirtschaft. Sie bieten einen internationalen rechtlichen Rahmen zum Schutz ländlicher Arbeitskräfte, insbesondere landwirtschaftlicher Arbeitnehmer. Die hohe Zahl der betreffenden Urkunden kann ihre Förderung jedoch erschweren. Außerdem sind sie nicht immer leicht erkennbar, und dies kann es zu einer falschen Vorstellung des Schutzes führen, den internationale Arbeitsnormen den betreffenden Arbeitskräften bieten. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, dass die Ratifizierungsrate vieler relevanter Urkunden – abgesehen von den grundlegenden und einigen anderen Urkunden, einschließlich von drei der prioritären Übereinkommen und den Übereinkommen Nr. 11 und 12 – nicht besonders hoch ist. Die Ratifizierungsraten der aktuellen Übereinkommen oder Übereinkommen mit Interimstatus, die sich speziell mit der Landwirtschaft befassen, sind unterschiedlich und reichen von 122 Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 11 zu acht Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 184. Darüber hinaus haben die Überwachungsorgane auf ernste Anwendungsprobleme in zahlreichen Ländern hingewiesen, selbst wenn die Möglichkeit, ländliche oder landwirtschaftliche Arbeitskräfte von der Anwendung bestimmter Übereinkommen auszunehmen, von ratifizierenden Staaten selten in Anspruch genommen wird.

Schlussfolgerungen

273. Weltweit stellen ländliche Arbeitskräfte immer noch den größten Anteil der Arbeitnehmerschaft. In einigen Ländern ist der Schutz landwirtschaftlicher Arbeitnehmer zwar verbessert worden, in vielen anderen fallen sie jedoch nicht unter die Arbeitsgesetze und andere Regelungen zum Schutz von Arbeitnehmern. Sind Rechtsvorschriften vorhanden, so werden Arbeitnehmer außerdem oft aufgrund eines Mangels an Ressourcen oder politischem Willen zur Durchsetzung der Bestimmungen sowie aufgrund ihrer Isolierung, geringer Lese- und Schreibfertigkeit, ihrer Armut und eines geringeren Organisationsgrades davon abgehalten, ihre Rechte uneingeschränkt geltend zu machen. Für diese Arbeitnehmer gibt es nach wie vor in Bezug auf ihren Schutz im Bereich der Arbeit eine erhebliche Lücke.

274. Was sind die Optionen für die beste Vorgehensweise zur Behandlung und Beseitigung dieses enormen Defizits an menschenwürdiger Arbeit? Die erste Option wären Maßnahmen auf nationaler Ebene. Mitgliedstaaten könnten aufgerufen werden, ihre Rechtsvorschriften unter dem Gesichtspunkt der Ausweitung des Schutzes auf ländliche Arbeitskräfte, auch auf ländliche Lohnarbeiter, zu prüfen und insbesondere sicherzustellen, dass diese den Schutz der in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte

bei der Arbeit aufgeführten grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit genießen. Voraussetzung hierfür wäre eine bessere Überwachung und Durchsetzung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, z. B. die Ausweitung der Arbeitsaufsicht. Bisher gibt es jedoch keinen Mechanismus zur Überwachung der Maßnahmen und Bewertung der Fortschritte der Länder.

275. Eine zweite Option wäre, Mitgliedstaaten aufzufordern, etwaige Ausschlüsse in innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die die Anwendung der grundlegenden Übereinkommen auf ländliche Arbeitskräfte betreffen, zu entfernen. Außerdem könnten sie auch gebeten werden, die Ratifizierung der relevanten aktuellen Übereinkommen, insbesondere der Übereinkommen Nr. 184 (Arbeitsschutz), Nr. 129 (Arbeitsaufsicht) und Nr. 122 (Beschäftigungspolitik), in Erwägung zu ziehen. Es sei daran erinnert, dass der Verwaltungsrat im November 2007 den Beschluss fasste, dass die Förderung vorrangiger Übereinkommen, darunter die Übereinkommen Nr. 122 und 129, verbessert werden sollte⁵⁵.

276. Eine dritte Option wäre die Prüfung der Vorteile einer Zusammenfassung aller relevanten Normen in einer einzigen Urkunde, um den 3,4 Milliarden Menschen, die in ländlichen Gebieten wohnen, einen wirksameren Schutz zu bieten. Ferner könnte das Übereinkommen (Nr. 110) über die Plantagenarbeit, 1958, und das Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975, einer genaueren Prüfung unterzogen werden, um festzustellen, welche Schwierigkeiten und Hürden einer Ratifizierung und Durchführung im Wege stehen, und den Schutz auf alle ländlichen Arbeitskräfte auszuweiten. Angesichts der großen Zahl der betroffenen Menschen und der enormen Schutzlücke würde die Reaktion der IAO darin bestehen, einen Rahmen für verstärkte Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen als Weg aus der Armut für ländliche Arbeitskräfte bereitzustellen.

Wichtige grundsatzpolitische Leitlinien

- ☐ Achtung, Förderung und Verwirklichung:
 - der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
 - der Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
 - der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit;
 - der Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.
- ☐ Erhöhung des Ratifikationsstandes und wirksame Durchführung grundlegender Übereinkommen und anderer relevanter Arbeitsnormen, einschließlich der Normen in den Bereichen Arbeitsschutz, Arbeitsaufsicht und Soziale Sicherheit.
- ☐ Gewährleistung des Schutzes ländlicher Arbeitskräfte und insbesondere landwirtschaftlicher Arbeitnehmer in innerstaatlichen Gesetzen und Vorschriften sowie in der Praxis.
- ☐ Gewährleistung des Schutzes der Rechte besonders schützbedürftiger Gruppen ländlicher Arbeitskräfte wie Arbeitsmigranten und indigene Völker.

⁵⁵ Siehe GB.300/LILS/6 Abs. 80 und GB.300/13.

Kapitel 7

Sozialer Dialog: Förderung besserer Lenkungsstrukturen, Handlungsfähigkeit und Institutionen

Einführung

277. Dieses Kapitel untersucht die Bedeutung von Ordnungsfragen in der Welt der Arbeit und im Kontext der lokalen Wirtschaftsentwicklung. Regierungen und Sozialpartner übernehmen in den Systemen der Arbeitsverwaltung und den Institutionen des sozialen Dialogs eine wichtige Lenkungsrolle. Sie eröffnen damit Wege zur Konsensbildung auf nationaler und sektoraler Ebene, die auch auf die ländlichen Gebiete ausgeweitet werden müssen. Hier können sie als Mittel zur Förderung demokratischer Strukturen und Prozesse bei der Entwicklung der lokalen Wirtschaft dienen. Dezentralisierung bietet den lokalen Akteuren die Möglichkeit, sich stärker an Entscheidungsstrukturen zu beteiligen, aber dies setzt voraus, dass Kapazitäten aufgebaut werden und dass die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen den Kontakt und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung suchen. Armut und schlechte Regierungs- und Verwaltungsführung machen den Ausbruch von Gewalt und sozialen Unruhen wahrscheinlicher.

Wichtige Aspekte der Regierungs- und Verwaltungsführung

278. Bei der Regierungs- und Verwaltungsführung geht es allgemein um den Prozess der Entscheidungsfindung und -umsetzung. Ordnungsfragen treten sowohl im Gesamtsystem der Regierung als auch in einzelnen Teilbereichen auf, z. B. bei der Entscheidung für eine bestimmte Politik oder bei der Funktionsweise des Verwaltungsapparats oder des Justizwesens. Zu den entscheidenden Merkmalen einer guten Regierungsführung gehören die Festlegung gerechter Regeln und ihre unvoreingenommene Anwendung, aber auch Prinzipien wie Partizipation, Fairness, Anstand, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effizienz als Grundlage des Regierungshandelns ¹.

279. Regierungsführung ist vor allem ein politischer Prozess, dessen Legitimität davon abhängt, ob in der Wahrnehmung der Menschen ihre Anliegen gehört, ihre Bedürfnisse berücksichtigt und ihre Probleme angepackt werden. Vereinigungsfreiheit und die Praxis des sozialen Dialogs ermöglichen die demokratische Teilhabe an Entscheidungen.

¹ ODI: *Governance assessment: Overview of governance assessment frameworks and results from the 2006 World Governance Assessment*, Bericht des ODI Learning Workshop, 15. Febr. 2007, unter http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/WGA_workshop_150207_report.pdf

280. Gute Regierungs- und Verwaltungsführung ist nicht allein Aufgabe der Regierung, obwohl ihr eine Schlüsselrolle zukommt. Politische Parteien, wirtschaftliche Interessengruppen, zivilgesellschaftliche Organisationen und große Wirtschaftsakteure wie etwa Konzerne sind ebenfalls mit den Problemen verantwortungsvoller Führung konfrontiert. Die Gestaltung der Entscheidungsprozesse und -strukturen in der Welt der Arbeit ist ein zentrales Anliegen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO.

281. Nie zuvor spielte die Regierungs- und Verwaltungsführung in der internationalen öffentlichen Debatte eine so wichtige Rolle. Das Millenniums-Entwicklungsziel 8, das die Schaffung einer globalen Entwicklungspartnerschaft anstrebt, betont eine gemeinsame Verpflichtung auf gute Regierungs- und Verwaltungsführung, Entwicklung und Armutsminderung auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Die internationalen Finanzinstitutionen und die großen Geber haben damit begonnen, Darlehen und Entwicklungshilfe mit Fragen der Regierungs- und Verwaltungsführung zu verknüpfen, z. B. Redlichkeit im Umgang mit Finanzmitteln, Transparenz der Entscheidungen, Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern, Verpflichtung auf Menschenrechte und Bekämpfung der Korruption. Zu diesem Zweck entwickelten verschiedene nationale und multilaterale Entwicklungsorganisationen und unabhängige Forschungseinrichtungen Instrumente und Indizes zur Bewertung der Regierungsführung. Die „Worldwide Governance Indicators“ der Weltbank messen sechs Dimensionen der Regierungsführung: Interessenvertretung und Rechenschaftspflicht, politische Stabilität, Effizienz des Regierungshandelns, Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption. Das „Governance Indicators Project“ des UNDP führt Bürgerbefragungen zur parlamentarischen Entwicklung, zu Wahlsystemen, zu Menschenrechten, zum Justizwesen, zur Dezentralisierung und zu Verwaltungsreformen auf lokaler Ebene durch. Das Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) des Vereinigten Königreichs evaluiert anhand von Landesbewertungen die Führungsfähigkeit, Verantwortlichkeit und Bedarfsorientierung der jeweiligen Regierung.

282. Als die letzte Aussprache über die ländliche Beschäftigung stattfand, herrschten in zahlreichen Ländern autoritäre Regime oder Einparteien-Systeme. Heute bekennen sich die meisten Regierungen zu demokratischen Grundsätzen. Die Parlamente und Regierungschefs vieler Länder sind aus Wahlen hervorgegangen. Viele haben den Zusammenhang zwischen guter Regierungsführung und wirtschaftlichem Wachstum erkannt. Dennoch bleibt in den meisten Ländern die tatsächliche Leistung hinter den demokratischen Bestrebungen zurück, und die tiefer reichenden Attribute demokratischer Systeme sind noch nicht verwirklicht. Verteilungsgerechtigkeit, Integration und Achtung der Rechte von Minderheiten und benachteiligten Gruppen sind nur einige davon. Verantwortungsvolle Staatsführung ist ein fortlaufender Prozess.

Ordnungsfragen in der Welt der Arbeit

283. Ordnungsfragen sind in der Welt der Arbeit allgegenwärtig. Sie sind Gegenstand vieler internationaler Arbeitsnormen, die allgemeine Grundsätze einer guten Lenkung und Verwaltung herausstellen. Dabei geht es insbesondere um grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wie etwa Vereinigungsfreiheit, um institutionelle Rahmenbedingungen, beispielsweise in Bezug auf die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsaufsicht, und um Lenkungsprozesse, die den Schwerpunkt auf dreigliedrige Beratungen legen. Auch die soziale Integration und die Rechte marginalisierter oder schutzbedürftiger Gruppen sind Gegenstand zahlreicher IAO-Urkunden. Mitsprache und Interessenvertretung durch Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog sind feste Bestandteile der Ausarbeitung und Durchführung solcher Normen.

Kasten 7.1
Verantwortungsvolle Staatsführung

Führungsfähigkeit	Bedarfsgerechtes Handeln	Verantwortlichkeit	Partizipation
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Gewährleistung von politischer Stabilität und Sicherheit <input type="checkbox"/> Schaffung eines rechtlichen Rahmens mit Rechten und Pflichten <input type="checkbox"/> Schaffung der Voraussetzungen für Investitionen und Handel, mehr Arbeitsplätze und höhere Einkommen <input type="checkbox"/> Wirksame Verwaltung der öffentlichen Finanzen und wirksame Durchführung der öffentlichen Politiken <input type="checkbox"/> Sicherstellung staatlicher Leistungen, die den Bedürfnissen der Menschen entsprechen <input type="checkbox"/> Sicherung der Grenzen und Gewährleistung sicherer und legaler Bewegungsmöglichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Durchführung von Politiken, die den Bedürfnissen der Armen Rechnung tragen <input type="checkbox"/> Einsatz öffentlicher Finanzmittel zugunsten der Armen <input type="checkbox"/> Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen in einer Weise, die Diskriminierung verringert und die Teilhabe aller Bürger ermöglicht 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Achtung der Menschenrechte, insbesondere der freien Meinungsäußerung, der Vereinigungsfreiheit und der Pressefreiheit <input type="checkbox"/> Förderung der Einhaltung hoher ethischer Standards durch Amtsträger und Bestrafung der Korruption <input type="checkbox"/> Gewährleistung der Befolgung von Gesetzen, beispielsweise durch wirksame Aufsichtsdienste <input type="checkbox"/> Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit durch eine unabhängige Justiz <input type="checkbox"/> Bereitstellung regelmäßiger Möglichkeiten zur friedlichen Ablösung der politischen Führung. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Vereinigungsfreiheit <input type="checkbox"/> Transparente Wahlprozesse <input type="checkbox"/> Sozialer Dialog <input type="checkbox"/> Alle Seiten einschließende Konsultationsprozesse, die die Mitwirkung an der Formulierung der öffentlichen Politik sicherstellen <input type="checkbox"/> Demokratische Teilhabe an Entscheidungsprozessen <input type="checkbox"/> Zugang zu den Justizsystemen

Adaptiert von verschiedenen Quellen, einschließlich DIFD: *Making governance work for the poor*, 2006; USAID: *Democracy and governance: A conceptual framework*.

284. Die Ordnungspolitik des Arbeitsmarktes fehlte bisher in den Entwicklungsstrategien zahlreicher Länder. Dabei hat die Qualität dieser Ordnungspolitik entscheidenden Einfluss darauf, ob die Länder bei den Bemühungen um bessere Chancen für volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung und allgemein für menschenwürdige Arbeit erfolgreich sind. Wie in Kapitel 2 gezeigt, kann die Wirtschaftsentwicklung durch zum Teil dysfunktionale ländliche Arbeitsmärkte und durch das Fehlen von Arbeitsmarktdiensten behindert werden. Umgekehrt kann eine wirksame Arbeitsverwaltung die Befolgung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften stärken und dadurch zu einem stabilen Geschäftsklima beitragen, das Investitionen fördert und Märkte unterstützt. Dazu müssen die Regierungen und die örtlichen Behörden effiziente Bürokratien fördern, die ohne Korruption und Schikanen arbeiten, transparent sind und Regeln und Vorschriften konsequent anwenden, Vertragsverpflichtungen schützen und durchsetzen und die Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitgeber achten². Eine gut funktionierende Arbeitsverwaltung und repräsentative Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind die drei Schlüsselfaktoren für einen wirksamen und ausgewogenen Ordnungsrahmen für den Arbeitsmarkt.

² IAA: *Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

285. Ein System der Arbeitsverwaltung, wie es im Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978³, definiert wird, „umfasst [...] alle Organe der öffentlichen Verwaltung, die für die Arbeitsverwaltung verantwortlich oder damit befasst sind – gleich ob es sich um ministerielle Dienststellen oder öffentliche Institutionen einschließlich halbstaatlicher und regionaler oder lokaler Stellen oder irgendeine andere Form der dezentralisierten Verwaltung handelt –, sowie jeden institutionellen Rahmen für die Koordinierung der Tätigkeiten solcher Organe und für die Anhörung und Beteiligung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und ihrer Verbände.“ Ihre Rolle bei der Festlegung des ordnungspolitischen Rahmens für die Welt der Arbeit durch Politiken, Gesetze und andere Vorschriften ist klar. In Artikel 6 des Übereinkommens heißt es: „Die zuständigen Stellen innerhalb des Systems der Arbeitsverwaltung sind ... für die Vorbereitung, Durchführung, Koordinierung, Überwachung und Überprüfung der innerstaatlichen Arbeitspolitik verantwortlich ... und sind im Rahmen der öffentlichen Verwaltung das Instrument für die Vorbereitung und Durchführung der zur Verwirklichung dieser Politik erlassenen Gesetzgebung.“ Zu den Aufgaben der zuständigen Stellen gehört es u.a., eine innerstaatliche Beschäftigungspolitik auszuarbeiten, die Lage der Beschäftigten, Arbeitslosen und Unterbeschäftigten zu untersuchen, eine wirksame Beratung und Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Stellen und den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie zwischen diesen Verbänden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie in den verschiedenen Sektoren der Wirtschaft zu fördern und den Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie deren Verbänden auf Wunsch eine fachliche Beratung zukommen zu lassen⁴. Artikel 7 sieht die Ausdehnung des Systems der Arbeitsverwaltung über die formelle Wirtschaft hinaus vor, beispielsweise auf Tätigkeiten, die die Arbeitsbedingungen und das Arbeitsleben von Erwerbstätigengruppen betreffen, die rechtlich nicht als abhängig Beschäftigte gelten, wie z. B. Pächter, die keine außenstehenden Arbeitskräfte beschäftigen, Teilpächter und ähnliche Gruppen landwirtschaftlicher Arbeitskräfte; selbständig erwerbstätige Personen, die keine außenstehenden Arbeitskräfte beschäftigen und die in der informellen Wirtschaft tätig sind, Mitglieder von Genossenschaften und in Betrieben mit Arbeiterselbstverwaltung tätige Personen sowie Personen, die im Rahmen von Systemen tätig sind, die auf gemeinschaftlichen Gepflogenheiten oder Traditionen beruhen.

286. Wie wichtig diese Bestimmungen für eine Aussprache über die Förderung der ländlichen Beschäftigung sind und vor welche Herausforderungen diese die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen stellen, liegt auf der Hand. Es geht dabei vor allem um die Notwendigkeit, den ländlichen Raum betreffende Aspekte ausdrücklich in die innerstaatliche Beschäftigungspolitik einzubeziehen, um den konkreten Gegebenheiten der Arbeit in der ländlichen Wirtschaft Rechnung zu tragen; um die Notwendigkeit eines umfassenden arbeitsrechtlichen Rahmens, der die häufigsten Formen der Beschäftigung im ländlichen Sektor berücksichtigt, sodass sich Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und Fragen des sozialen Schutzes nicht länger in einem rechtlichen Niemandsland bewegen; und um die institutionelle Kapazität der Regierung und der Sozialpartner zur Beratung und Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und zur Auseinandersetzung mit den Arbeitsbedingungen und dem Arbeitsleben derjenigen, die rechtlich nicht als abhängig Beschäftigte gelten.

³ Bis zum 31. Oktober 2007 von 67 IAO-Mitgliedstaaten ratifiziert.

⁴ Während die Arbeitsverwaltung eindeutig eine staatliche Aufgabe ist, ist das enge Zusammenwirken zwischen dem System der Arbeitsverwaltung und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden – durch Beratungen, Zusammenarbeit, Partizipation, Verhandlungen, Übertragung bestimmter Tätigkeiten oder Vermittlung fachlicher Informationen oder Beratung – Gegenstand der Artikel 1, 2, 3 und 5 des Übereinkommens Nr. 150 sowie zahlreicher Absätze der dazugehörigen Empfehlung Nr. 158.

287. In vielen Entwicklungsländern beschränken die Arbeitsministerien ihre Tätigkeit auf die lohnabhängigen Arbeitnehmer, auch wenn sie vielleicht nur 10 Prozent aller Arbeitskräfte oder weniger ausmachen, weil der Beschäftigungsvertrag der wichtigste Ansatzpunkt für das Tätigwerden der Arbeitsverwaltungen ist. Nur relativ wenige Länder haben die Aufgaben der Arbeitsverwaltung auf die Arbeitsbedingungen und das Arbeitsleben in ländlichen Gebieten und in der informellen Wirtschaft ausgeweitet, wie in Artikel 7 des Übereinkommens Nr. 150 vorgesehen. Dies kann verschiedene Gründe haben: fehlende personelle und finanzielle Ressourcen, um die Entwicklungen in der Gesamtarbeitnehmerschaft angemessen zu überwachen, fehlende Zusammenarbeit zwischen Arbeitsministerien und anderen Ministerien, die teilweise für die ländliche Entwicklung zuständig sind, wie etwa Landwirtschaftsministerien oder Handels- und Industrieministerien, mangelnde Kenntnisse über ländliche Institutionen und fehlende Kontakte mit ihnen, sowie eine schwache institutionelle Präsenz auf Provinz- und Ortsebene.

288. Die Empfehlung (Nr. 158) betreffend die Arbeitsverwaltung, 1978, geht in Absatz 26 unmittelbar auf die wichtigsten Aspekte der Dezentralisierung von Diensten ein. Sie empfiehlt, geeignete Vorkehrungen für den wirksamen Aufbau und das wirksame Funktionieren der Außendienste zu treffen, die insbesondere den Bedürfnissen der einzelnen Gebiete entsprechen, ihnen in ausreichendem Maß Personal, Sach- und Transportmittel zur Verfügung zu stellen und ihnen ausreichende und klare Anweisungen zu erteilen, um die Möglichkeit auszuschließen, dass gesetzliche und andere Vorschriften in den verschiedenen Gebieten unterschiedlich ausgelegt werden.

289. Viele Länder haben erkannt, wie wichtig es ist, auf innerstaatlicher Ebene Institutionen und Netzwerke für den sozialen Dialog aufzubauen, um sicherzustellen, dass die Verbände der Sozialpartner ein Mitspracherecht haben, wenn die Politik des jeweiligen Landes erörtert, formuliert, durchgeführt und überprüft wird⁵. In vielen Fällen sind jedoch die staatlichen Stellen, die die wichtigsten Dienstleistungen in ländlichen Gebieten erbringen, in diesem landesweiten sozialen Dialog nicht vertreten, ebenso wenig wie die repräsentativen Verbände der ländlichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der Landwirte, der Wassernutzer, der Hirten, der Fischer usw. Durch horizontale Verbindungen innerhalb der Regierung muss sichergestellt werden, dass alle zuständigen Stellen in die grundsatzpolitischen Debatten einbezogen werden, aber auch vertikale Verbindungen zum Zweck der Beratung, der Kommunikation und der Koordinierung sind wichtig. Vorkehrungen für einen sozialen Dialog sollten, soweit möglich, auch auf regionaler, lokaler und sektoraler Ebene getroffen werden.

290. Viele Arbeitsverwaltungen sind relativ schwach und beschränken ihre Tätigkeit weitgehend auf die nationale Ebene. In zahlreichen Entwicklungsländern sind die entsprechenden Strukturen ein Erbe aus der Kolonialzeit. Sie haben sich nur wenig darum bemüht, ihre Programme, Methoden und Aktivitäten neu zu organisieren, um eine höhere Wirkung zu erzielen. Länder mit einem hohen Anteil an Arbeitskräften, die in ländlichen Gebieten leben und arbeiten, müssten sich vielleicht Gedanken darüber machen, ob die Ziele, die Organisationsstruktur, die Ressourcenallokation und die gegenwärtigen Arbeitsmethoden ihres Systems der Arbeitsverwaltung sie dazu befähigen, die Leistungen zu erbringen, die für das Wohlergehen der Arbeitnehmer und der selbständig Erwerbstätigen auf dem Land unverzichtbar sind. Ein Beispiel ist die Arbeitsaufsicht, die in vielen Ländern zu den wichtigsten Dienstleistungen der Arbeitsministerien gehört, sich jedoch fast ausschließlich auf die Aufsicht über Industriebetriebe konzentriert, während die meisten landwirtschaftlichen Betriebe nicht erfasst werden. Es

⁵ Siehe beispielsweise „Tripartism as a key governance mechanism for inclusive poverty-reducing growth“ in den Schlussfolgerungen der 11. Afrikanischen Regionaltagung (Addis Abeba, 24.-27. Apr. 2007).

wurde wenig getan, um die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Aufsichtsbehörden, die für die Arbeit im ländlichen Raum zuständig sind, auszubauen, beispielsweise mit der Gesundheitsaufsicht oder mit den für die Sicherheit der ländlichen Elektrifizierung zuständigen Aufsichtsstellen. In manchen Fällen befasst sich die Arbeitsverwaltung allein deshalb nicht mit ländlichen Fragen, weil keiner ihrer Abteilungen die Zuständigkeit für solche Fragen übertragen wurde. Länder mit Verwaltungseinheiten, die speziell für Frauenfragen oder Fragen der Kinderarbeit zuständig sind, bieten ein Beispiel dafür, wie Strukturveränderungen innerhalb der Arbeitsorganisation eines Ministeriums die Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Anliegen richten können. Um mit ihren Maßnahmen bessere Wirkungen zu erzielen, haben verschiedene Länder inzwischen einen Prozess eingeleitet, der durch die Umgestaltung ihrer Arbeitsverwaltung menschenwürdige Arbeit fördern soll ⁶.

291. Die Einsetzung des Nationalen Rates für wirtschaftliche Entwicklung und Arbeit (NEDLAC) in Südafrika bietet ein Beispiel für eine Neugestaltung des Zusammenwirkens zwischen der Regierung und den verschiedenen Interessengruppen mit dem Ziel, die Betroffenen stärker an wirtschaftlichen Entscheidungen zu beteiligen und Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit zu fördern. NEDLAC bringt verschiedene Ministerien, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Gruppen zusammen, um auf nationaler Ebene im Rahmen eines sozialen Dialogs sozial- und wirtschaftspolitische Fragen zu erörtern und den Versuch der Konsensbildung zu unternehmen. NEDLAC wird vom Arbeitsministerium finanziert, aber die Ministerien für Handel und Industrie, Finanzen und öffentliche Arbeiten spielen ebenfalls eine zentrale Rolle. Auch andere Ministerien nehmen an Sitzungen teil, auf denen Fragen aus ihrem Zuständigkeitsbereich erörtert werden. Zudem bemüht sich NEDLAC darum, konstruktive Beziehungen mit Provinzregierungen und Wirtschafts- und Entwicklungsforen auf Provinzebene aufzubauen.

Institutionen des sozialen Dialogs

292. Starke Institutionen des sozialen Dialogs können ein signifikanter Faktor für die Förderung guter Ordnungsstrukturen in der Welt der Arbeit sein. Auf dem Gebiet der Ordnungspolitik des Arbeitsmarktes bietet der soziale Dialog Mitsprachemöglichkeiten für diejenigen, die von den zur Beratung anstehenden Themen am meisten betroffen sind. Auf Betriebsebene oder in innerstaatlichen Arbeitsmarktinstitutionen wie etwa dreigliedrigen Beiräten für Arbeitsfragen, Arbeitsschutzräten, Produktivitätszentren oder Wohlfahrtsfonds kann der soziale Dialog das Verständnis für die Gestaltung der öffentlichen Politik verbessern und für mehr Transparenz und Verantwortlichkeit bei der Entscheidungsfindung sorgen. Eine formale Rolle der Sozialpartner in dreigliedrigen Gremien führt jedoch nicht notwendigerweise zu wirklichem Einfluss. Solche Gremien müssen dem Staat gegenüber autonom sein, und die Sozialpartner müssen alle in der Welt der Arbeit vorhandenen Parteien vertreten. Wo die Sozialpartner schwach oder zersplittert sind, kommt solchen Institutionen nur eine untergeordnete Rolle zu ⁷.

293. Damit es zu einem sozialen Dialog kommen kann, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Dazu gehören die Achtung grundlegender Rechte wie der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen, starke, unabhängige und repräsentative Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die über die fachliche Kapa-

⁶ Siehe G. Casale et al.: *Re-engineering labour administration to promote decent work* (IAA, Genf, 2006.)

⁷ Siehe A. Sivananthiran und C.S. Venkata Ratnam (Hrsg.): *Best practices in social dialogue* (New Delhi, IAO-Subregionalamt für Südasien und Indien Industrial Relations Association, 2003).

zität zur Teilnahme am sozialen Dialog und über den Zugang zu den dafür maßgeblichen Informationen verfügen, der politische Wille und die Entschlossenheit aller Beteiligten, einen sozialen Dialog zu führen, sowie eine angemessene institutionelle Unterstützung. Den Regierungen obliegt es, für ein förderliches Umfeld zu sorgen, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihr Recht wahrnehmen können, ohne Furcht vor Repressalien oder Einschüchterung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und ihnen beizutreten. Auch müssen die Regierungen rechtliche, institutionelle und sonstige Rahmenbedingungen festlegen, die eine wirksame Mitarbeit der beteiligten Parteien ermöglichen.

294. Das Hauptziel des sozialen Dialogs ist die Förderung der Konsensbildung und der demokratischen Mitwirkung seitens der wichtigsten Interessengruppen in der Welt der Arbeit – der Regierungen sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Die Strukturen und Prozesse eines erfolgreichen sozialen Dialogs bieten die Möglichkeit, wichtige wirtschaftliche und soziale Probleme zu lösen, eine gute Lenkung und Verwaltung zu fördern, sozialen Frieden, Arbeitsfrieden und Stabilität voranzubringen und zum wirtschaftlichen Aufschwung beizutragen⁸. So ist es beispielsweise in einer Reihe von IAO-Mitgliedstaaten den Regierungen, den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerverbänden gelungen, auf dem Weg des sozialen Dialogs Elemente der Agenda für menschenwürdige Arbeit in den Prozess der Strategiepapiere zur Verringerung von Armut (PRSP) einzubeziehen.

Kollektivverhandlungen in der Landwirtschaft: Ausweitung einer verantwortungsvollen Staatsführung auf ländliche Gebiete

295. Kollektivverhandlungen gehören zu den am weitesten verbreiteten Formen des sozialen Dialogs. In ländlichen Gebieten kommt den Gesamtarbeitsverträgen des Agrarsektors eine außerordentlich wichtige Rolle bei der Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und stabiler Arbeitsbeziehungen auf Plantagen und kommerziellen Farmen zu. Häufig enthalten sie Vereinbarungen über Grundsätze und Verwaltungsprozesse auf betrieblicher Ebene. Zahlreiche Gesamtarbeitsverträge übernehmen einschlägige Bestimmungen des Arbeitsrechts, etwa zu Arbeitszeit, Überstundenentgelt, Urlaub und medizinischer Versorgung. Dies ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens sind die Kenntnisse von Rechtsvorschriften und ihre Durchsetzung in ländlichen Gebieten häufig unzureichend, während die Bestimmungen der Gesamtarbeitsverträge den Beteiligten bekannt sind und von ihnen akzeptiert wurden. Zweitens behandelt das Arbeitsrecht den Agrarsektor in Bezug auf diese Fragen anders als die übrigen Sektoren. Durch die Einbeziehung gesetzlicher Vorschriften in die Gesamtarbeitsverträge wird Klarheit über das anzuwendende Recht geschaffen. Der Gesamtarbeitsvertrag bringt das gemeinsame Verständnis der Rechte und Pflichten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf Betriebsebene zum Ausdruck. Da sich viele große Farmen und Plantagen an entlegenen Orten befinden, die nicht regelmäßig von Arbeitsinspektoren aufgesucht werden, ist dieses gemeinsame Verständnis von großer Bedeutung.

296. Eine Analyse von 23 Gesamtarbeitsverträgen aus Afrika, die in jüngerer Zeit im Bereich der Landwirtschaft geschlossen wurden, macht deutlich, wie wichtig solche Verträge sind, um die grundlegenden Rechte am Arbeitsplatz zu gewährleisten und Verfahren festzulegen, die für stabile Arbeitsbeziehungen sorgen. Alle untersuchten Verträge enthielten Regelungen für Löhne, Überstunden, Entlassungsabfindungen, Arbeitsschutz sowie Bestattungskosten und -einrichtungen. Dieser letzte Punkt dürfte ein

⁸ <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>

Hinweis darauf sein, wie stark sich HIV/Aids auf die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Afrika auswirkt und welche Anstrengungen die Arbeitgeber und Arbeitnehmer unternehmen, um auf humane Weise mit den Folgen der Krankheit umzugehen. 22 der 23 geschlossenen Gesamtarbeitsverträge enthielten Regelungen für Beihilfen (z. B. Wohngeld), Urlaub (z. B. Jahresurlaub, Krankheitsurlaub, Mutterschaftsurlaub und Sonderurlaub aus familiären Gründen) und für medizinische Versorgung. 21 Verträge enthielten Bestimmungen über den Umgang mit Konflikten (z. B. Abmahnung und Kündigung) sowie über Sonderurlaub für gewerkschaftliche Zwecke. Rund drei Viertel der Verträge enthielten Klauseln zum Beschäftigungsstatus der Arbeitnehmer (Festangestellte, Saison- oder Gelegenheitsarbeiter), was zeigt, wie wichtig diese Frage für das Wohl der Arbeitnehmer ist; einige Verträge sahen eine Probezeit oder ein Probeverfahren vor, um den Arbeitnehmern den Übergang von weniger stabilen zu regelmäßigeren Beschäftigungsverhältnissen, beispielsweise vom Saisonarbeiter zum Festangestellten, zu ermöglichen. 17 Verträge enthielten Bestimmungen über Bildung, entweder für die Arbeitnehmer selbst oder für ihre Kinder, und 18 enthielten Bestimmungen über Anreizprämien.

Dezentralisierung

297. Eine verantwortungsvolle Staatsführung auf lokaler Ebene wird bestimmt durch die Qualität, die Wirksamkeit und die Effizienz lokaler Behörden und der von ihnen erbrachten öffentlichen Dienste, von der Qualität der lokalen öffentlichen Politik und ihrer Entscheidungsverfahren und von der Art der Ausübung von Macht und Autorität. Die Institutionen der Gebietskörperschaften – gleich ob es sich um Provinz-, Gemeinde- oder Dorfbehörden oder um andere Formen staatlicher Autorität unterhalb der nationalen Ebene handelt – sind wesentliche Bausteine für solide lokale Verwaltungsstrukturen. Aber diese Institutionen müssen mit Leben erfüllt werden, und zwar durch Mechanismen und Verfahren für die Verwaltung der lokalen öffentlichen Angelegenheiten, die den Bedürfnissen der betreffenden Gemeinwesen, einschließlich der Geschäftsleute, der zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderer Interessenträger wie etwa Verbrauchergruppen, Rechnung tragen.

298. Eine verantwortungsvolle Staatsführung im ländlichen Raum kann erleichtert werden durch Dezentralisierung, also eine politische Neugliederung, die administrative und (in selteneren Fällen) fiskalische Befugnisse an Verwaltungseinheiten auf lokaler Ebene überträgt. Dezentralisierung kann zu einer wirksameren und effizienteren Erbringung von Dienstleistungen führen. Es ist zu erwarten, dass die Übertragung der Entscheidungen über die Mittelverteilung an die Leiter lokaler Behörden zu einer besseren Übereinstimmung zwischen den Dienstleistungen des öffentlichen Sektors und den Präferenzen der örtlichen Bevölkerung führen wird. Da die lokalen Amtsträger mit den Gegebenheiten am Ort besser vertraut sind und ihre Wähler leichteren Zugang zu ihnen hat, zeigen sie sich häufig aufgeschlossener für die lokalen Bedürfnisse und Wünsche, werden aber auch für ihre Entscheidungen stärker zur Rechenschaft gezogen. Die Dezentralisierung gilt als besonders nutzbringend für die ländliche Entwicklung in benachteiligten Verwaltungsbezirken, da sie in der Regel einen Nettotransfer von Haushaltsmitteln aus reicheren in ärmere Gebiete nach sich zieht und zu einer quantitativen und qualitativen Steigerung der Ausgaben in den betreffenden Bezirken führt⁹.

⁹ World Bank: Overview of rural decentralization in India (27. Sept. 2000), unter <http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/>

Kasten 7.2 Grundsätze bei der Staatsführung

Verantwortungsvolle Staatsführung

- ❑ Mitwirkung organisierter und individueller Bürger und örtlicher Akteure an den Entscheidungen des lokalen öffentlichen Sektors, Partnerschaften zwischen örtlichen Interessengruppen, bürgerschaftliches Engagement von Frauenorganisationen
- ❑ Transparenz bzw. Weitergabe von Informationen, offenes Verhalten, klare Entscheidungsverfahren.
- ❑ Effizienz der örtlichen Behörden bei der Erreichung ihrer Ziele (z. B. breitenwirksame Entwicklung) oder bei der Verwaltung ihrer Finanzmittel
- ❑ Gerechte, unparteiische und gleiche Behandlung ähnlicher Fälle durch die örtlichen Behörden; Erbringung von Leistungen, die den konkreten Bedürfnissen und Interessen von Frauen und Männern entsprechen
- ❑ Verantwortlichkeit der gewählten Vertreter, sich für die Interessen und Prioritäten ihrer Wähler einzusetzen und sie über die Arbeit der örtlichen Verwaltung unterrichtet zu halten; Verantwortlichkeit der örtlichen Beamten, die von den gewählten Vertretern festgelegten Prioritäten und Pläne umzusetzen und sie unterrichtet zu halten

Schlechte Staatsführung

- ❑ Keine Beteiligung der Zivilgesellschaft am öffentlichen Leben
- ❑ Fehlen repräsentativer Organisationen, keine Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Fragen von öffentlichem Interesse
- ❑ Willkürliche politische Entscheidungen ohne Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf wichtige Interessengruppen, die breite Öffentlichkeit und schutzbedürftige Gruppen; fehlendes Bewusstsein für die unterschiedlichen Auswirkungen von Politiken und Programmen auf Frauen und Männer
- ❑ Bürokratien ohne Rechenschaftspflicht, die nicht den Interessen der Öffentlichkeit, sondern ihren eigenen dienen
- ❑ Fehlende Rechtsdurchsetzung oder ungerechte Rechtssysteme, die nicht in der Lage sind, Rechte zu schützen, Ungerechtigkeiten zu beheben oder Streitigkeiten rasch und ausgewogen beizulegen
- ❑ Korruption und Machtmissbrauch, die das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung untergraben

Quelle: Angelo Bonfiglioli: *Empowering the poor: Local governance for poverty reduction*, United Nations Capital Development Fund, New York, 2003.

299. Demokratisches lokales Verwaltungshandeln entsteht nicht einfach dadurch, dass Befugnisse und Verantwortung von der zentralen auf die lokale Ebene verlagert werden; es entsteht vielmehr aus der Verknüpfung zwischen der lokalen Ebene und den Prozessen der Regierungsführung auf nationaler Ebene. Dieses Konzept umfasst den vertikalen Transfer von Verantwortlichkeiten und Ressourcen von der Zentralregierung an Gebietskörperschaften, sowie den Aufbau horizontaler Netzwerke zwischen örtlichen Behörden und örtlichen nichtstaatlichen Akteuren. Demokratisches lokales Verwaltungshandeln setzt eine effiziente und wirksame Regierungsführung auf nationaler Ebene voraus, die die Richtung bestimmt, Vorgehensweisen festlegt und Beziehungen reguliert.

300. Eine erfolgreiche Dezentralisierung kann vieles bewirken: eine zugänglichere, besser legitimierte und stärker rechenschaftspflichtige Verwaltung, eine bessere Erbringung von Dienstleistungen, eine ausgewogenere und nachhaltigere Dorfentwicklung, eine schnellere Beilegung lokaler Streitigkeiten und eine Stärkung besonders schutzbedürftiger und benachteiligter Gruppen. Die Provinz- und Kommunalverwaltungen kön-

nen auch zum Trainingsplatz für politische Führung und das Management öffentlicher Angelegenheiten werden.

301. Der Aufbau von Institutionen für demokratische Verwaltungsführung ist jedoch nicht einfach, und mit der Dezentralisierung schwacher Institutionen werden kaum Probleme gelöst. In Ländern, in denen eine Dezentralisierung eingeleitet wurde, ging die Übertragung von Verantwortung nicht in jedem Fall einher mit der Übertragung von Befugnissen oder der Zuweisung ausreichender personeller und finanzieller Mittel zur Bereitstellung der benötigten Dienste in ländlichen Gebieten, vor allem in entlegenen, weit verstreuten Ortschaften. Eine Dezentralisierung ohne den Aufbau der erforderlichen Kapazitäten, sowohl bei den örtlichen Behörden als auch bei den örtlichen Interessengruppen, kann die Fähigkeit der betreffenden Verwaltung zur Durchführung ihrer Aufgaben weiter schwächen. Auch löst die Dezentralisierung nicht das Problem der Vereinnahmung lokaler Verwaltungsprozesse durch mächtige Eliten, die im ländlichen Raum häufig Land, Wasser und andere Produktivressourcen, von denen die breite Bevölkerung abhängig ist, besitzen oder den Zugang dazu kontrollieren.

Gebietsbezogene Ansätze

302. Aber nicht nur die Globalisierung, auch die Lokalisierung schreitet voran. Zahlreiche Regierungen haben sich gebietsbezogene Entwicklungsansätze zu eigen gemacht, die auch als lokale Wirtschaftsentwicklung bezeichnet werden. Diese Ansätze finden zunehmend auch die Unterstützung internationaler Organisationen. Zum Teil sind sie entstanden aus Enttäuschung über die Ergebnisse traditioneller, von oben nach unten angelegter und angebotsorientierter Entwicklungsstrategien. Die Konzentration der Entscheidungsprozesse auf den städtischen Bereich, insbesondere die Hauptstadt, die Nicht-einbeziehung repräsentativer ländlicher Organisationen in die Politikgestaltung und die rein physische Distanz, die neben den wirtschaftlichen und sozialen Unterschieden die städtischen Entscheidungsträger von der ländlichen Gesellschaft trennt, bewirken häufig ein Ungleichgewicht der innerstaatlichen Politiken, Programme und Mittelzuweisungen zu Lasten des ländlichen Raums.

303. Gebietsbezogene Strategien bieten potenzielle soziale und wirtschaftliche Vorteile, weil sie die örtliche Bevölkerung und die örtlichen Institutionen in die Lage versetzen, sich im Hinblick auf ihre eigene Zukunft stärker proaktiv zu verhalten. Die aktive Mitarbeit einer Vielzahl von Interessengruppen trägt nicht nur zum Aufbau einer stärkeren örtlichen Zivilgesellschaft, sondern auch zu transparenteren und stärker rechenschaftspflichtigen örtlichen Institutionen bei. Das Konzept der lokalen Wirtschaftsentwicklung erfordert die Ausarbeitung innovativer Entwicklungsstrategien auf der Grundlage der spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen, über die die einzelnen Regionen, Provinzen, Kommunen oder Distrikte verfügen. Die daraus hervorgehenden Entwicklungspläne legen den Schwerpunkt in der Regel auf Bereiche wie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Unternehmen und der Exporte, die Stimulierung des Unternehmertums, die Förderung von Kleinst-, Klein- und Mittelbetrieben und Genossenschaften, die Anziehung von Auslandsinvestitionen, die Fort- und Weiterbildung, die Verringerung der sozialen Ausgrenzung und die Verbesserung der Infrastruktur.

304. Zu den typischen Grundelementen solcher Strategien gehören die Partizipation der örtlichen Akteure, eine proaktive Haltung der örtlichen Behörden, die Existenz örtlicher Führungsteams, öffentlich-private Zusammenarbeit sowie Koordinierung zwischen den

Institutionen der lokalen Wirtschaftsentwicklung. Die örtlichen Behörden übernehmen als Partner solcher Prozesse inzwischen eine Schlüsselrolle ¹⁰.

305. Dennoch sehen sich Lokal- und Regionalbehörden häufig einem schwierigen Umfeld gegenüber. Wenn die Regierung des betreffenden Landes die subnationalen Institutionen nicht durch entsprechende Rahmenbedingungen im Bereich der Politik, der Finanzmittel und der Kapazitäten unterstützt, kann dies deren Fähigkeit zur Entwicklung und Durchführung erfolgreicher Strategien einschränken, vor allem in den Gebieten, in denen die Kapazitätsengpässe am größten sind. Ungeachtet des Trends zur Dezentralisierung, der den gebietsbezogenen Ansätzen Auftrieb verleihen kann, bleibt in den meisten Fällen die gesamtstaatliche Wirtschafts-, Politik- und Rechtsordnung der Rahmen für die wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten auf lokaler Ebene. So können in Ländern mit ungünstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen gebietsbezogene Entwicklungsansätze nur in begrenztem Umfang Wachstum und Beschäftigung schaffen. Die Verknüpfung zwischen den politischen Handlungskonzepten auf nationaler, lokaler oder regionaler Ebene und den zu ihrer Umsetzung verfügbaren Finanzmitteln entscheidet über den Erfolg gebietsbezogener Entwicklungsstrategien.

306. Die zunehmende Anwendung gebietsbezogener Strategien macht die Notwendigkeit einer verantwortungsvollen Staatsführung auf allen staatlichen Ebenen deutlich. Während die traditionellen Entwicklungsstrategien sich hauptsächlich auf gesamtstaatliche Systeme und auf die Fähigkeiten der Amtsträger der Zentralregierung stützten, sind heute die Konzipierung und Durchführung von Entwicklungsstrategien nicht mehr auf die gesamtstaatliche Ebene beschränkt. Der Erfolg gebietsbezogener Strategien hängt weitgehend davon ab, ob auf regionaler und lokaler Ebene geeignete institutionelle Systeme vorhanden sind und ob die erforderlichen Rahmenbedingungen und Kompetenzen auf allen staatlichen Ebenen zur Verfügung stehen.

Die Kosten schlechter Staatsführung

307. Die Globalisierung macht schlechte Staatsführung erkennbar, indem sie institutionelle Mängel und die teilweise schwache Kontrolle mancher Regierungen über ihr Hoheitsgebiet offen legt. Armut und schlechte Staatsführung erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Land von sozialen Unruhen und bewaffneten Konflikten erfasst wird. Schätzungen zufolge waren während des Zehnjahreszeitraums 1997-2006 fast 40 Prozent der Staaten, die im Index der menschlichen Entwicklung (HDI) auf den hinteren Rängen lagen, von bewaffneten Konflikten betroffen, von denjenigen, die als Staaten mit hoher menschlicher Entwicklung eingestuft waren, jedoch weniger als 2 Prozent ¹¹.

308. In ländlichen Gebieten, wo die Menschen vom Land leben, eine starke Konkurrenz um natürliche Ressourcen herrscht und die Verwaltungskapazität häufig schwach ist, wirken sich bewaffnete zivile Konflikte besonders negativ aus. In manchen Fällen wird die faktische Abwesenheit des Staates durch große Wirtschaftsakteure wie Plantagen, Holz- oder Bergbauunternehmen, Guerilla- und paramilitärische Gruppen, Drogen- und Waffenhändler sowie rivalisierende politische oder ethnische Interessengruppen ausgenutzt. In manchen Ländern tragen die Armee und die Sicherheitskräfte durch Verge-

¹⁰ Siehe UNDP: *A Global analysis of UNDP support to decentralization and local governance programmes 2001* (Institutional Development Group, Bureau for Development Policy, Sept. 2002) sowie unter <http://www.undp.org/governance/sl-dlgud.htm>

¹¹ Project Ploughshares unter www.ploughshares.ca. Siehe auch „Failed States Index“ (Index gescheiterter Staaten), der die Staaten nach einem Katalog von 12 sozialen, wirtschaftlichen und politischen Indikatoren einstuft, die zusammengenommen die relative Fähigkeit bzw. Unfähigkeit zur Staatsführung erkennen lassen. Erläuterungen und Einstufungen siehe unter <http://www.fundforpeace.org>

waltungen, Plünderungen und außergerichtliche Tötungen zur allgemeinen Gesetzlosigkeit bei, während bewaffnete Aufständische die ländliche Bevölkerung überfallen und Kinder zwangsrekrutieren. In mehreren Ländern führten Morde, Entführungen, Folter, Einschüchterung, Plünderung und das Abbrennen von Häusern und Feldern zur Zwangsvertreibung der ländlichen Zivilbevölkerung und zu Zwangsverkäufen oder der Aufgabe von Land. Die gegen Gewerkschaftsorganisatoren und Vertreter von Landarbeitern begangenen Gewalttaten bleiben häufig straflos¹².

309. Bewaffnete Konflikte wurden als eine von vier Fallen bezeichnet, die die ärmsten Länder der Welt arm bleiben lassen und die „unterste Milliarde“ der Weltbevölkerung auch weiterhin in einem Leben in Armut in stagnierenden oder schrumpfenden Volkswirtschaften gefangen halten¹³. Für Afrika wurden die durchschnittlichen jährlichen Kosten von Konflikten auf 15 Prozent des BIP geschätzt, also rund das Eineinhalbfache der durchschnittlichen afrikanischen Gesundheits- und Bildungsausgaben. Dies stellt eine enorme wirtschaftliche Belastung mit dramatischen sozialen Folgen dar. Die konfliktgeschüttelten Länder in dieser Region verzeichnen eine um 50 Prozent höhere Säuglingssterblichkeit, 15 Prozent mehr unterernährte Menschen, eine um fünf Jahre verringerte Lebenserwartung, 20 Prozent mehr erwachsene Analphabeten, 2,5-mal weniger Ärzte pro Patient und 12,4 Prozent weniger Nahrungsmittel pro Person im Vergleich zu den in Frieden lebenden Nachbarländern in der Region¹⁴.

310. Vielleicht sind es gerade die Verstöße gegen die wichtigsten Prinzipien guter Regierungsführung, die das Bewusstsein für ihre Bedeutung schärfen. Ein Beispiel ist das Umfassende Friedensabkommen, das 2006 zwischen der Regierung Nepals und der Kommunistischen (Maoistischen) Partei Nepals nach einem zehnjährigen Bürgerkrieg geschlossen wurde. In seiner Präambel wird Bezug genommen auf „das Mandat des Volkes für Demokratie, Frieden und Fortschritt“ und auf die „Verpflichtungen auf ein wettbewerbsorientiertes, demokratisches Mehrparteien-System, bürgerliche Freiheiten, Grundrechte, Menschenrechte, völlige Pressefreiheit und alle anderen demokratischen Normen und Werte, einschließlich des Konzepts der Rechtsstaatlichkeit“. In Abschnitt 3 des Abkommens vereinbarten die Parteien, „ein politisches System zu verwirklichen, das voll und ganz mit den allgemein akzeptierten grundlegenden Menschenrechten übereinstimmt“, „jede Diskriminierung auf Grund der Klasse, der Volkszugehörigkeit, der Sprache, des Geschlechts, der Kultur, der Religion und der Region zu beenden ...“ und ein gemeinsames Mindestprogramm sozioökonomischer Veränderungen auszuarbeiten und durchzuführen, um alle Formen des Feudalismus zu beseitigen. Als wichtige Politikbereiche werden u.a. genannt: die Gewährleistung der Rechte aller Bürger auf Bildung, Gesundheit, Wohnraum, Beschäftigung und Ernährungssicherheit, sowie die Bereitstellung von Land und sozioökonomischer Sicherheit für Gruppen wie landlose Siedler, Schuldarbeit leistende Landarbeiter, Hausangestellte und Viehhirten sowie andere derartige Gruppen.

311. Ein anderes Beispiel ist das Abkommen über soziale und wirtschaftliche Aspekte und die Situation im Agrarsektor¹⁵, mit dem 1996 der Bürgerkrieg in Guatemala nach

¹² ITUC: *International survey of violations of trade union rights*, 2007.

¹³ P. Collier: *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

¹⁴ IANSA, Oxfam und Saferworld: *Africa's missing billions: International arms flows and the cost of conflict*, Briefing paper 107, Okt. 2007.

¹⁵ Abkommen über die sozialen und wirtschaftlichen Aspekte und die Situation im Agrarsektor, geschlossen am 6. Mai 1996 zwischen der Präsidentschaftlichen Friedenskommission der Regierung Guatemalas und der Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, unter http://www.usip.org/library/pa/guatemala/guat_960506.html

36 Jahren beendet wurde. Es betonte die Grundsätze der Demokratisierung und der partizipatorischen Entwicklung, vor allem der Konsensbildung und Partizipation auf lokaler Ebene, sowie auch die Grundsätze der sozialen Entwicklung in Bezug auf Bildung und Ausbildung, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Wohnung und Arbeit. Es beschrieb ausführlich die „grundlegende und unverzichtbare“ Notwendigkeit, die Probleme der Agrarreform und der ländlichen Entwicklung zu lösen, „um die Lage der Mehrheitsbevölkerung zu verbessern, die in ländlichen Gebieten lebt und besonders stark von Armut, extremer Armut, Ungerechtigkeit und der Schwäche staatlicher Institutionen betroffen ist.“ Die in diesem Abschnitt genannten Grundsätze der Partizipation betonen die Notwendigkeit, „die Kapazität ländlicher Organisationen – Zusammenschlüsse ländlicher Unternehmen, Genossenschaften, Vereinigungen von Kleinbauern, gemischte Unternehmen, Selbstverwaltungs- und Familienunternehmen – zur umfassenden Mitwirkung an allen sie betreffenden Entscheidungen zu stärken“, sowie die Notwendigkeit, „staatliche Institutionen zu schaffen und zu stärken, ... die an der ländlichen Entwicklung mitwirken, sodass sie eine solche Partizipation fördern können, insbesondere die umfassende Teilhabe von Frauen an Entscheidungsprozessen“. Das Abkommen bekräftigte die grundlegende und unverzichtbare Rolle des Staates „als Wegweiser für die innerstaatliche Entwicklung, als Gesetzgeber, als Quelle für öffentliche Investitionen, als Erbringer von Dienstleistungen und als Förderer der gesellschaftlichen Zusammenarbeit und der Konfliktlösung“. Der Staat sollte „eine Aufstockung und Neuausrichtung seiner Maßnahmen und Finanzmittel zugunsten der ländlichen Gebiete vornehmen“ und „eine nachhaltige Modernisierung des Agrarsektors mit dem Ziel größerer Gerechtigkeit und höherer Effizienz fördern“.

312. Solche Abkommen zwischen ehemaligen Gegnern bekräftigen gemeinsame Prinzipien einer verantwortungsvollen Staatsführung als Grundlage für Frieden und soziale Gerechtigkeit. Mit Leben erfüllt werden diese Schlüsselprinzipien jedoch durch Prozesse, die die Fähigkeiten zur Selbsthilfe und die Institutionen für Mitsprache und Interessenvertretung stärken. Die aus der bitteren Erfahrung ziviler Konflikte gewonnenen Erkenntnisse können deutlich machen, welche Schritte erforderlich sind, um bedarfsgerechtere Institutionen aufzubauen und die Teilhabe an den Prozessen der Regierungsführung zu verbessern. Dies trägt zu integrierten (anstelle von zersplitterten) Lösungsansätzen für die Entwicklungsprobleme des betreffenden Landes bei.

Herausforderungen für die Sozialpartner: Neue Partnerschaften aufbauen, neue Fragen angehen, mit ländlichen Organisationen zusammenarbeiten

313. Da Defizite an menschenwürdiger Arbeit häufig auf Defizite im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsführung zurückzuführen sind, ist es wichtig, die Interessenvertretung der ländlichen Bevölkerung bei der Ausarbeitung und Durchführung von sie betreffenden Gesetzen, Politiken und Programmen sicherzustellen. Die stärkere Beteiligung der kleinen und mittleren Unternehmer, der ländlichen Arbeitskräfte und der Kleinbauern und die Stärkung der sie vertretenden Verbände der Sozialpartner, trägt zu einer verantwortungsvollen Staatsführung bei.

314. Eine verantwortungsvolle Staatsführung erfordert Vertretung und Partizipation auf verschiedenen Ebenen und in vielen Foren, um ein gewisses Maß an Kohärenz und Kommunikation in Grundsatzfragen zwischen den einzelnen Ebenen zu verwirklichen. Die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen sicherstellen, dass ihre ländlichen Mitglieder in die dreigliedrigen Beratungs- und Dialogprozesse auf nationaler Ebene, die sich mit Fragen des ländlichen Raums befassen, eingebunden werden und

dass ihre örtlichen Mitglieder über die Ergebnisse von Aussprachen über grundsatzpolitische Fragen informiert werden. Die Zentralorganisationen können sich auch am besten dafür einsetzen, dass spezielle Anliegen auf die nationale politische Agenda gesetzt werden, entweder für sich allein oder auch im Rahmen einer allgemeineren Aussprache von landesweitem Interesse, indem sie z. B. dafür sorgen, dass der Aspekt der ländlichen Beschäftigung in allen innerstaatlichen Debatten über Beschäftigungspolitik berücksichtigt wird. Eine der größten Herausforderungen für die Sozialpartner ist die Verstärkung ihrer Kommunikation und ihres Engagements in ländlichen Gebieten, da dies zum Aufbau neuer Partnerschaften und Bündnisse auf nationaler und lokaler Ebene führen kann.

315. Es gibt zahlreiche Beispiele für die Zusammenarbeit der Sozialpartner mit zivilgesellschaftlichen Institutionen und Organisationen, wie etwa Genossenschaften, Erzeugerorganisationen und anderen ländlichen Basisorganisationen, die die gleichen Werte und Ziele vertreten und sie konstruktiv zu verwirklichen suchen. Eine solche Zusammenarbeit kann am ehesten reibungslos verlaufen, wenn alle Beteiligten die Rollen und Verantwortlichkeiten der jeweils anderen respektieren, insbesondere bei Vertretungsfragen¹⁶.

316. Eine der Schlüsselfragen, mit denen sich die landwirtschaftlichen Gewerkschaften in den letzten 15 Jahren auseinandergesetzt haben, insbesondere im Lichte der Auswirkungen der Globalisierung und der Strukturanpassungspolitik, war die Stärkung der Beziehungen zwischen Gewerkschaften lohnabhängiger Arbeitnehmer und Kleinbauernverbänden. Der Aufbau von Netzwerken und Bündnissen gilt als wichtige Voraussetzung, um die Teilhabe dieser Gruppen und Verbände an den innerstaatlichen Entscheidungsprozessen sicherzustellen und das Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung zu erreichen. Zwar gibt es viele Fragen von gemeinsamem Interesse, die diese beiden unterschiedlichen Gruppen zusammenführen können, aber die zwischen ihnen bestehenden Beziehungen und Wechselwirkungen können auch zu einem Dilemma führen, wenn z. B. Kleinbauern gleichzeitig Arbeitgeber sind oder wenn in einem Prozess der Landreform die Gruppeninteressen voneinander abweichen und Existenzgrundlagen auf dem Spiel stehen.

317. Um Verbindungen und Bündnisse zwischen Gewerkschaften und Kleinbauernverbänden aufzubauen, leitete die IUL 1998 ein „Land- und Freiheitsprojekt“¹⁷ ein, mit dem das Ziel verfolgt wurde, die gemeinsame Verteidigung gesetzlicher Rechte, den verbesserten Zugang zu Land und einen stärkeren Einfluss auf die nationalen, regionalen und internationalen Politiken sicherzustellen und der Machtkonzentration multinationaler Unternehmen im Agrarsektor entgegenzuwirken. Im Rahmen dieses Projekts wurden Modelle ausgearbeitet, mit deren Hilfe die engere Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Kleinbauern unterstützt und die Strukturen, Regeln und Ausbildungsprogramme der Gewerkschaften angepasst werden sollen, damit sie Kleinbauern als Mitglieder aufnehmen können.

318. Die Mobilisierung an der Basis führte zur Bildung einer großen Vielfalt gemeinwesengestützter Organisationen in ländlichen Gebieten, die nicht mit traditionellen betrieblichen Gewerkschaften zu vergleichen sind. Dort, wo das Hauptziel solcher lokaler Organisationen die Förderung und Vertretung der Arbeitnehmerrechte ist, entschieden sich die Gewerkschaften in einigen Fällen dafür, an der Seite dieser Organisationen oder in enger Zusammenarbeit mit ihnen zu agieren, sodass in ländlichen

¹⁶ Siehe Entschließung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog, Internationale Arbeitskonferenz, 2002.

¹⁷ IUL: Land and Freedom Project Report, Genf, 2002.

Gebieten Organisationen auf breiterer Grundlage entstanden. Ein Beispiel ist die Vereinigung der Arbeitnehmer Mexikos (CTM), die ihre Mitgliederbasis erweiterte, indem sie ein breites Spektrum von Organisationen aufnahm, wie etwa Genossenschaften, Erzeugervereinigungen, gemeinnützige Betriebe, landwirtschaftliche Kreditvereinigungen, Bauerngemeinschaften und kleine Firmen¹⁸.

319. Bauernverbände – namentlich nationale Bauernverbände und -koalitionen, Landfrauenverbände, Landlosenbewegungen, Koalitionen landwirtschaftlicher Familienbetriebe und Vereinigungen landwirtschaftlicher Arbeitnehmer – können im ländlichen Raum ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Solche Verbände befassen sich häufig mit Fragen wie Geschlechtergleichheit und sozialer Gerechtigkeit im Hinblick auf faire Wirtschaftsbeziehungen, der Bewahrung von Land, Wasser, Saatgut und anderen natürlichen Ressourcen, der Ernährungsautonomie sowie der nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion durch kleine und mittlere Betriebe. Viele befürworten ein Modell einer kleinbäuerlichen oder von Familienbetrieben geprägten Landwirtschaft mit nachhaltiger Produktion, die sich auf lokale Ressourcen stützt und im Einklang mit der lokalen Kultur und den lokalen Traditionen steht.

320. CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) in Brasilien ist weltweit die größte einzelstaatliche Organisation, die sowohl landwirtschaftliche Lohnarbeiter als auch selbständig erwerbstätige Landwirte vertritt. CONTAG hat rund neun Millionen Mitglieder, davon sind annähernd drei Millionen Lohnarbeiter und sechs Millionen Kleinlandwirte. Solche Gewerkschaften verfügen in der Regel über gesonderte organisatorische und politische Strukturen für ihre duale Mitgliedschaft. Gelegentlich sind die Beziehungen zwischen den beiden Mitgliedsgruppen problematisch, vor allem dann, wenn die Kleinbauern, die die Basis von CONTAG bilden, auch Lohnarbeiter beschäftigen. CONTAG ist sich dessen bewusst, dass die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse der beiden Gruppen erörtert und nach Möglichkeit in Einklang gebracht werden müssen. Wenn beispielsweise die CONTAG angeschlossenen Kleinbauern in der Pflanz- oder Erntesaison Arbeitskräfte anstellen, gilt für diese Lohnarbeiter der Gesamtarbeitsvertrag, der in dem jeweiligen Ort oder Bundesstaat für den betreffenden Anbausektor abgeschlossen wurde. Falls es keinen Gesamtarbeitsvertrag gibt, sollte der Referenzlohn nicht unter dem nationalen Mindestlohn liegen.

321. In Ghana war die Allgemeine Landarbeitergewerkschaft (GAWU) eine der ersten landwirtschaftlichen Gewerkschaften, die das Problem sinkender Mitgliederzahlen in ländlichen Gebieten durch Partnerschaften mit anderen lokalen Organisationen anging. Ihre Strategie bestand darin, alle ländlichen Erwerbstätigen – sowohl Lohnempfänger als auch Selbständige – als Mitglieder aufzunehmen, um so die Rolle der Gewerkschaften über das Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis hinaus zu erweitern. Sie setzte sich auch für umfassendere Ziele wie etwa Agrarreform und ländliche Entwicklung ein. GAWU trug durch verschiedene Projekte zur ländlichen Entwicklung bei, etwa durch Unterstützungsdienste für selbständig Erwerbstätige, Förderung von Unternehmensgruppen, Transfer verbesserter Technologie und technischer Methoden, wirtschaftliche Unterstützungsdienste und Aktivitäten auf dem Gebiet der Sozial- und Gemeinwesenentwicklung. GAWU bemühte sich auch um die Sensibilisierung örtlicher Religionsführer und Lehrer für Fragen der ländlichen Beschäftigung. So veranstaltete GAWU 2004 zusammen mit der IAO eine Arbeitstagung über die Beseitigung gefährlicher Kinderarbeit in der Landwirtschaft, an der weibliche und männliche Landwirte aus acht der zehn Regionen

¹⁸ IAA: *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (IAA, Genf, 2004).

des Landes teilnahmen. Viele von ihnen waren gewählte Vertreter oder Räte in Lokalversammlungen, manche auch Dorfchefs.

Kasten 7.3
Neue Dialogforen: Beseitigung der Kinderarbeit im Schnittblumensektor in Ecuador

Nachdem Ecuador 2002 das Übereinkommen (Nr. 182) über die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, ratifiziert hatte, schloss sich die Vereinigung der Blumenerzeuger und -exporteure des Landes (EXPOFLORES) den Unterzeichnern eines Grundsatzdokuments über die Beseitigung der Kinderarbeit an. Die auf internationaler Ebene und auf Seiten der Verbraucher immer wieder geäußerten Besorgnisse über Kinderarbeit im Schnittblumensektor waren ein zusätzlicher Antrieb für die Schaffung des „Sozialforums für Blumenproduktion“ im Jahr 2005. Die IAO spielte dabei eine aktive Rolle und sorgte dafür, dass das Forum dreigliedrig angelegt wurde. Eine von der IAO durchgeführte Untersuchung der Ausgangsdaten half den Unternehmen, den Umfang der Kinderarbeit auf den Plantagen zu evaluieren und bildete die Grundlage für die Ausarbeitung eines Aktionsprogramms zur Beseitigung der Kinderarbeit im Schnittblumensektor. Zu den wichtigsten Erfolgen des Forums gehörte die Förderung des sozialen Dialogs unter Beteiligung der Regierung, der Unternehmen und der Gewerkschaften.

Der Ansatz des Blumenforums hat sich bei der Verbesserung der Strukturen und Prozesse im Blumensektor als nützlich erwiesen. Eine starke ministerielle Unterstützung und ein von der IAO und anderen internationalen Organisationen unterstützter Kapazitätsaufbau waren wesentliche Voraussetzungen für die Schaffung des Forums. Die Kinderarbeit bildete den Ansatzpunkt für einen relativ einfach im Wege des Dialogs erzielten Konsens zwischen Wirtschafts- und Arbeitnehmerinteressen. Dieser Erfolg wirkte dann als Impuls für die Konsensbildung in anderen Arbeitsfragen. Der Dialogprozess hat die Einsicht wachsen lassen, dass die Lösung sozialer Probleme nicht ausschließlich Aufgabe der Regierung ist und dass dreigliedrige Maßnahmen wohl am besten dafür geeignet sind, das Problem der Kinderarbeit zu überwinden. Der internationale Druck erwies sich als wichtiger Ansporn für die Beseitigung der Kinderarbeit.

Quelle: IAA: Tackling hazardous child labour in agriculture: Guidance on policy and practice, Guidebook 4, section V.I. (Genf, 2006), Seite 26.

322. Auch die Arbeitgeberverbände können zur Förderung der ländlichen Beschäftigung beitragen, indem sie strategische Verbindungen mit Bauernverbänden, Genossenschaftsverbänden und anderen Mitgliederorganisationen im ländlichen Raum eingehen. In Ländern, in denen die Erzeugung landwirtschaftlicher Güter ein wichtiger Wirtschaftssektor ist, gehören den nationalen Arbeitgeberverbänden häufig Erzeugervereinigungen für bestimmte Anbaubereiche an, die Tarifverhandlungen für den gesamten Sektor führen und sich mit den landwirtschaftlichen Gewerkschaften auf Beschäftigungsbedingungen einigen, die Auswirkungen auf große Teile der ländlichen Erwerbsbevölkerung haben. So fungiert der Arbeitgeberverband Kenias beispielsweise als Sekretariat für eine Reihe von Branchenverbänden, wie etwa die Vereinigung der Sisalanbauer und -arbeitgeber. Die Vereinigung der landwirtschaftlichen Arbeitgeber, die Vereinigung der Kaffeeanbauer und -arbeitgeber Kenias und die Vereinigung der Teeanbauer Kenias gehören zu seinen Mitgliedern. Arbeitgeberverbände können die Gestaltung der Wirtschaftsabläufe verbessern, indem sie das Mitspracherecht der örtlichen Unternehmer stärken und Geschäftsverbindungen zu weiteren Wirtschaftsbereichen aufbauen.

323. In Ghana entwickelte die Vereinigung der Arbeitgeber mit Unterstützung der IAO ein Ausbildungshandbuch zur Stärkung der Kleinunternehmerverbände. Dies führte zu einer wirksameren Mitarbeit ländlicher Unternehmer in institutionellen Gremien der örtlichen Behörden, die eingerichtet wurden, um lokale Wirtschaftsentwicklungsprogramme in ländlichen Gebieten zu fördern und zu koordinieren.

324. In Vietnam unterstützt die Industrie- und Handelskammer einen großen Verband von Cashew-Farmern dabei, seine Mitglieder durch Radiosendungen über aktuelle Marktpreise zu informieren. Die Handelskammer vermittelte auch Kontakte zwischen potenziellen Geschäftspartnern und entsprechenden Personen auf Provinzebene (beispielsweise Vertretern der „Fair Trade“-Organisation), um den Aufbau nachhaltiger Marktbeziehungen zu fördern.

325. Repräsentative Organisationen können ihre Mitglieder auch durch Großeinkäufe, gemeinsame Nutzung von Einrichtungen, Ausbildung, Zugang zu Krediten und Vermarktung unterstützen. Dies ist bei der Föderation der Landwirtschaftsverbände Armeniens der Fall, deren Ziel es ist, „die Entwicklung der angeschlossenen landwirtschaftlichen Verbände zu unterstützen und ihnen bei der Lösung ihrer gemeinsamen rechtlichen, administrativen, technischen und sozialen Probleme behilflich zu sein.“ Lokale Mitgliedsverbände und Genossenschaften übernehmen die Vertretung und Lobbyarbeit für ihre Mitglieder, sie unterstützen und verteidigen die gemeinsamen Interessen der Mitglieder in rechtlichen, wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Angelegenheiten. Auf nationaler Ebene bietet die Föderation eine Plattform für die Vertretung der Interessen ihrer Mitgliedsverbände gegenüber anderen Organisationen sowie auch gegenüber Justizorganen und der Regierung¹⁹.

326. Genossenschaften sind in vielen Ländern wichtige Arbeitgeber, vor allem im ländlichen Raum. Sie bieten Arbeitsplätze in der Landwirtschaft – in der Produktion, Verarbeitung, Vermarktung und im Verkauf – sowie in anderen Sektoren, etwa im Bereich der Finanzdienste, der Gesundheit, der Strom- und Wasserversorgung, des Wohnungswesens und des Tourismus, um nur einige zu nennen. Genossenschaften sind in der Regel stabile Arbeitgeber, vor allem in ländlichen Gebieten, da ihre Mitglieder dort leben, wo die Genossenschaft ihren Sitz hat. Der Internationale Genossenschaftsbund schätzt, dass Genossenschaften zum Lebensunterhalt von rund 750 Millionen Mitgliedern und deren Familien beitragen. Genossenschaften sind direkte Arbeitgeber, sie fördern aber auch weitere Beschäftigungsmöglichkeiten, indem sie durch die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen die Tätigkeit anderer Unternehmen und damit den lokalen Geldumlauf ankurbeln. In der Regel gelingt es den Genossenschaften, bei ihren Entscheidungen ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit der Rentabilität, den Bedürfnissen ihrer Mitglieder und den umfassenderen Interessen des Gemeinwesens herzustellen. Dies führt dazu, dass Genossenschaften häufig die Entwicklungschancen und -probleme ihrer Kommune reflektieren. Wo z. B. in ländlichen Kommunen Spar- und Kreditgenossenschaften bestehen, sind sie häufig die einzigen, die sichere Finanzdienste bereitstellen können; auch übernehmen sie eine wichtige Rolle bei der Weiterleitung der Überweisungen von Migranten. Das Gleiche gilt für Genossenschaften im Bereich der ländlichen Stromversorgung oder der Erzeugung von Biokraftstoffen, die die ländlichen Kommunen und Familienbetriebe mit Energie versorgen, während kommerzielle Unternehmen solche Investitionen häufig als zu teuer oder nicht rentabel betrachten.

327. Abgesehen von den ökonomischen Vorteilen können Genossenschaften Einzelpersonen und Gemeinwesen stärker zur Selbsthilfe befähigen. Genossenschaften werden häufig als „Schulen der Demokratie“ bezeichnet, denn sie bieten ihren Mitgliedern die Möglichkeit, umfassendere Kenntnisse über wirtschaftliche Fragen und demokratische Verfahren zu erwerben und ihre Führungs- und Verhandlungskompetenz zu verbessern. Genossenschaftliche Werte und Grundsätze wie Selbsthilfe, Eigenverantwortlichkeit, Demokratie, Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität sowie ethische Werte wie

¹⁹ Quelle: www.faa-ule.am/about.htm

Ehrlichkeit, Offenheit, soziale Verantwortung und das Prinzip der Sorge für Mitglieder und Gemeinwesen sind im ländlichen Kontext besonders wichtig ²⁰.

328. Der größte Teil der landwirtschaftlichen Produktion liegt in der Hand landwirtschaftlicher Familienbetriebe, sodass die Landwirtschaft einen höchst fragmentierten Sektor darstellt. Eines der grundlegenden Ziele einer wirtschaftlichen Erzeugerorganisation ²¹ besteht darin, landwirtschaftliche Betriebe zusammenzuschließen, so dass die Erzeuger in der Lage sind, in den Markt einzutreten oder ihre Marktposition zu verbessern, z. B. durch besseren Kreditzugang, Kauf von Produktionsmitteln, Senkung der Produktionskosten, Logistik, Vermarktung, Absatzförderung, Verarbeitung oder Verkauf. Die Bildung einer Erzeugerorganisation ist nur möglich, wenn die Landwirte das Stadium der Subsistenzlandwirtschaft überwunden haben und über die Kapazität verfügen, für ihr gemeinsames Projekt mittel- und langfristige Vorstellungen zu entwickeln, die auf Werten wie etwa Solidarität basieren. Die Bereitstellung technischer Unterstützung für die Landwirte – in Form von Ausbildung, fachlicher Beratung, Hygienekontrollen oder Informationsaustausch – ist eine der vorrangigen Aufgaben einer Erzeugerorganisation, obwohl nicht alle derartigen Organisationen daran interessiert sind oder die Kapazität haben, ihren Mitglieder ein breites Spektrum solcher Leistungen anzubieten.

329. Der Internationale Verband landwirtschaftlicher Erzeuger vertritt die Auffassung, dass Erzeugerorganisationen nur dort entstehen und sich verbreiten können, wo Rechtsstaatlichkeit die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Organisationen ermöglicht, wo die Freiheit wirtschaftlicher Tätigkeit anerkannt ist und wo Mechanismen für wirtschaftliche Regulierung, Sicherheit und Rechtssprechung vorhanden sind. Da die Erzeugerorganisationen keine Unternehmen „wie alle anderen“ sind, müssen für sie spezielle rechtliche Regelungen gelten und ihr Status muss gesetzlich anerkannt werden, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. Eine weitere Voraussetzung für die erfolgreiche Arbeit der Erzeugerorganisationen ist ein ausreichendes Niveau der allgemeinen Versorgung in den betreffenden ländlichen Gebieten, denn zur Vermarktung ihrer Güter benötigen die landwirtschaftlichen Erzeuger Zugang zu Wasser und Energie für die Lagerung und Verarbeitung ihrer Produkte sowie auch Kommunikationswege zwischen den Produktionszonen und dem Einzugsbereich der Verbraucher. Angesichts der wichtigen Rolle, die die Erzeugerorganisationen in der ländlichen Wirtschaft spielen können, wird ihre Vertretung und Mitarbeit in den Verwaltungsgremien für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung als unverzichtbar betrachtet ²².

330. Repräsentative Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände geben der Welt der Arbeit eine Struktur und tragen durch die Praxis des sozialen Dialogs zu einer verantwortungsvollen Staatsführung bei. Defizite an menschenwürdiger Arbeit in ländlichen Gebieten sind häufig das Ergebnis von Lenkungsdefiziten, bei deren Behebung die Sozialpartner eine wichtige Rolle spielen. Sie können sich gemeinsam darum bemühen, die Belange des ländlichen Raums in den innerstaatlichen grundsatzpolitischen Rahmen für Beschäftigung einzubeziehen, die Investitionen in öffentliche Güter und Dienstleistungen zu erhöhen, etwa für Bildung und Gesundheitsversorgung in ländlichen

²⁰ Siehe Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002, sowie www.ica.coop/coop/principles.html

²¹ Nach der Definition des Internationalen Verbandes landwirtschaftlicher Erzeuger (IFAP) umfasst der Begriff „wirtschaftliche Erzeugerorganisation“ Genossenschaften, Erzeugervereinigungen und andere Formen wirtschaftlicher Strukturen, nicht jedoch Gewerkschaften, Landwirtschaftskammern und andere Formen nicht-wirtschaftlicher Zusammenschlüsse.

²² IFAP: Statement on economic organization of agricultural producers in the world (Paris, 2004).

Gebieten als Beitrag zu höherwertigen Arbeitsplätzen, und die Institutionen der ländlichen Arbeitsmärkte zu stärken, damit sie bessere Ergebnisse für Arbeitgeber und Arbeitnehmer erzielen können. In vielen Ländern muss die Fähigkeit der Sozialpartner gestärkt werden, die ländliche Beschäftigung durch einen integrierten Ansatz zu fördern. Eine der Möglichkeiten, dieses Ziel zu erreichen, sind Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit, die die Sozialpartner beim Aufbau entsprechender Kapazitäten unterstützen.

Wichtige grundsatzpolitische Leitlinien

- ❑ Ausdrückliche Einbeziehung der Belange des ländlichen Raums in die zentralen Bereiche der innerstaatlichen Politik, namentlich die Beschäftigungspolitik
- ❑ Förderung des dreigliedrigen sozialen Dialogs und der dreigliedrigen Beratungen auf nationaler und lokaler Ebene
- ❑ Stärkung der staatlichen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit in ländlichen Gebieten, insbesondere in Konfliktregionen
- ❑ Förderung einer wirksamen und ausgewogenen Ordnungspolitik des Arbeitsmarktes im ländlichen Raum durch die Stärkung des Systems der Arbeitsverwaltung und die Sicherstellung eines wirksamen rechtlichen und praktischen Schutzes durch die Arbeitsaufsicht
- ❑ Verbesserung der Qualität, Wirksamkeit und Effizienz der lokalen Verwaltung und der öffentlichen Dienstleistungen
- ❑ Stärkung der Kommunikation und des Engagements der Sozialpartner im ländlichen Raum
- ❑ Stärkung der Fähigkeiten zur Selbsthilfe und zur Bildung von Organisationen sowie Stärkung der Institutionen für Mitsprache und Interessenvertretung
- ❑ Förderung einer wirksamen grundsatzpolitischen Koordinierung und Kohärenz auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene.

Kapitel 8

Zusammenfassung

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit in ländlichen Gebieten

Die Komplexität der ländlichen Armut und der ländlichen Arbeitsmärkte

331. Drei Viertel der Armen der Welt leben in ländlichen Gebieten, daher ist die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut eine Grundvoraussetzung für die Erreichung des Millenniums-Entwicklungsziels der Halbierung von extremer Armut und Hunger bis 2015 und des Ziels menschenwürdiger Arbeit für alle. Allerdings sind ländliche Arme und ländliche Gebiete sehr heterogene Kategorien. Die ländlichen Wirtschaften sind in der Regel Mischformen, denn die meisten Haushalte üben gleichzeitig landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten aus, und die Beschäftigungsmöglichkeiten werden durch eine Vielzahl sozialer und wirtschaftlicher Faktoren bestimmt, namentlich gesellschaftliche Normen, saisonale Aspekte und Migrationsmuster.

332. Zwar sind die ländlichen Arbeitsmärkte sehr unterschiedlich, aber in der Regel umfassen sie einerseits eine hohe Zahl schlecht bezahlter landwirtschaftlicher Tätigkeiten für ungelernete Arbeitskräfte sowie lohnabhängige und selbständige Beschäftigungen auf Subsistenzbasis innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft mit relativ geringer Produktivität, denen auf der anderen Seite ein viel kleineres Spektrum von Angeboten für hochqualifizierte, gut bezahlte Arbeitskräfte mit relativ hoher Produktivität gegenüber steht. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Segmenten hängt vom Entwicklungsstand und anderen konkreten Gegebenheiten des betreffenden Landes ab. Zudem sind vor allem in Entwicklungsländern die ländlichen Gebiete mit verschiedenen Verwaltungsproblemen konfrontiert, die Arbeitsmärkte sind häufig schlecht reguliert und die Defizite an menschenwürdiger Arbeit sehr ausgeprägt.

333. Angesichts dieser Komplexität wirft die Gestaltung und Durchführung der Politik in ländlichen Gebieten viele Probleme auf. Die Politikergebnisse sind in der Regel multidimensional und manchmal schwer vorherzusagen. So können als Ergebnis politischer Strategien zur Verringerung von Armut manche der Armen auf dem Land Gewinner und manche Verlierer sein. Werden beispielsweise die Preise für Grundnahrungsmittel angehoben, wird dies den Nettokäufern von Nahrungsmitteln (in einigen Ländern die größte Gruppe der ländlichen Armen) schaden, während die Nettoverkäufer (in anderen Ländern die größte Gruppe der ländlichen Armen) davon profitieren. Entsprechend gilt, dass die verstärkte Abwanderung aus ländlichen Gebieten manche Menschen aus der Armut befreit, während sie andere zu einem Leben im Elend städtischer Slums

verurteilt. Diese Beispiele veranschaulichen, dass die politischen Strategien zur Überwindung der ländlichen Armut nicht isoliert behandelt werden können.

334. Selbst *innerhalb* ländlicher Haushalte kann es unterschiedliche Erfahrungen mit Armut geben. So müssen Maßnahmen konzipiert werden, die z. B. die vorherrschenden geschlechtsspezifischen Normen berücksichtigen, weil sich Armut für Männer und Frauen wahrscheinlich unterschiedlich auswirkt. Die offensichtliche Konsequenz einer derartigen Analyse ist, dass es keine Einheitslösung für die Förderung von Beschäftigung und die Verringerung von Armut im ländlichen Raum geben kann. Die politischen Handlungskonzepte müssen auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten sein, wenn sie eine Chance auf Erfolg haben sollen.

Nachhaltiges Wachstum und integrierte Maßnahmen auf der Grundlage der Agenda für menschenwürdige Arbeit

335. **Wachstum** ist eine Grundvoraussetzung für Entwicklung, und der Privatsektor ist der entscheidende Wachstumsmotor in ländlichen wie in städtischen Gebieten. Allerdings muss die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit des Wachstums sichergestellt werden. Wachstum ist eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Verringerung der Armut. Das Muster und die Verteilung des Wachstums und insbesondere das Ausmaß, in dem Wachstum Arbeitsplätze schafft, werden über seine Breitenwirksamkeit entscheiden. Voraussetzungen für eine solide und stabile makroökonomische Politik und ein gutes Wirtschaftsmanagement sind Währungs-, Haushalts- und Devisenpolitiken, die stabile und berechenbare Wirtschaftsbedingungen gewährleisten. Eine solides Wirtschaftsmanagement sollte eine doppelte Zielsetzung verfolgen und ausbalancieren: einerseits Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und andererseits Inflationsbekämpfung und Bereitstellung von Maßnahmen und Regelungen, die langfristige produktive Investitionen im ländlichen Raum fördern. Außerdem sollte sich das Augenmerk auf die Erhöhung der Gesamtnachfrage als Quelle des wirtschaftlichen Wachstums im ländlichen Raum richten. Im Falle der Entwicklungsländer erfordert Wachstum in der Regel die Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft durch Schuldenerlass, öffentliche Entwicklungshilfe und Verbesserung des Zugangs zu den Märkten der entwickelten Länder. Den Regierungen kommt bei der Unterstützung des Wachstums im ländlichen Raum durch ein breites Spektrum von Interventionen eine außerordentlich wichtige Rolle zu.

336. Für das Wachstum der Volkswirtschaften und ihre strukturellen Veränderungen **spielt die Landwirtschaft eine zentrale Rolle**. Das von ihr ausgehende Wachstum reduziert die Armut in besonders effektiver Weise, weil so viele arme Menschen in ländlichen Gebieten leben. Die Agrarproduktivität bestimmt die Nahrungsmittelpreise und hat großen Einfluss auf die ländlichen Einkommen und Lohnkosten. Viele Entwicklungsländer verfügen nach wie vor über komparative Vorteile im Primärsektor (Landwirtschaft und natürliche Ressourcen) und verzeichnen starke Multiplikatoreffekte durch Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktion. Geschichtlich war das landwirtschaftliche Wachstum Wegbereiter für den Aufschwung in anderen Wirtschaftsbereichen. Zwar sind die heutigen Bedingungen nicht mit denen zu vergleichen, die früher in den entwickelten Ländern herrschten, aber dass die Landwirtschaft Grundlage und Ausgangsbasis für weiteres Wachstum ist, steht wohl fest.

337. Angesichts des raschen Wachstums der Landbevölkerung, mit dem die landwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten nicht Schritt halten können, setzt die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verringerung der Armut auf dem Land eine Ausweitung und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft voraus. Also werden Programme und Maßnahmen zur Stimulierung von Tätigkeiten benötigt, die die in ländlichen Gebieten

vorhandenen Ressourcen nutzen, wie etwa Verarbeitung von Agrarerzeugnissen und Tourismus. Allerdings wird die zunehmende Verflechtung der ländlichen und städtischen Lebensbereiche wahrscheinlich dazu führen, dass sich die ländliche Wirtschaft im Hinblick auf die Erwerbstätigkeiten immer stärker diversifiziert.

338. **Eine gute Staats- und Regierungsführung** und leistungsfähigere staatliche Institutionen sorgen für Rahmenbedingungen, die mehr und bessere Arbeitsplätze durch Wachstum im ländlichen Raum entstehen lassen. Um solche Arbeitsplätze zu schaffen und die ländliche Armut zu verringern, bedarf es eines besseren gesamtwirtschaftlichen Managements, damit die Benachteiligung der ländlichen Gebiete, namentlich das quantitative und qualitative Investitionsdefizit, durch agrarpolitische Maßnahmen behoben werden können. Gute Regierungsführung erfordert die Stärkung der staatlichen Kapazitäten, die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Förderung von Demokratie, Mitsprache und Interessenvertretung, u.a. durch die Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit und des sozialen Dialogs, bessere Leistungserbringung durch Dezentralisierung, gemeinwesengestützte und gebietsbezogene Ansätze und auf internationaler Ebene Handelsreformen.

339. Die ländliche Armut lässt sich nicht einfach durch Strukturveränderungen und Abwanderung in städtische Ballungsgebiete verringern. Zum Teil liegt dies daran, dass Wanderungsbewegungen unvorbereiteter armer Personen letztlich die Armut nur verlagern anstatt sie zu verringern. Daher sind **gebietsbezogene Ansätze** erforderlich, die lokal komparative Vorteile aufbauen und den Schwerpunkt auf die systemische Wettbewerbsfähigkeit legen. Wettbewerbsvorteile werden nicht vererbt, sie müssen erarbeitet werden. Die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und ähnliche komparative Vorteile sind genauso wichtig wie unternehmerische Dynamik, die Intensität der örtlichen Konkurrenz und die Fähigkeit der örtlichen Akteure zu wirksamem kollektivem Handeln.

340. Der gebietsbezogene Ansatz ist ein wichtiges Instrument zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Er begünstigt den Ausbau sämtlicher Wirtschaftstätigkeiten in ländlichen Gebieten, nicht nur der Landwirtschaft; er fördert die Partizipation der örtlichen Bevölkerung und die Stärkung der lokalen Institutionen; er wendet eine strategische Planungsmethode an, die darauf beruht, potenzielle Entwicklungspole in dem betreffenden Gebiet zu ermitteln und dabei aus den verschiedenen gebietsbezogenen Vorteilen ökonomischen Nutzen zu ziehen und die Institutionen für wirtschaftliche Koordinierung in dem Gebiet zu fördern; und er macht sich die Gebietsidentität als Entwicklungsvorteil zunutze.

Strategische Ziele und grundsatzpolitische Leitlinien

341. Dieser Bericht hat deutlich gemacht, dass die ländlichen Märkte durch ein erhebliches Marktversagen gekennzeichnet sind, das zu ineffizienten und unausgewogenen Ergebnissen führt. Er hat ferner gezeigt, dass die Uneinheitlichkeit und Zersplitterung der ländlichen Arbeitsmärkte die potenziellen Vorteile von Wachstum und Entwicklung beeinträchtigen. Wirtschaftswachstum ist für die Armutsminderung unverzichtbar, aber es führt nicht zwangsläufig zu Beschäftigungswachstum oder zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze. Nicht nur die Wachstumsrate, auch das Muster und die Verteilung des Wachstums sind für die Verringerung der Armut von Bedeutung. Im ländlichen Raum besteht das Problem meistens darin, mehr produktive Arbeitsplätze sowohl in der Landwirtschaft als auch in der übrigen ländlichen Wirtschaft zu schaffen und gleichzeitig sicherzustellen, dass es menschenwürdige Arbeitsplätze sind. Darin liegt die grundlegende Herausforderung.

Kasten 8.1

Grundsatzpolitischer Rahmen für menschenwürdige Arbeit in ländlichen Gebieten: Strategische Ziele und grundsatzpolitische Leitlinien

- 1. Beschäftigung: Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen durch nachhaltiges Wachstum in ländlichen Gebieten**
 - Förderung eines wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Wachstums in ländlichen Gebieten
 - Förderung eines günstigen Umfelds für nachhaltige Unternehmen in ländlichen Gebieten (innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft)
 - Verbesserung der Marktchancen von Kleinlandwirten durch die Unterstützung ihrer Beteiligung an nationalen und globalen Wertschöpfungsketten
 - Ausweitung der ländlichen Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft
 - Erhöhung der Attraktivität ländlicher Beschäftigung für junge Menschen
 - Anziehung privatwirtschaftlicher Investitionen in ländliche Gebiete
 - Erhöhung der Investitionen in öffentliche Güter und Dienstleistungen in ländlichen Gebieten und Umkehr des rückläufigen Trends (Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung, Sanitäreinrichtungen)
 - Bereitstellung eines besseren Zugangs zu Bildung und Weiterbildung in ländlichen Gebieten
 - Erhöhung der Breite und Tiefe der Finanzdienste in ländlichen Gebieten
 - Verbesserung von Verteilungsgerechtigkeit, Effizienz und sozialer Integration durch angemessene Besteuerung
 - Förderung des Zugangs zu Land und seiner produktiven Nutzung durch Agrarreform, Förderung von Pachtmärkten und Bereitstellung von Dienstleistungen für Kleinlandwirte
 - Förderung der Festlegung von Mindestlöhnen für landwirtschaftliche Tätigkeiten und Vermeidung politischer Maßnahmen, die zu einem Rückgang der landwirtschaftlichen Verdienste führen
 - Nutzung gebietsbezogener Ansätze zur Förderung der ländlichen Beschäftigung und Verringerung von Armut
- 2. Sozialer Schutz: Ausweitung des Schutzes in ländlichen Gebieten**
 - Verbesserung der Konzeption und des Managements von Programmen der Sozialen Sicherheit, insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen, um die effiziente Bereitstellung angemessener Leistungen sicherzustellen
 - Verbesserung des Zugangs zu und der Nutzung von Grundversorgungsdiensten (Schulen, Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung) in ländlichen Gebieten durch Investitionen in die Bereitstellung der Dienste (Infrastruktur, Personal usw.) und durch Transferzahlungen und/oder Versicherungsmechanismen zur Erhöhung der Nachfrage nach solchen Diensten
 - Gewährleistung von Einkommenssicherheit für arme Menschen durch Sozialrenten bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene
 - Gewährleistung des Zugangs zu einem System der Ermittlung elementarer Bedürfnisse bzw. selbstgewählter Sozialhilfe für Arme und Arbeitslose innerhalb der Gruppen im erwerbsfähigen Alter in ländlichen Gebieten, Förderung der Integration politischer Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene zur Verwirklichung von Synergien zwischen Sozialer Sicherheit, Beschäftigung und anderen Bereichen der Sozialpolitik, um die soziale Eingliederung zu stärken
 - Förderung der Aufnahme des Agrarsektors in die nationalen Arbeitsschutzpolitiken und -programme und in Sensibilisierungskampagnen zur Förderung einer präventiven Arbeitsschutzkultur
 - Einführung kostengünstiger, einfacher Maßnahmen zur Ermittlung und Behebung von Problemen des Arbeitsschutzes in ländlichen Gemeinwesen

- ❑ Auslotung politischer Möglichkeiten zur Festlegung von Mindestlöhnen in angemessener Höhe, die wirksam durchgesetzt werden können, um zum Schutz der Arbeitskräfte mit dem höchsten Risiko beizutragen und die geschlechtsbezogene Diskriminierung bei der Bezahlung am unteren Ende der Lohnskala zu bekämpfen
- ❑ Förderung einer ausgewogeneren Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen, insbesondere durch Vorkehrungen für Kinderbetreuung, um so die soziale und wirtschaftliche Sicherheit der Familien zu stärken.

3. Internationale Arbeitsnormen: Überbrückung der Kluft für ländliche Arbeitskräfte

- ❑ Achtung, Förderung und Verwirklichung der folgenden Normen:
 - Vereinigungsfreiheit und wirksame Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen
 - Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit oder Pflichtarbeit
 - Wirksame Beseitigung der Kinderarbeit
 - Beseitigung der Diskriminierung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf
- ❑ Steigerung der Ratifikation und wirksamen Durchführung der grundlegenden Übereinkommen und anderer einschlägiger Arbeitsnormen, einschließlich derjenigen, die den Arbeitsschutz, die Arbeitsaufsicht und die Soziale Sicherheit betreffen
- ❑ Sicherstellung des Schutzes der ländlichen und insbesondere der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte durch innerstaatliche Gesetze, Vorschriften und Praktiken
- ❑ Sicherstellung des Schutzes der Rechte besonders gefährdeter Gruppen wie Wanderarbeitnehmer und indigene Bevölkerungsgruppen

4. Sozialer Dialog: Förderung besserer Lenkungsstrukturen, Handlungsfähigkeit und Institutionen

- ❑ Sicherstellung der ausdrücklichen Einbeziehung der Belange des ländlichen Raums in die zentralen Bereiche der innerstaatlichen Politik, namentlich die Beschäftigungspolitik
- ❑ Förderung des dreigliedrigen sozialen Dialogs und der dreigliedrigen Beratungen auf nationaler und lokaler Ebene
- ❑ Stärkung der staatlichen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit in ländlichen Gebieten, insbesondere in Konfliktregionen
- ❑ Förderung einer wirksamen und ausgewogenen Arbeitsmarktsteuerung im ländlichen Raum durch die Stärkung des Systems der Arbeitsverwaltung und die Sicherstellung eines wirksamen rechtlichen und praktischen Schutzes durch die Arbeitsaufsicht
- ❑ Verbesserung der Qualität, Wirksamkeit und Effizienz der lokalen Verwaltung und der öffentlichen Dienstleistungen
- ❑ Stärkung der Kommunikation und des Engagements der Sozialpartner im ländlichen Raum
- ❑ Stärkung der Fähigkeiten zur Selbsthilfe und zur Bildung von Organisationen sowie Stärkung der Institutionen für Mitsprache und Interessenvertretung
- ❑ Förderung einer wirksamen grundsatzpolitischen Koordinierung und Kohärenz auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene

342. Die komplexe und variable Natur der ländlichen Arbeitsmärkte erschwert generelle grundsatzpolitische Aussagen. Dennoch wird in Kasten 8.1 der Versuch unternommen, auf der Grundlage der vorhergehenden Kapitel strategische Ziele und grundsatzpolitische Leitlinien für die Überwindung der Defizite an menschenwürdiger Arbeit im ländlichen Raum herauszustellen.

343. **Menschenwürdige Arbeit** ist ein Konzept, das als Instrument oder Organisationsrahmen dienen kann, um die vielfältigen Probleme ländlicher Beschäftigung zur Verringerung von Armut zu bewältigen. Zwar ist das Konzept selbst nicht mit Vorschriften, Mechanismen, Maßnahmen oder Zielvorgaben verbunden, aber es kann einen Rahmen für die Bewertung der verschiedenen Politiken, Reformen, Entwicklungsprogramme oder Regulierungsinitiativen bieten. Die Einbindung des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit in die Ausarbeitung politischer Strategien führt dazu, dass bestimmte grundsätzliche Fragen gestellt werden, wenn es um die Planung von Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Beschäftigung und der Verringerung von Armut geht.

344. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, dass menschenwürdige Arbeit ein integriertes Ganzes darstellt, zwischen dessen Säulen eine wechselseitige Abhängigkeit besteht. Während aus konzeptioneller Sicht die Einheitlichkeit im Vordergrund steht, zeigt sich in der Praxis, beispielsweise in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit, dass je nach lokalen Erfordernissen bestimmte Ziele gegenüber anderen Vorrang erhalten. Diese Prioritätensetzung ergibt sich aus der Ermittlung der Größenordnung der Defizite an menschenwürdiger Arbeit in ländlichen Gebieten und aus der Ermittlung der Maßnahmen, mit denen sich angesichts bestehender Zwänge bestimmte Ziele am wirksamsten erreichen lassen.

345. Obwohl menschenwürdige Arbeit ein universelles Konzept ist, bedingt dies keine Einförmigkeit. Es wird vielmehr unterschiedliche politische Strategien zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit geben, je nach den nationalen, lokalen oder sektoralen Ursachen für die Defizite an menschenwürdiger Arbeit. Daher ist es unvermeidlich, dass je nach Art des zu behandelnden Problems unterschiedliche Elemente der Agenda für menschenwürdige Arbeit in den Vordergrund treten. Die Gültigkeit des integrierten Gesamtrahmens wird dadurch nicht in Frage gestellt. Wird die Agenda für menschenwürdige Arbeit herangezogen, um die mit der Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut verbundene Herausforderung zu bewältigen, so dient sie als einigendes Thema, das wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit innerhalb eines Entwicklungsrahmens zusammenführt.

346. Menschenwürdige Arbeit im ländlichen Raum muss im Paradigma der nachhaltigen Entwicklung verankert werden. Die Förderung der ländlichen Beschäftigung und die Verringerung der Armut in ländlichen Gebieten stellen vielgestaltige Herausforderungen dar, deren Bewältigung politische Strategien erfordert, die die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen. Zwischen dem Wachstum und der Entwicklung ländlicher Gemeinwesen und dem verantwortungsvollen Umgang mit der natürlichen Umwelt, die für die meisten Landbewohner die Lebensgrundlage bildet, besteht eine wechselseitige Abhängigkeit. Wachstum belastet die wesentlichen natürlichen Ressourcen, insbesondere Böden und Wasser. Klimawandel und Bevölkerungsdruck verschärfen diesen Trend, und dennoch ist die Landwirtschaft weltweit der größte Wassernutzer und der größte einzelne Verursacher von Schäden des Ökosystems durch Landnutzung. Daher sind nachhaltige Landwirtschaft und nachhaltige ländliche Entwicklung nicht eine Option, sondern eine wesentliche Grundlage für die Zukunft unseres Planeten.

Auf dem Weg zu einem integrierten Aktionsplan für die IAO zur Umsetzung der Strategie

347. Auf der Grundlage der in diesem Bericht unternommenen Bestandsaufnahme und unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer wird ein integrierter Aktionsplan für die IAO eine Reihe von Aktivitäten im Kontext der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit mit folgenden Schwerpunkten umfassen: Schaffung von

Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verringerung von Armut, Ausweitung des sozialen Schutzes, bessere Umsetzung der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen und Verbesserung von Staatsführung und Institutionen auf der Grundlage des sozialen Dialogs. Der Aktionsplan sollte auf den komparativen Vorteilen der IAO und den bestehenden Arbeiten aufbauen, die bestehenden Netzwerke für Forschung und Wissensmanagement nach Möglichkeit durch eine ländliche Komponente ergänzen, Synergien mit laufenden oder geplanten Projekten der technischen Zusammenarbeit herstellen und damit zusammenhängende Kapazitätsaufbautätigkeiten ergänzen.

348. Diese Aktionsplan könnte Folgendes umfassen:

1. Beschäftigung: Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen durch nachhaltiges Wachstum in ländlichen Gebieten
 - Unterstützung bei der Förderung eines günstigen wirtschaftlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen, einschließlich Genossenschaften in ländlichen Gebieten; Integration ländlicher Belange in nationale Politiken und Prozesse wie die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut (PRSP) und nationale Beschäftigungspläne; Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedsgruppen, an grundsatzpolitischen Entscheidungen in Bezug auf ländliche Gebiete mitzuwirken
 - Förderung eines Ansatzes zur Entwicklung der lokalen Wirtschaft, der sich auf bestimmte Sektoren und Wertschöpfungsketten innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft stützt, die ein hohes Beschäftigungspotenzial bieten, wie etwa Tourismus oder die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
 - Bereitstellung von Weiterbildungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten durch landwirtschaftliche und ländliche Beratungsdienste, fachliche und berufliche Ausbildungsprogramme und gemeinwesenbasierte Ausbildungsmethoden
 - Beschäftigungsförderung durch Infrastruktur- und Investitionsprogramme, einschließlich arbeitsintensiver Ansätze, Programme für Beschäftigungsgarantie sowie Finanzdienstleistungen wie Mikrokredite und Mikroleasing
 - Gezielte Programme zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche und Frauen in ländlichen Gebieten, einschließlich Unternehmensförderung
2. Sozialer Schutz: Ausweitung des Deckungsbereichs in ländlichen Gebieten
 - Förderung der Einführung grundlegender Sozialversicherungsleistungen für alle, die folgendes umfassen könnten: allgemeines Kindergeld, allgemeiner Zugang zu wesentlichen Gesundheitsdiensten, bescheidene finanzielle Unterstützung für die arbeitenden Armen und steuerfinanzierte Grundrenten für Alte, Behinderte und Familien, die ihren Haupternährer verloren haben
 - Förderung des Mutterschutzes in ländlichen Gebieten
 - Förderung einfacher, kostengünstiger Methoden zur Behebung von Problemen des Arbeitsschutzes in ländlichen Gemeinwesen
 - Entwicklung neuer Ansätze bei Sozialtransfers für die Erwerbsbevölkerung, die auf starke, vielfältige und positive Verbindungen zum Arbeitsmarkt abheben, indem die Beschäftigungsfähigkeit und der Zugang zu Arbeitsplätzen und Sozialdiensten, einschließlich Kinderbetreuungseinrichtungen, verbessert werden

3. Internationale Arbeitsnormen: Überbrückung der Kluft für ländliche Arbeitskräfte
 - Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zugunsten der ländlichen Arbeitskräfte
 - Förderung der Ratifikation und wirksamen Durchführung der grundlegenden Übereinkommen sowie der Übereinkommen Nr. 122, 129, 141 und 184.
 - Förderung der Ausweitung der nationalen Arbeitsgesetze auf ländliche und insbesondere auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte, sowie der wirksamen Umsetzung dieser Gesetze durch ein Programm für Interessenvertretung, Kapazitätsaufbau und technische Hilfe
4. Sozialer Dialog: Förderung wirksamerer Lenkungsstrukturen, besserer Handlungsfähigkeit und stärkerer Institutionen
 - Unterstützung des Wachstums und der Entwicklung ländlicher Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, insbesondere im Agrarsektor, sowie Förderung der Beziehungen zu den gesamtstaatlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden
 - Unterstützung der Teilnahme der dreigliedrigen IAO-Mitgliedsgruppen und insbesondere der ländlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an grundsatzpolitischen Diskussionen auf innerstaatlicher Ebene über Beschäftigung, ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Strategiepapiere zur Verringerung von Armut
 - Förderung der dreigliedrigen Mitarbeit an der Planung und Durchführung von Programmen für lokale Wirtschaftsentwicklung sowie Förderung der Mitarbeit staatlicher Stellen, die wichtige öffentliche Dienste für ländliche Gebiete erbringen
 - Förderung der interministeriellen Zusammenarbeit und der Kohärenz der Politik in Fragen der ländlichen Entwicklung.

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

In diesem Bericht wurden die Herausforderungen der produktiven Beschäftigung und Verringerung von Armut in ländlichen Gebieten aus einer integrierten Perspektive der menschenwürdigen Arbeit angegangen. Die ersten fünf Diskussionspunkte beziehen sich auf die unterschiedlichen Komponenten der Agenda für menschenwürdige Arbeit; die letzten beiden Punkte beziehen sich hingegen auf die Rolle der Mitgliedsgruppen und des Amtes.

1. Welche Strategien können verfolgt werden, um die Beschäftigung und nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum (landwirtschaftlich und nichtlandwirtschaftlich) zu fördern und die Armut in ländlichen Gebieten zu verringern?
2. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um ein förderliches Umfeld für eine nachhaltige ländliche Unternehmensentwicklung zu schaffen?
3. Wie können in ländlichen Gebieten Rechte bei der Arbeit erweitert, verwirklicht und umgesetzt werden?
4. Wie können in ländlichen Gebieten sozialer Schutz und soziale Einbindung erweitert und verbessert werden?
5. Wie können in ländlichen Gebieten eine verantwortungsvolle Staatsführung und sozialer Dialog gefördert werden?
6. Wie können nationale und örtliche Regierungen und die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer am besten zu menschenwürdiger ländlicher Beschäftigung und zur Verringerung von Armut beitragen?
7. Was sollten – aufbauend auf dem komparativen Vorteil der IAO – die Schlüsselkomponenten eines Aktionsplans des Amtes sein, auch im Hinblick auf die Förderung grundsatzpolitischer Koordination und Kohärenz?

Anhang I

Sektorale Anteile an der Beschäftigung und am BIP, letztes verfügbares Jahr

Länder, Territorien und Gebiete	Jahr	Anteil an der Beschäftigung (%)				Anteil am BIP (%)		
		Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Sonstige	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
Ägypten	2004	31,8	20,0	48,0	0,0	15,2	36,9	48,0
Albanien	2005	58,4	13,5	27,8	0,3	22,8	21,5	55,7
Algerien	2003	21,1	24,0	54,8	0,1	10,5	54,8	34,7
Armenien	2005	46,2	15,9	37,8	0,1	20,5	44,3	35,2
Aserbaidshjan	2005	39,3	12,1	48,6	0,0	10,0	62,3	27,7
Äthiopien	2005	80,2	6,6	12,9	0,2	47,7	13,3	39,0
Australien	2005	3,6	21,1	75,0	0,2	3,1	27,7	69,2
Bahamas	2005	3,5	17,8	78,4	0,3	11,7	29,8	58,5
Bahrain	2001	1,5	28,1	67,9	0,7	0,8	33,0	66,2
Bangladesch	2003	51,7	13,7	34,6	0,0	21,8	26,3	52,0
Barbados	2004	3,3	17,3	69,7	9,2	3,6	16,5	80,0
Belgien	2005	2,0	24,7	72,6	0,7	1,0	24,0	74,9
Belize	2005	19,5	17,9	61,9	0,7	14,1	17,7	68,2
Bolivien	2002	39,6	18,8	41,5	0,1	14,9	29,3	55,8
Botsuana	2004	22,6	22,0	49,7	5,7	2,4	52,3	45,3
Brasilien	2004	21,0	21,0	57,9	0,3	9,8	38,0	52,2
Brunei Darussalam	2001	1,4	21,4	77,2	0,0	23,8	32,3	43,8
Bulgarien	2005	8,9	34,2	56,8	0,1	9,6	31,6	58,7
Chile	2005	13,2	23,0	63,9	0,0	5,5	46,8	47,7
China	2005	44,8	23,8	31,4	0,0	12,6	47,5	39,9
Hongkong, China	2005	0,3	15,2	84,6	-0,1	0,1	9,0	91,0
Macau, China	2005	0,1	25,2	74,6	0,1	0,0	14,2	85,8
Taiwan, China	2002	7,5	35,2	47,2	10,1	12,2	28,3	59,5
Costa Rica	2005	15,2	21,5	62,8	0,5	8,7	29,8	61,5
Dänemark	2005	2,9	23,8	72,7	0,1	1,8	24,6	73,5
Deutschland	2005	2,4	29,7	67,8	0,1	0,9	29,7	69,4
Die ehem. jugoslaw. Rep. Mazedonien	2005	19,5	32,3	48,0	0,2	12,9	29,3	57,7
Dominikanische Republik	2005	14,6	22,3	63,1	0,0	12,4	25,5	62,1

Länder, Territorien und Gebiete	Jahr	Anteil an der Beschäftigung (%)				Anteil am BIP (%)		
		Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Sonstige	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
Dschibuti	1991	2,3	7,9	80,2	9,6	3,2	21,7	75,2
El Salvador	2005	20,0	22,2	57,8	0,0	10,3	30,0	59,8
Estland	2005	5,3	34,0	60,7	0,0	4,0	29,4	66,6
Finnland	2005	4,8	25,6	69,4	0,2	2,9	29,6	67,5
Frankreich	2005	3,8	24,3	71,5	0,4	2,2	20,9	76,9
Gabun	1993	41,9	11,6	43,1	0,7	8,5	43,0	48,5
Gambia	1993	64,7	6,1	27,8	1,4	25,2	14,3	60,5
Georgien	2005	54,3	9,3	36,2	0,2	16,7	27,4	55,9
Ghana	2000	55,0	14,0	31,1	0,0	35,3	25,4	39,3
Griechenland	2005	12,4	22,4	65,1	0,0	5,2	20,8	74,0
Guatemala	2002	38,7	20,0	37,5	3,9	22,5	19,4	58,2
Guinea	1994	76,0	5,9	18,1	0,0	21,7	28,8	49,5
Guyana	1997	27,9	22,6	47,9	1,7	35,4	33,7	30,8
Honduras	2005	39,2	20,9	39,7	0,2	13,9	31,4	54,6
Indien	2004	54,0	20,0	26,0	0,0	18,8	27,5	53,7
Indonesien	2005	44,0	18,0	38,0	0,0	13,4	45,8	40,8
Irak	2004	17,0	17,8	64,7	0,1	8,1	66,9	24,9
Islamische Republik Iran	2005	24,9	30,4	44,6	0,1	10,4	44,6	45,0
Irland	2005	5,9	27,8	65,6	0,7	2,5	36,7	60,9
Island	2005	6,6	21,6	71,6	0,0	6,1	25,6	68,3
Israel	2005	2,0	21,7	75,6	0,7	4,3	28,2	67,5
Italien	2005	4,2	30,7	65,1	0,1	2,3	26,9	70,9
Jamaika	2005	18,0	17,7	64,1	0,3	5,7	33,1	61,2
Japan	2005	4,4	27,9	66,4	1,2	1,7	29,8	68,4
Jemen	1999	54,1	11,1	34,7	0,0	16,7	42,0	41,4
Jordanien	2003	3,6	21,8	74,2	0,4	2,8	27,0	70,1
Kambodscha	2001	70,2	10,5	19,1	0,2	36,7	23,6	39,7
Kamerun	2001	60,6	9,1	23,1	7,2	39,9	16,7	43,4
Kanada	2005	2,7	22,0	75,3	0,0	1,9	28,4	69,6
Kasachstan	2004	33,5	17,4	49,1	0,0	7,6	37,6	54,8
Katar	2004	2,7	41,0	56,0	0,3	11,1	33,7	55,2
Kenia	1999	18,6	19,5	61,9	0,0	32,4	16,8	50,8
Kirgistan	2005	48,0	12,5	39,5	0,0	34,1	20,9	45,0
Kolumbien	2005	22,4	18,8	58,8	0,0	12,5	34,2	53,3
Republik Korea	2005	7,9	26,8	65,1	0,1	3,3	40,3	56,3
Kroatien	2005	17,3	28,6	54,0	0,0	7,0	30,8	62,2
Kuba	2005	20,2	19,1	60,6	0,1	7,8	55,1	37,0
Laotische Demokratische Volksrepublik	2003	82,2	9,3	8,6	0,0	48,6	25,9	25,5

Länder, Territorien und Gebiete	Jahr	Anteil an der Beschäftigung (%)				Anteil am BIP (%)		
		Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Sonstige	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
Lesotho	1997	56,5	15,2	23,2	0,0	16,3	42,4	41,2
Lettland	2005	12,1	25,8	61,8	0,3	4,1	22,0	73,8
Litauen	2005	14,0	29,1	56,9	0,0	5,7	33,5	60,8
Luxemburg	2005	1,2	20,9	77,9	0,0	0,4	16,3	83,3
Madagaskar	2005	82,0	3,4	14,6	0,0	27,9	15,8	56,4
Malaysia	2005	14,6	29,7	53,6	0,0	8,7	51,8	39,6
Malediven	2000	13,7	19,0	50,2	17,2	33,0	26,1	40,9
Mali	2004	41,5	16,5	41,9	0,0	36,4	23,9	39,8
Malta	2005	2,0	29,6	68,0	0,0	1,9	19,2	78,9
Marokko	2005	45,4	19,5	35,0	0,1	14,1	29,9	55,9
Mauritius	2005	10,0	32,4	57,4	0,2	6,1	28,2	65,7
Mexiko	2005	15,1	25,7	58,6	0,5	3,8	25,9	70,2
Republik Moldau	2005	40,6	16,0	43,3	0,0	17,0	24,5	58,5
Mongolei	2005	39,9	16,8	43,3	0,0	21,7	29,1	49,2
Myanmar	1998	62,7	12,2	25,1	0,0	59,0	9,9	31,0
Namibia	2004	29,9	14,8	55,9	0,1	9,9	31,7	58,4
Nepal	1999	76,1	9,8	14,0	0,1	40,1	21,2	38,7
Neuseeland	2005	7,1	22,0	70,6	0,3	11,5	23,5	65,0
Nicaragua	2003	30,5	18,0	40,0	11,6	17,5	27,5	55,0
Niederlande	2005	3,0	20,0	72,9	4,1	2,1	24,4	73,6
Niederländische Antillen	2005	0,7	15,0	84,1	0,2	11,7	29,8	58,5
Norwegen	2005	3,3	20,8	75,9	0,0	1,6	43,3	55,1
Österreich	2005	5,5	27,5	66,7	0,2	1,5	30,7	67,8
Oman	2000	6,4	11,2	82,1	0,4	2,0	57,2	40,8
Pakistan	2005	43,0	20,3	36,6	0,0	21,6	25,1	53,3
Panama	2005	15,7	17,2	67,1	0,0	7,7	16,4	75,9
Papua-Neuguinea	2000	72,3	3,6	22,7	1,3	34,4	39,8	25,8
Paraguay	2003	31,5	15,8	52,7	0,0	20,2	22,5	57,3
Philippinen	2005	37,0	14,9	48,1	0,0	14,3	32,3	53,4
Polen	2005	17,4	29,2	53,4	0,0	4,8	30,7	64,5
Portugal	2005	11,8	30,6	57,5	0,1	2,9	24,6	72,5
Puerto Rico	2005	2,1	19,0	79,0	-0,1	0,2	48,9	50,9
Rumänien	2005	32,1	30,3	37,5	0,1	10,1	35,0	54,9
Russische Föderation	2005	10,2	29,8	60,0	0,0	5,6	38,0	56,4
Saint Lucia	2003	11,4	17,7	52,7	18,2	5,3	18,1	76,6
Sambia	1998	70,0	7,0	23,0	0,0	21,1	29,2	49,7
Saudi-Arabien	2002	4,7	21,0	74,2	0,1	5,1	51,5	43,4
Schweden	2005	2,0	22,0	75,7	0,2	1,1	28,2	70,7

Länder, Territorien und Gebiete	Jahr	Anteil an der Beschäftigung (%)				Anteil am BIP (%)		
		Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Sonstige	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
Schweiz	2005	3,9	22,8	73,2	0,1	1,2	27,5	71,3
Singapur	2005	–	29,5	69,6	0,9	0,1	33,8	66,1
Slowakei	2005	4,7	38,8	56,3	0,2	3,5	29,4	67,2
Slowenien	2005	8,8	37,2	53,3	0,5	2,5	34,1	63,4
Spanien	2005	5,3	29,7	65,0	0,0	3,3	29,5	67,2
Sri Lanka	2005	30,3	25,2	38,4	6,0	16,8	26,1	57,2
Südafrika	2005	7,5	25,6	66,6	0,2	2,5	30,3	67,1
Suriname	2004	8,0	23,0	64,3	4,8	11,2	23,5	65,3
Arabische Republik Syrien	2003	27,0	25,6	47,3	0,1	26,7	32,6	40,8
Tadschikistan	1997	46,2	17,4	29,1	7,3	35,4	28,7	35,9
Vereinigte Republik Tansania	2001	82,1	2,6	15,3	0,0	44,7	15,9	39,4
Thailand	2005	42,6	20,2	37,1	0,1	9,9	44,1	46,0
Trinidad und Tobago	2005	4,3	31,0	64,3	0,4	21,5	46,4	32,1
Tschad	1993	83,0	2,1	14,5	0,4	32,5	14,1	53,5
Tschechische Republik	2005	4,0	39,5	56,5	0,1	2,9	37,2	59,8
Türkei	2005	29,5	24,7	45,8	0,0	11,7	23,7	64,6
Uganda	2003	69,1	7,6	22,2	0,0	23,1	24,1	52,8
Ukraine	2005	19,4	24,2	56,4	0,0	26,8	27,7	45,4
Ungarn	2005	5,0	32,4	62,6	0,0	4,4	31,7	63,9
Usbekistan	1999	38,5	19,4	35,2	6,9	7,5	33,8	58,7
Bolivarische Republik Venezuela	2002	9,8	20,9	69,1	0,2	13,8	44,7	41,5
Vereinigte Arabische Emirate	2000	7,9	33,4	58,6	0,2	15,0	49,0	35,9
Vereinigte Staaten	2005	1,6	20,6	77,8	0,0	1,0	22,0	77,0
Vereinigtes Königreich	2005	1,4	22,0	76,3	0,3	2,2	25,9	71,9
Vietnam	2004	57,9	17,4	24,7	0,0	6,0	48,8	45,2
Westjordanland und Gazastreifen	2005	14,6	26,3	58,0	1,1	5,9	9,5	84,6
Zypern	2005	4,7	24,1	70,3	0,9	2,9	39,0	58,1

Anhang II

Arbeitsproduktivität als Wertschöpfung pro Erwerbperson in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, 2005, Gesamtwerte und Indexwerte (1980 = 100)

Land	Wertschöpfung pro E-Person – Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (konstant.1997 US\$)	Index (1980 = 100) der Wertschöpfung pro E-Person – Land-, Forstwirtschaft und Fischerei
Ägypten	3.296	190,8
Albanien	1.044	206,4
Algerien	1.786	148,8
Argentinien	17.144	206,7
Australien	46.686	233,0
Bangladesch	486	96,6
Belarus	9.001	–
Belgien	3.237	29,2
Benin	1.961	227,7
Bolivien	1.964	160,3
Brasilien	5.702	242,0
Bulgarien	21.545	173,1
Burundi	333	86,4
Chile	8.688	364,8
China	910	269,3
Costa Rica	3.974	173,4
Côte d'Ivoire	1.058	67,9
Dänemark	5.766	100,9
Demokratische Republik Kongo	69	72,7
Deutschland	26.248	290,5
Dominikanische Republik	2.581	180,9
Ecuador	3.109	218,5
El Salvador	1.837	95,9
Finnland	2.580	36,4
Frankreich	29.507	282,8
Georgien	287	–
Ghana	2.403	121,9
Griechenland	8.844	183,6
Guatemala	2.363	102,7
Guinea	298	148,3
Haiti	270	61,4

Land	Wertschöpfung pro E-Person – Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (konstant. 1997 US\$)	Index (1980 = 100) der Wertschöpfung pro E-Person – Land-, Forstwirtschaft und Fischerei
Honduras	1.469	119,3
Indien	718	144,0
Indonesien	1.113	175,2
Irak	4.231	285,3
Islamische Republik Iran	7.170	210,3
Irland	25.586	187,7
Israel	36.045	135,9
Italien	24.699	433,5
Japan	3.422	172,9
Jemen	487	–
Jordanien	1.189	80,0
Kambodscha	336	146,4
Kamerun	129	175,0
Kanada	37.357	189,0
Kasachstan	4.082	–
Kenia	317	93,4
Kirgistan	1.829	–
Kolumbien	4.719	134,3
Republik Korea	4.859	456,9
Kuba	294	97,7
Lettland	5.140	–
Litauen	6.900	–
Luxemburg	19.712	164,8
Madagaskar	755	68,7
Malawi	264	124,3
Malaysia	7.864	229,7
Mali	669	156,1
Marokko	1.204	157,2
Mexiko	3.899	143,9
Mosambik	1.875	139
Myanmar	972	211,3
Nepal	562	144,1
Neuseeland	45.304	218,8
Nicaragua	806	75,1
Niederlande	20.675	210,5
Niger	129	101,2
Nigeria	1.754	465,4
Norwegen	17.840	297,4
Österreich	5.762	176,6
Pakistan	1.598	163,0
Panama	3.577	179,7
Papua-Neuguinea	470	130,0
Paraguay	2.807	142,9
Peru	2.076	164,8
Philippinen	1.313	109,0
Polen	3.087	185,3

Land	Wertschöpfung pro E-Person – Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (konstant. 1997 US\$)	Index (1980 = 100) der Wertschöpfung pro E-Person – Land-, Forstwirtschaft und Fischerei
Portugal	4.428	203,3
Ruanda	253	91,9
Rumänien	2.911	66,4
Russische Föderation	2.202	–
Sambia	1.943	109,3
Saudi-Arabien	4.336	781,9
Schweden	39.166	223,9
Schweiz	7.998	123,9
Senegal	393	90,6
Simbabwe	536	80,7
Singapur	3.830	144,6
Slowakei	19.443	–
Slowenien	6.594	–
Spanien	20.788	340,0
Sri Lanka	1.307	130,7
Südafrika	3.594	165,8
Sudan	379	277,8
Arabische Republik Syrien	3.948	123,1
Tadschikistan	371	–
Vereinigte Republik Tansania	239	153,8
Thailand	1.654	196,1
Tschad	551	141,8
Tschechische Republik	16.953	188,1
Tunesien	2.960	172,6
Türkei	2.703	142,2
Turkmenistan	2.866	–
Uganda	194	129,9
Ukraine	3.089	–
Ungarn	27.514	387,7
Uruguay	17.987	216,2
Usbekistan	3.313	–
Bolivarische Republik Venezuela	4.164	102,2
Vereinigte Staaten	52.585	274,5
Vereinigtes Königreich	33.636	198,8
Vietnam	98	205,1
Zypern	19.288	195,0

IAA: Key Indicators of the Labour Market, 5. Aufl., Genf (2007).