# Das Weltbeschäftigungsprogramm der IAO

Ein Beitrag zur Weltbeschäftigungskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation

LOUIS EMMERI.

Weltweite Konferenzen, also solche mit Beteiligung aller Staaten der Erde und mit einem dementsprechenden großen Troß von jeweils einigen tausend Mitwirkenden, sind herausragende Merkmale unserer Zeit, und doch werden sie schon Gewohnheit. In diesem Jahr sind es die Dritte Seerechtskonferenz mit den Verhandlungsrunden vier und fünf, die Vierte Welthandelskonferenz, die Weltkonferenz für Probleme des menschlichen Wohnens HABITAT und die Weltbeschäftigungskonferenz. In den letzten Jahren waren es unter anderen die Weltrohstoffkonferenz, die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen für eine neue Weltwirtschaftsordnung, die Weltbevölkerungskonferenz, die Welternährungskonferenz, die Weltfrauenkonferenz. Häufung, Teilnehmerkreis und Thematik dieser großen Konferenzen zeigen deutlich das Zusammenrücken der Staaten und Völker, sie sind Ausdruck einer wachsenden Weltinnenpolitik, was nicht gleichzusetzen ist mit Einigkeit, sie demonstrieren die immer dichter werdende gegenseitige Abhängigkeit der Weltteile voneinander und sie konzentrieren sich auf ein Überleben der Menschheit in erträglichem Zustand. Auch ohne Atomkrieg bedarf es zur Friedenswahrung angesichts der Bevölkerungsexplosion, der Armut, des Hungers und der Massenarbeitslosigkeit in weiten Teilen der Welt der äußersten Anstrengungen aller Verantwortlichen. Aber diese können nur tatkräftig handeln, wenn sie bei ihren Völkern Verständnis für die Weltprobleme finden. Das gilt auch für die breite deutsche Bevölkerung. Sie ist sich ihrer Pflichten gegenüber den Weltläuften noch keineswegs bewußt, sie empfindet ihren im Weltmaßstab außerordentlich hohen Lebensstandard als eine ihr zustehende Selbstverständlichkeit. Der Verzicht aber auf Anteilnahme an den Sorgen der anderen Völker schützt nicht vor den nachteiligen Folgen für uns. - Der nachstehende Beitrag zeigt die Probleme auf dem Gebiet der Weltbeschäftigung auf, so wie sie die Weltbeschäftigungskonferenz, die vom 4. bis 17. Juni 1976 in Genf im wesentlichen unter der Leitung und Durchführung des Autors stattfand, zur Lösung aufgegeben waren. Die Konferenz hat eine Grundsatzerklärung und ein mehrteiliges Aktionsprogramm einstimmig angenommen, dessen Ziel es unter anderem ist, Arbeitsplätze für 300 Millionen chronisch Unbeschäftigter zu schaffen. -Auf die Ergebnisse der Weltbeschäftigungskonferenz kommen wir noch zurück. Weltkonferenzen behandeln Langfristprobleme, und dementsprechend haben ihre unmittelbaren Ergebnisse vor allem die Aufgabe, richtungweisend zu sein.

#### 1. Begründung

Die Erste UNO-Entwicklungsdekade während der 60er Jahre war in vielerlei Hinsicht enttäuschend. Tatsache bleibt jedoch, daß die durchschnittliche Rate des wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer während dieser Dekade auf etwa 5 Prozent anstieg, wobei mehrere Länder sogar 7 bis 8 Prozent erreichten. Trotz dieser durchaus nennenswerten wirtschaftlichen Wachstumsraten, die über eine relativ lange Zeitperiode gehalten werden konnten, wurde es plötzliche am Ende der Dekade deutlich, daß die Beschäftigungssituation angesichts der steigenden Bevölkerungszahlen, die nach produktiven Verdienstmöglichkeiten suchten, sich verschlimmerte. Gleichzeitig wuchs das Bewußtsein, daß sich die Trends in der Einkommensverteilung verschlechterten und daß sich als Konsequenz daraus ein Ansteigen der Zahl derjenigen Menschen ergab, die in völliger Armut lebten. Diese sich gegenseitig beeinflussenden Entwicklungen hatten auch für diejenigen Entwicklungsländer Gültigkeit, deren wirtschaftliche Wachstumsraten weit über dem Durchschnitt lagen.

Was war geschehen? Wie kann diese Situation erklärt werden? Die Strategie einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der Ansatz, der in den meisten Entwicklungsländern nach dem Zweiten Weltkrieg als Grundlage einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsplanung und -politik verwendet worden ist, findet sich in den theoretischen Arbeiten von W. Arthur Lewis sowie bei Fei und Ranis1. Kurz zusammengefaßt liegt diesem Arbeitskräfteüberschuß-Modell folgender Ansatz zugrunde: Innerhalb der Wirtschaft eines Landes kann zwischen zwei Sektoren unterschieden werden, dem modernen Sektor und dem traditionellen Sektor. Dabei wird der moderne Sektor als die Maschine des Wirtschaftswachstums betrachtet, der den gesamten Konvoi der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Bewegung setzt und auf Touren bringt. Der traditionelle Sektor liefert die billigen Brennstoffe für die Maschine, die in Form von Arbeitskräften im Überfluß vorhanden sind. Auf diese Art und Weise wandern arbeitslose und unterbeschäftigte Personen des traditionellen Sektors in den modernen Sektor, wobei angenommen wird, daß sie vollständig und produktiv in den sich rasch expandierenden Industrie- und Dienstleistungssektoren beschäftigt werden. Die Wirtschaftsplaner und politischen Entscheidungsträger sollten sich daher voll und ganz auf das Wachstum und die Expansion des modernen Sektors konzentrieren. Eine wichtige Annahme dieser äußerst vereinfachten Version des Arbeitskräfteüberschuß-Modells besteht darin, daß die Realeinkommen und -gehälter im modernen Sektor so lange konstant bleiben, wie das Angebot an Arbeitskräften aus dem traditionellen Sektor im Überfluß vorhanden ist. Aber wie hat sich diese Situation tatsächlich entwickelt? Die Wirklichkeit sah so aus, daß der moderne Sektor sich zu einer besonders kapitalintensiven (teilweise, weil Löhne und Gehälter dort nicht konstant blieben) Enklave mit hoher Arbeitsproduktivität entwickelte und sich auf wenige Städte konzentrierte - eine Enklave aus Stahl und Glas, in der eine Handvoll privilegierter Leute Einkommen und Gehälter bezogen, die weit über dem Durchschnitt des Landes lagen. In der Zwischenzeit galoppierte die demographische Entwicklung weiter und führte zu einem Bevölkerungswachstum von 2,5 bis 3,5 Prozent jährlich. Gleichzeitig wurden die Land/Stadt-Wanderungen zum städtischen modernen Sektor wegen der schönen Leuchtreklamen und hohen Gehälter in den Städten immer wichtiger, weiterhin angeregt durch eine schlecht geplante Bildungspolitik und -expansion.

Rückblickend können wir heute sagen, daß der moderne Sektor sich wegen seines kapitalintensiven Charakters und seiner hohen Arbeitsproduktivität sehr schnell entwickeln konnte und entwickelt hat, aber viel weniger produktive Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen hat, als ursprünglich angenommen wurde. Wegen des beschleunigten Bevölkerungswachstums, der Bildungsexplosion und des viel langsameren Wachstums des traditionellen Sektors wurde Unterbeschäftigung in den ländlichen Gebieten in eine sichtbare und offene Arbeitslosigkeit in dem städtischen Sektor transformiert, was wiederum zur Schaffung und Expansion eines sogenannten städtischen informellen Sektors führte².

Das konventionelle Entwicklungsmodell beruhte daher auf der Annahme, daß Wachstum an sich — mit der Betonung des modernen Sektors — die Lösung für Entwicklung bedeutete, weil, wie es in der Annahme hieß, die Früchte dieses Wachstums automatisch und als Selbstverständlichkeit sowie innerhalb einer kurzen Zeitperiode auch den weniger privilegierten Sektoren der Wirtschaft und den ärmeren Teilen der Bevölkerung zugute kämen. Diese Annahme hat sich als falsch

erwiesen. Das auf der Grundlage dieses Modells erzielte Wirtschaftswachstum konzentrierte sich auf wenige moderne und kapitalintensive Zweige des Industrie- und Dienstleistungssektors, die Enklaven blieben und nur einen sehr geringen Ausbreitungseffekt besaßen. Auf diese Weise war es möglich, respektable Wachstumsindikatoren zu beobachten, die jedoch die zerstörerischen Trends in der Beschäftigungslage und Einkommensverteilung verbargen.

Rückblickend erstaunt es, wie lange Sozialwissenschaftler, Beamte und Politiker all diese Tatsachen als Variationen des Arbeitskräfteüberschuß-Modells betrachteten, die durch kleine Veränderungen hier und dort innerhalb des bestehenden Theoriestücks beseitigt werden könnten. Nur wenige Leute erkannten bereits rechtzeitig, was sich tatsächlich ereignete, und zogen daraus die Schlußfolgerung, ein alternatives Entwicklungsmodell zu suchen, das viel expliziter und direkter sich darauf konzentrierte, die Produktivität und die Einkommen der Wirtschaftssektoren mit niedriger Produktivität zu verbessern.

Was aber meinen wir, wenn wir von Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsproblemen sprechen? Während das Konzept der Einkommensverteilung nicht weiter ausgeführt werden muß, erscheint es wünschenswert, das Beschäftigungsproblem ausführlicher zu erläutern. Das Beschäftigungsproblem, so wie wir es im Weltbeschäftigungsprogramm der IAO sehen, weist drei herausragende Aspekte auf. Der erste Aspekt bezieht sich auf offene Arbeitslosigkeit, wo die Einkommen gleich Null sind. Dies ist ein besonders dramatisches Problem, aber tatsächlich handelt es sich, gemessen an dem gesamten Beschäftigungsproblem, um eine relativ geringe quantitative Größe. Dies um so mehr, wenn wir die Tatsache berücksichtigen, daß, gemessen an der Zahl der Familienvorstände, die in diese Kategorie fallen, die Zahl sogar kleiner ist. Mit anderen Worten, und ohne den Ernst dieses Teils des Problems zu unterschätzen, offene Arbeitslosigkeit ist hauptsächlich ein Problem der Unterstützung durch die Familie. Der wichtigste Aspekt des Beschäftigungsproblems ist der zweite, der sich auf all diejenigen Menschen bezieht, die nicht arbeitslos im Sinne eines konventionellen Kriteriums sind (im Gegenteil, gemessen in Arbeitsstunden pro Tag sind sie oftmals überbeschäftigt), die aber nur ein Almosen für ihre Arbeit erhalten. Hier finden wir daher all diejenigen Leute, deren Produktivität niedrig ist, die nicht angemessen eingesetzt werden und deren Einkommen unterhalb der sogenannten Armutsgrenze liegen. Der dritte Aspekt schließlich kann beinahe als die psychologische oder Frustrationsdimension des Beschäftigungsproblems bezeichnet werden. Die spektakulärste Illustration dieses Aspektes ist das Problem der ausgebildeten Arbeitslosen, d.h. der Leute, die möglicherweise einen Job finden könnten, der jedoch unterhalb ihrer Hoffnungen und Erwartungen liegt, aufgrund derer sie glauben, ein automatisches Recht auf einen gegebenen Status innerhalb der professionellen Hierarchie, verbunden mit einem gegebenen Einkommensniveau, zu besitzen.

Der zweite Aspekt der Armutsaspekt, ist eindeutig der wichtigste, was jedoch nicht bedeutet, daß die anderen Aspekte unwichtig sind. Der Lebensbeginn junger Menschen, gleich, ob sie einige Jahre zur Schule gegangen sind oder nicht, mit einer frustrierenden Runde der Arbeitssuche kann kaum als guter Beginn bezeichnet werden und kann sehr wichtige Konsequenzen für ihr weiteres Verhalten haben. Die niedrige Produktivität und der schlechte Einsatz vieler Menschen in der Erwerbsbevölkerung ist ein sichtbares Hindernis für ein höheres und breiter gestreutes Wirtschaftswachstum.

Um dem Beschäftigungsproblem in dem oben definierten Sinne zu begegnen, deren Ursprung in dem von uns so genannten konventionellen Modell des Wirtschaftswachstums liegt, müssen wir dieses Modell der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ändern. Es ist nicht möglich, das Beschäftigungsproblem durch Flickwerk zu lösen. Viel drastischere und radikalere Aktionen sind erforderlich.

#### 2. Maßnahmen

Die Hauptziele des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms können unmittelbar aus der vorangegangenen Diskussion entwickelt werden. Allgemein formuliert, handelt es sich darum, erstens die Planung und Politik einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung innerhalb einer umfassenden Entwicklungsstrategie neu zu formulieren, welche die oben genannten Probleme der Beschäftigung und Einkommensverteilung effektiver lösen kann, und zweitens den Ländern in der Verwirklichung ihrer Strategien oder Teilen davon zu helfen. Hierbei handelt es sich um äußerst hochgesteckte Zielsetzungen, und es kann gefragt werden, was eine internationale Organisation, selbst wenn sie mit der gesamten UN-Familie arbeitet, wie wir es natürlich innerhalb des Weltbeschäftigungsprogramms tun müssen, möglicherweise unternehmen kann angesichts eines solch komplexen Problems, das die gesamte Struktur der ökonomischen und wirtschaftlichen Entwicklung mit einschließt. Die Antwort, die ich auf diese wichtige Frage geben möchte, besteht darin, daß wir Aktionsmöglichkeiten schaffen müssen, die in ihren Ambitionen mit den Zielen vergleichbar sind. Aber wir müssen in unseren Erwartungen bescheiden sein, denn die politischen Entscheidungsprozesse bleiben natürlich in den Händen der nationalen Regierungen und entziehen sich der Kontrolle internationaler Organisationen.

Das oben definierte Beschäftigungsproblem war ein völlig neues Problem, nicht nur für die internationale Arbeitsorganisation (IAO), sondern auch für jeden anderen. Angesichts seiner vielen Dimensionen war es notwendig, unterschiedliche Aktionsmöglichkeiten im Rahmen des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms zu entwickeln, um die Zielsetzungen zu erreichen. Vier größere und neue Aktionsmittel wurden daher geschaffen: 1. Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien; 2. Handlungsorientierte Forschungsprogramme; 3. Arbeitsgruppen zur länderspezifischen Analyse des Beschäftigungsproblems; 4. Arbeitsgruppen zur regionalen Analyse des Beschäftigungsproblems.

Der Hauptzweck dessen, was wir als Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien bezeichnen, bestand darin, die Regierungen von Entwicklungsländern in dem Versuch zu unterstützen, eine beschäftigungsorientierte Entwicklungsstrategiek mit einem höheren Grad an Präzision zu definieren. Wie sieht eine solche Strategie aus? Wie unterscheidet sie sich von den bereits erprobten Rezepten, d.h. den konventionellen Entwicklungsstrategien? Unterscheidet sich die neue Strategie tatsächlich in größerem Maße von der konventionellen? Und bedeutet das für die betroffenen Regierungen einen größeren Bruch mit ihren bisher verfolgten politischen Maßnahmen? Dies sind einige der Fragen, mit denen sich die ersten Studienkommissionen (nach Kolumbien, Sri Lanka, Iran, Kenia und den Philippinen) zur Formulierung umfassender Beschäftigungsstrategien beschäftigt haben.

Natürlich mußten diese Studienkommissionen in einem Nebel arbeiten, der daher rührte, daß die vielen unbekannten Beziehungen, die existieren, wenn man sich darum bemüht, von der Monarchie zur Koalition überzugehen, d.h. wenn eine Vielzahl von Prioritäten simultan gesetzt werden muß und an die Stelle eines einzigen Ziels tritt, wie z.B. dem Wachstum des Brutto-Inlandproduktes. Wegen dieses Nebels waren die Berichte³ der Studienkommissionen nur in der Lage, die Konturen einer >beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie« aufzuzeichnen. Es ist eine der Hauptaufgaben der handlungsorientierten Forschungskomponente des Weltbeschäftigungsprogramms, sicherzustellen, daß der Nebel zerstreut wird und daß sämtliche Einzelheiten dieser neuen Konstruktion zum Vorschein kommen.

Die Berichte der ersten vier Studienkommissionen wurden im März 1973 sorgfältig auf einem Bewertungstreffen diskutiert, an dem die Leiter dieser Kommissionen, Vertreter der betroffenen Länder, wissenschaftliche Berater und Vertreter verschiedener internationaler Organisationen teilnahmen4. Nach Meinung der Teilnehmer haben diese vier Kommissionen mit ersten Versuchen in die neue Richtung ihr Hauptziel erfüllt, wobei der Erfolg in vielerlei Hinsicht die Erwartungen übertraf. Es wurde besonders bewertet, daß sie die Beschäftigungsfragen in den Mittelpunkt einer Politik der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stellten. Die Studienkommissionen haben auch gezeigt, daß eine fundamentale Neuorientierung gegenüber Entwicklungsproblemen sowohl auf seiten der Regierungen als auch auf seiten der internationalen Organisationen in der Tat notwendig ist. Ein anderer wichtiger Beitrag der Kommissionen bestand darin, neue Wege für Forschung und Politik zu öffnen, die bereits heute die Aufmerksamkeit von Sozialwissenschaftlern, politischen Entscheidungsgremien und einer Reihe von internationalen Organisationen auf sich lenken. Die erstmals erfolgte Neuformulierung der Entwicklungsprobleme und -strategien hat das vorhandene Unwissen über viele Aspekte des Entwicklungsprozesses besonders deutlich hervorgehoben und zu entsprechenden Forderungen nach einer verbesserten statistischen Basis und anderen Informationen über Beschäftigung, Einkommensverteilung und die Struktur der sozioökonomischen Institutionen in den Entwicklungsländern ge-

Wie bereits hervorgehoben, soll die handlungsorientierte Forschungskomponente sicherstellen, daß die Konturen der neuen Entwicklungsstrategie in allen Einzelheiten sichtbar werden. Die spezifischen Ziele und Inhalte dieses Teils unserer Arbeit sind in einem Dokument beschrieben, das eine beträchtliche Aufmerksamkeit hervorgerufen hat<sup>5</sup>. Hier konzentrieren wir uns auf die Hauptkomponenten einer beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie, d.h. auf die Auswahl der Techniken, auf Einkommensverteilung, demographische Faktoren, Erziehung und Ausbildung, internationalen Handel und Wanderungsbewegungen, urbane Beschäftigungsprobleme unter Einbeziehung des informellen Sektors, Sofortprogramme zur Beschäftigung, d.h. politische Maßnahmen und Projekte, die kurzfristige Implikationen für die Beschäftigung und Einkommensverteilung haben. Jeder dieser Arbeitsbereiche wird

von einem Projektleiter in Genf organisiert, der dort mit einer kleinen Gruppe von Leuten arbeitet, die von einem Lenkungsausschuß angeleitet werden, der aus jeweils 6-10 bekannten Persönlichkeiten besteht, die auf diesem Gebiet längere Zeit gearbeitet haben, obwohl nicht notwendigerweise im Zusammenhang mit den Aspekten der Beschäftigung und Einkommensverteilung. Der Lenkungsausschuß trifft sich regelmäßig, aber seine Mitglieder stehen in ständigem Kontakt mit den entsprechenden Projektleitern. Konzeptionelle und zusammenfassende Arbeiten werden durch die Mitarbeiter in Genf und die Mitglieder des Lenkungsausschusses erstellt. Aber der größte Teil der Arbeit besteht in konkreten Fallstudien für die einzelnen Entwicklungsländer, die vor allem durch örtliche Institutionen und Individuen erfolgen, manchmal in Zusammenarbeit mit unseren länder- und regionalspezifischen Arbeitsgruppen, mit Mitgliedern des Lenkungsausschusses oder mit den zentralen Genf-Mitarbeitern. Wenn immer möglich, werden diese länderspezifischen Fallstudien auf die Arbeiten der Studienkommissionen bezogen, entweder in der Form von Folgeaktivitäten, um genauere Antworten auf die Probleme zu geben, welche diese Kommissionen nicht ausreichend klären konnten, oder um vorbereitende Aktivitäten durchzuführen, bevor eine Mission das jeweilige Land besucht. Daraus können für viele Forschungsaktivitäten folgende Zielvorstellungen entwickelt werden:

- Um zu konkreteren und detaillierteren politischen Empfehlungen in Gebieten und Ländern zu gelangen, in denen die gegenwärtige Wissens- und Informationsbasis nicht ausreicht:
- um Bauelemente und Brücken zu gewinnen (dargestellt durch die einzelnen Studien des Forschungsprogramms), um zu einer vollständigen und operationalisierten alternativen, beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie zu gelangen.

Einer der Hauptkritikpunkte, der gegen diese Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien entwickelt wurde, besteht darin, daß es sich um eine hit and run-Übung handele: Ein Schwarm berühmter Wissenschaftler hält sich in einem Land für eine relativ kurze Zeit auf, untersucht die verschiedenen Komponenten einer beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie in großer Eile, schreibt den ersten Entwurf für einen Bericht und verläßt das Land so plötzlich, wie er dort auftauchte. Hier handelt es sich natürlich um

Die Bundesrepublik Deutschland ist auf Weltkonferendie von den Vereinten Nationen einberufen den oder unter ihrer Schirmherrschaft stehen, ein sehr beachteter Teilnehmer. Kraft ihrer Stellung in der Welt als Handels-, Industrie- und Währungsmacht kann auch nicht anders sein. Aber das bedeutet keineswegs nur Ansehen, sondern vor allem aktive Teilnahme an den Weltproblemen und an der Übernahme einer angemessenen Mitverantwortung. Die Regierung ist sich desbewußt und handelt entsprechend. die breite deutsche Bevölkerung aber noch keineswegs in dem erforderlichen Maße. Bild zeigt einige deutsche Teilnehmer an der Weltbeschäftigungskonferenz (ver-gleiche S.65—76). Von links nach rechts: Ministerialrat Dr. Christof Rosenmöller, Ministerialdirektor Manfred Baden, deutscher Delegationschef, und ORR Dr. E. Kreuzaler, sämtlich vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.



eine übertriebene Darstellung, aber es stimmt, daß diese Kommissionen nicht immer genug Zeit aufbringen, um ihre Empfehlungen in voller Kenntnis der politischen, institutionellen und administrativen Beschränkungen zu formulieren, unter denen die jeweiligen politischen Entscheidungsträger und Planer arbeiten.

Selbstverständlich tauchte die Idee auf, innerhalb des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms die Aktionsmittel darzustellen, welche die Vorteile der Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien maximieren und die Nachteile minimieren. Der Hauptvorteil dieser Kommissionen ist klar: Es handelt sich um die Möglichkeit, die besten Fachleute innerhalb spezifischer Arbeitsgebiete heranzuziehen, und zwar genau deswegen, weil sie darum gebeten werden, für eine relativ kurze Zeit zu kommen; ein anderer Vorteil besteht darin, daß die Studienkommissionen eine große Zahl von Spezialisten verschiedener Arbeitsgebiete zusammenbringen, deren Interaktionen während der Aufenthaltsdauer einen sehr konstruktiven, kumulativen Effekt haben können und in der Tat gehabt haben. Der Hauptnachteil ist auch klar, nämlich die kurze Aufenthaltsdauer in dem Lande.

Im Verlauf des Bewertungstreffens über die Arbeit der ersten vier Studienkommissionen für umfassende Entwicklungsstrategien wurde daher vorgeschlagen, daß eine der neuen vernünftigerweise zu entwickelnden Kooperationsformen darin bestehen könnte, daß sich »Arbeitsgruppen, die aus verschiedenen Sonderorganisationen und Sonderkörperschaften zusammenkommen und aus etwa sechs Leuten bestehen, sich bis zu zwei Jahre oder länger in einem Land aufhalten, um die Maßnahmen der Beschäftigungspolitik umzusetzen: Das Personal solcher Arbeitsgruppen und ihre Spezialisierungen könnten von Zeit zu Zeit wechseln und damit eine bessere Abdeckung der Probleme erlauben. Solche Arbeitsgruppen könnten auch mit kürzeren Aufenthalten der Studienkommissionen zur umfassenden Beschäftigungsanalyse verbunden werden, die für sie die vorbereitenden Arbeiten unternehmen, Folgetätigkeiten für deren Arbeiten übernehmen oder beides tun.«

Es erscheint sinnvoll, die Interpretation zu erklären, die wir dieser Idee von langfristigen Arbeitsgruppen für die länderspezifischen Beschäftigungsprobleme gegeben haben. Der Kern einer solchen länderspezifischen Arbeitsgruppe wäre eine Gruppe von vier bis sechs Leuten, die mindestens zwei Jahre in dem betreffenden Lande verbringen würden. In der Projektformulierung müßte Vorsorge für eine Ergänzung der Arbeit dieser Kern-Gruppe durch kurzfristige hochqualifizierte Expertisen getroffen werden, damit über bestimmte Problemkreise gearbeitet werden kann, welche durch diese Arbeitsgruppe nicht behandelt werden können. Solche zusätzlichen Expertisen würden während der Projektdauer in bestimmten Sequenzen oder zeitlich simultan eingeordnet werden. Im letzteren Fall würde es sich um eine Art Studienkommission für eine umfassende Beschäftigungsanalyse handeln, die in das langfristige Arbeitsprogramm der Kerngruppe eingebaut würde. Gleich, welcher Ansatz akzeptiert wird, es wird deutlich, daß diese Formel sehr nahe an die Kombination der Vorteile der Studienkommissionen mit den Vorteilen käme, die in solch einem langfristig orientierten Technische-Hilfe-Unternehmen vorhanden sind. Die Kerngruppe wäre gut informiert über die politischen und institutionellen Realitäten des Landes und könnte das Hintergrundmaterial vorbereiten, das für die Arbeit der kurzfristig tätigen, hochqualifizierten Experten notwendig ist; sie würde auf diese Weise den Ratgebern ermöglichen, einen maximalen Output zu erlangen, ohne den Blick für die Besonderheiten der spezifischen Situation eines Landes zu verlieren.

Ferner können solche länderspezifischen Arbeitsgruppen dazu eingesetzt werden, die Länder sowohl im Design als auch in der Durchführung der beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategien und -projekte zu unterstützen, und auf diese Weise die Aktivitäten der Erarbeitung und der Bewertung kombinieren.

Schließlich gibt es regionale Arbeitsgruppen zur Analyse der Beschäftigungssituation für Lateinamerika, Asien und Afrika, deren Hauptrolle darin besteht, an dem Design aller Aktivitäten des Weltbeschäftigungsprogramms in den entsprechenden Regionen und auch, wenn immer möglich, an der Durchführung dieser Aktivitäten teilzunehmen. Auf diese Art und Weise übernehmen sie eine umfassende regionale Koordinierungsfunktion. Dies würde ihnen auch helfen, eine regionalspezifische Sachkenntnis zu entwickeln, die ständig erneuert und angereichert wird und jederzeit zur Anwendung auf dem Länderniveau zur Verfügung steht. Die regionalen Arbeitsgruppen werden auf diese Art und Weise zu regionalen >Zentren des Wissens über Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsprobleme und -politiken, wo die angesammelte Erfahrung und der Sachverstand des Weltbeschäftigungsprogramms in den verschiedenen Regionen gespeichert und geordnet ist und wo durch Trainingsaktivitäten und Publikationen Hilfe beim Aufbau nationaler Apparate zur Beschäftigungsplanung und -politik zur Verfügung gestellt wird.

#### 3. Erste Ergebnisse

Wenn wir über die bisher erzielten Ergebnisse unserer Arbeit im Rahmen des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms sprechen, müssen wir zwischen den Ergebnissen in bezug auf neue Einsichten über die komplexen Beziehungen zwischen Output, Produktivität, Beschäftigung und Einkommensverteilung einerseits und Ergebnissen in bezug auf tatsächliche Änderungen in den Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsproblemen in Entwicklungsländern als Ergebnis von akzeptierten und besser geeigneten Entwicklungsstrategien andererseits sprechen. Beide Dimensionen sind einfach deswegen wichtig. weil sie nicht unabhängig voneinander erreicht werden können, es sei denn, wir sind davon überzeugt, daß wir bereits sämtliche Antworten haben, und daß es nur noch eine Frage ist, wie die bekannten Tatsachen politisch umgesetzt werden können. Nur wenige Leute würden solch eine extreme Position vertreten.

Es ist daher wichtig, mit einigen Beispielen der Ergebnisse dieser neuen Einsichten zu beginnen. Und wenn wir über erste Ergebnisse sprechen, sei es von einem technischen, sei es von einem politischen Gesichtspunkt, sollten wir nicht die Tatsache vergessen, daß das Weltbeschäftigungsprogramm erst vor fünf Jahren begann und erst vor etwa vier Jahren operationalisiert wurde. Es sollte deutlich hervorgehoben werden, daß die Probleme der Beschäftigung und Einkommensverteilung nicht von einem Tag zum anderen gelöst werden können, denn dies würde einen vorhandenen allgemeinen Entwicklungsansatz implizieren.

Die ersten Ergebnisse, die wir erzielten, bezogen sich auf die Definition der Dimension und der Charakteristika des Beschäftigungsproblems. Diese haben wir bereits in Abschnitt 1 vorgetragen; sie werden heute generell akzeptiert. Aber dies war vor einigen Jahren noch nicht der Fall, als die meisten Beobachter den gesamten Armutsaspekt des Problems ignorierten und sich auf das Problem der offenen Arbeitslosigkeit und einige Aspekte der Unterbeschäftigung konzentrierten. Es handelt sich um diese Betonung der Armutsdimension, die über die Einkommensverteilung das Beschäftigungsproblem mit den allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Fragen verbindet. Es handelt sich um die gleiche Betonung, die heute viele Wirtschaftswissenschaftler zu der Schlußfolgerung geführt hat, daß die allgemeine Rate des wirtschaftlichen Wachstums als ein Entwicklungsindikator sich nicht eignet, und daß verschiedene Gewichtungen in bezug auf Steigerungen der Einkommen unterschiedlicher sozialer Gruppen durchgeführt werden müssen.

Eine zweite Erkenntnis wurde dadurch erreicht, daß wir eine quantitative Beziehung zwischen der Einkommensverteilung in einem Land einerseits und dem Beschäftigungsproblem andererseits herstellen, eine Beziehung, die sich von den üblichen Hypothesen in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur deutlich unterschied. Diese konventionelle Beziehung war noch immer von der Annahme bestimmt, daß Leute mit höherem Einkommen mehr sparen würden, und daß daher eine ungleiche Einkommensverteilung geeignet sei, mehr Ersparnisse zu erzielen und damit zu höheren Investitionen zu führen, was wiederum für das Wirtschaftswachstum und das Beschäftigungsniveau positiv wäre. Die möglichen negativen Aspekte einer sehr ungleichen Einkommensverteilung auf das Beschäftigungsproblem wurden überhaupt nicht genügend hervorgehoben. In der Tat zeigten die hohen Einkommen oftmals ein bizarres Verhalten, das Land zu verlassen: Ersparnisse wurden oft ins Ausland transferiert oder große Teile der Einkommen wurden für Importgüter ausgegeben oder es handelte sich, falls die Güter im Lande produziert wurden, um kapitalintensive Güter. Niedrige Einkommen andererseits wurden viel stärker für arbeitsintensive Güter, die im Inland produziert wurden, verwendet. Auf diese Weise geben die beobachteten ungleichen Einkommensverteilungen in vielen Ländern nicht nur das Beschäftigungsproblem wieder, sondern verursachen auch dessen Existenz. Diese negative Beziehung wurde bereits früher hervorgehoben, aber erst in den letzten Jahren hat man versucht, die positiven Aspekte einer gegebenen Änderung in der Einkommensverteilung auf die Schaffung von produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten zu quantifizieren. Eine sehr interessante Situation ergibt sich daher dort, wo die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten eines der effektivsten Mittel wird, um eine gerechtere Einkommensverteilung zu erhalten, die ihrerseits weitere Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Auf einmal haben wir es, im Gegensatz zum bekannten Teufelskreis, mit einer Aufwärtsspirale zu tun.

Eine dritte und meines Erachtens sehr wichtige Erkenntnis, die für den alternativen Entwicklungsansatz grundlegend ist, der sich aus unserer Tätigkeit mit den Problemen der Beschäftigung und Einkommensverteilung ergibt, ist die Rolle des städtischen informellen Sektors und des ländlichen traditionellen Sektors. Wir haben bereits das Konzept des städtischen informellen Sektors erwähnt, als wir uns in unserer Einleitung auf den Bericht über die Beschäftigungssituation in Kenia bezogen. Im allgemeinen umfaßt dieser Sektor Aktivitäten, die wie folgt charakterisiert werden:

- 1. Leichter Zugang;
- 2. Vertrauen auf einheimische Präferenzen;
- 3. Unternehmen in Familienbesitz;
- kleine Unternehmensgröße;
- 5. hochgradig arbeitsintensive Technologie;
- Kenntnisse und Fähigkeiten, die außerhalb des formalen Schulsystems erworben werden;
- 7. nicht-regulierte und wettbewerbsorientierte Märkte.

Der Hauptteil der Beschäftigung innerhalb des informellen Sektors ist, zumindest potentiell, ökonomisch effizient und ertragbringend, obwohl es sich um kleinere Unternehmen handelt, begrenzt durch einfache Technologien, wenig Kapital, und darunter leidend, daß die Verbindungen zum modernen (formalen) Sektor fehlen. Es gibt umfangreiche Unterlagen über den technischen Wandel innerhalb des städtischen informellen Sektors und auch darüber, daß die reguläre Beschäftigung zu Einkommenserträgen erfolgt, die über dem Durchschnittsniveau der kleineren Landwirte liegt. In den meisten Fällen kann man eine starke Diskriminierung gegenüber den Aktivitäten des informellen Sektors durch Maßnahmen wie die Anwendung von unrealistischen hohen Standards und die Auferlegung von Lizenzbedingungen beobach-

ten. Es ist der generelle Eindruck, daß die meisten einheimischen Unternehmen wegen der Struktur der Volkswirtschaft klein sind, in der zahlreiche politische Maßnahmen den modernen formalen Sektor begünstigen. Gleich wichtig oder sogar noch wichtiger ist der Wettbewerbsvorteil, dessen sich die großen Firmen erfreuen, insbesondere als Ergebnis der staatlichen Maßnahmen zur Senkung der Kapitalkosten (zollfreie Importe von Kapitalgütern, niedrige Zinsraten) und zur Einschränkung des Wettbewerbs (hohe Zölle, Quoten, Regulierungen für Bauten, Gesundheit und Sicherheit). Es ist nicht immer sicher, ob viele Großfirmen im Verhältnis zu den kleinen Firmen ohne diese staatlichen Vorteile wettbewerbsfähig wären.

Daher wird eine positive Haltung der Regierungen gegenüber der Förderung des informellen Sektors vorgeschlagen. Die empfohlene Strategie würde folgende Maßnahmen umfassen:

- Überprüfung der Handelslizenzen mit der Maßgabe, unnötige Lizenzen zu streichen;
- Intensivierung der technologischen Forschung und Entwicklung über Produkte, die sich für eine Herstellung im informellen Sektor eignen;
- Versuche, den staatlichen Ankauf von Produkten und Dienstleistungen zu erhöhen, die aus dem informellen Sektor erhältlich sind;
- Einsatz von Großfirmen, um Sub-Kontraktoren im informellen Sektor auszubilden.

Eine analoge Hervorhebung innerhalb der entstehenden neuen Entwicklungsstrategie bezieht sich auf den traditionellen Landwirtschaftssektor. Im allgemeinen bezieht sich die vorgeschlagene Hauptstrategie hier auch auf eine fortschrittliche Modernisierung von unten nach oben. Es wird anerkannt, daß die Rolle des Landwirtschaftssektors im Prozeß der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung aktiv und nicht passiv sein soll und vom Sog des industriellen Sektors als führendem dynamischen Sektor abhängen soll, und daß die Betonung innerhalb der Landwirtschaft auf einer graduellen Entwicklung von traditionellen kleinen arbeitsintensiven Teilsektoren liegt.

Während der konventionelle Entwicklungsansatz, der auf dem Arbeitskräfteüberschuß-Modell beruht, einen indirekten Ansatz der Entwicklung durch den modernen Sektor bevorzugt, entscheidet sich der entstehende Alternativ-Ansatz für einen direkten Ansatz, der, natürlich ohne den modernen formalen Sektor zu vernachlässigen, ein gleiches Gewicht auf die bisher vernachlässigten Sektoren mit niedriger Produktivität legt. Einige Kritiker wenden dagegen ein, daß solch ein Entwicklungsansatz wegen seiner besonderen Bevorzugung der Sektoren mit niedriger Produktivität eine Fortdauer von niedrigen Einkommen und Armut impliziert. Nichts könnte entfernter von der Wahrheit sein. In der Tat besteht die Wahl zwischen einerseits einer Strategie, die eine kleine Minderheit im modernen formalen Sektor unverhältnismäßig stark bevorzugt, während die Mehrheit der Bevölkerung, die keinen Zugang zu diesem Sektor erlangen kann, sich kümmerlich und ohne Sicherheit in dem städtischen informellen und dem ländlichen traditionellen Sektor durchschlägt. Andererseits besteht die Wahl in einer Strategie, die angesichts dieser Situation direkt versucht, die Produktivität und die Einkommen der Leute in diesen Sektoren mit niedriger Produktivität zu heben. Es handelt sich daher um den letzteren Ansatz, der als der progressivere und der gerechtere anzusehen ist.

Eine vierte Erkenntnis, die wir im Verlaufe unserer bisherigen Arbeiten erhalten haben, behandelt die Beziehungen zwischen Erziehung, Ausbildung und Beschäftigung. Die starke Betonung, die auf die quantitativen Beziehungen zwischen der Beschäftigungsstruktur einerseits und der Bildungsexpansion andererseits gelegt wurde, kann nicht mehr als der richtige Ansatz betrachtet werden. Die Rolle und Verantwortung des

Erziehungs- und Ausbildungssystems bei der Bewältigung der Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsprobleme besteht weniger darin, die Zahl der Ingenieure und Techniker zu bestimmen, die zu einem zukünftigen Zeitpunkt gefragt ist, als vielmehr in der Frage, wie die Strukturen und Inhalte von Erziehung und Ausbildung aussehen sollen. Das formale Bildungssystem zeigt in den meisten Ländern typische kannibalistische Entwicklungstendenzen in dem Sinne, daß jede Bildungsstufe seine Produkte hauptsächlich für die nächst höhere Stufe erzieht, nicht jedoch für die Arbeitswelt außerhalb des Bildungssystems. Daher ist das gesamte Bildungswesen primär für die Minorität eingerichtet, die zur Spitze der Bildungsstufenleiter klettert, und nicht für die Mehrheit, die bereits aus dem System verschwindet, bevor das Ende der Leiter überhaupt in Sicht ist. Die Aspirationen und Erwartungen, die auf diese Art und Weise hervorgerufen und verewigt werden, können nicht durch einen Ansatz geheilt werden, der ständig >mehr vom Gleichen« anbietet. Vielmehr müssen die Strukturen und Inhalte der Erziehung verändert werden, die in einem qualitativen Sinne mit der unmittelbaren Umwelt der Schule verbunden werden, in der die Schüler und Studenten den Rest ihres Lebens verbringen

Eine andere wichtige Frage, die oft von denen vergessen wird, die von der Planung des Bildungswesens und der Expansion des Sekundar- und Hochschulbereichs besessen sind, ist folgende: Was geschieht mit den 25-50 Prozent derjenigen jungen Menschen, die entweder niemals zur Schule gehen oder aber sehr früh zu vorzeitigen Abgängern werden? Dies ist einer der Gründe, warum in den meisten Entwicklungsländern eine Neuverteilung der Ressourcen zum Vorteil einer Grunderziehung notwendig ist, um besser für die sehr jungen Menschen zu sorgen und um sicherzustellen, daß sie eine minimale, aber zumindest vollständige Grunderziehung erhalten. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, die Bedeutung der zu schaffenden Beziehungen zwischen formalen und informellen Bildungssystemen zu unterstreichen. Einfallsreiche informelle Ausbildungszentren müssen eingerichtet werden, welche diejenigen auffangen können, die vorzeitig das Bildungssystem verlassen mußten oder keine Chance hatten, überhaupt zur Schule zu gehen. Es wird sehr viel über den Gegensatz zwischen Gleichheit und Effizienz gesprochen. Dennoch bedeutet eine Neuverteilung der Ressourcen für eine Grunderziehung und die Schaffung von informellen Institutionen, die eine zweite Chance bieten, sowohl Gleichheit als auch Effizienz.

Es wäre möglich, diese Liste der Erkenntnisse über entstehende beschäftigungsorientierte Entwicklungsstrategien fortzusetzen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Wahl der Techniken, den Beschäftigungsproblemen in den Städten usw., aber die oben genannten Beispiele sind deutlich genug und repräsentativ für den Zweck dieser Übersicht.

Ich komme nun zu den Durchführungsaspekten unserer bisherigen Arbeit. Welche Kriterien können und sollten wir verwenden, um den politischen Erfolg oder Mißerfolg eines Programms dieser Art zu beurteilen? Sollte es die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze sein? Oder die Zahl der wirtschaftlichen Entwicklungspläne, in deren Zielfunktionen Probleme der Beschäftigungs- und Einkommensverteilung eine Priorität einnehmen? Oder die Intentionen, welche die politischen Entscheidungsträger öffentlich zum Ausdruck bringen? Oder sollten wir die Art der Ressourcenverteilung durch Regierungen als Hauptmaßstab nehmen? Ich persönlich glaube nicht, daß wir die Zahl der Arbeitsplätze, die tatsächlich in den Entwicklungsländern geschaffen wurden, als das geeignete Kriterium anwenden können, denn das würde bedeuten, daß wir das Beschäftigungsproblem durch irgendeinen Trick lösen könnten. Das Hauptkriterium sollte daher eine Kombination der letzten drei Kriterien sein, insbesondere des zweiten und des vierten, sofern ein Entwicklungsplan Leitlinien für eine Verteilung der Ressourcen enthält. Man kann die Intentionen einer Regierung nicht nur nach den proklamierten Zielen beurteilen, sondern viel wichtiger entsprechend ihrer tatsächlichen Verteilung der Ressourcen. Es ist daher wichtig, daß man nicht nur die Ziele der Entwicklungspläne untersucht, wie sie in den Präambeln proklamiert werden, sondern auch prüft, ob diese Intentionen innerhalb des Hauptteils solcher Pläne in geeignete Neuverteilungen und Neuorientierungen von Investitionen und anderen Ressourcen übersetzt wurden. Wenn diese Argumentationskette akzeptabel erscheint, dann können die bisherigen politischen Ergebnisse unter den gegebenen Schwierigkeiten des Problems als recht zufriedenstellend betrachtet werden, wenn man bedenkt, daß, wie in der vorangegangenen Diskussion deutlich wurde, drastische und fast revolutionäre Veränderungen in den politischen Maßnahmen der Regierungen erforderlich sind.

An erster Stelle erscheint es bedeutsam, daß neben der internationalen Arbeitsorganisation andere einflußreiche Organisationen ihren Ansatz erheblich zugunsten der Probleme von Beschäftigung und Einkommensverteilung verändert haben. Dies ist z.B. der Fall bei der Weltbank und der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO). Obwohl es viel wichtiger ist, zu wissen, was auf der Ebene der individuellen Regierungen stattfindet, sollte der Einfluß der internationalen Organisationen nicht zu gering eingeschätzt werden.

In bezug auf Aktionen der Regierungen gibt es keinen Zweifel über die Tatsache, daß in den letzten Jahren ein wichtiger Erdrutsch stattgefunden hat, was den Umfang der Bewußtseinsbildung und Dringlichkeit des Beschäftigungsproblems betrifft. Die Beispiele von Kenia und den Philippinen stellen bedeutende Meilensteine dar, in denen eine umfassende öffentliche Debatte nach der Unterbreitung der Berichte über die Beschäftigungssituation gegenüber den beiden Regierungen stattfand. Im Fall von Kenia führte dies in erster Linie zu einer Veröffentlichung der Regierung von Kenia in Form eines Sitzungsdokumentes über die Beschäftigungssituation (Nr. 10/1973), dem der Dritte Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung (1974-1978) folgte, der Anfang 1974 veröffentlicht wurde. Dieser Entwicklungsplan stellt eine Ausarbeitung des Dokumentes Nr. 10/1973 der Regierung dar und akzeptiert in einem sehr großen Maße die Veränderungen in der Entwicklungsstrategie, wie sie in dem IAO-Bericht über die Beschäftigungssituation in Kenia vorgeschlagen wurde. Dies bedeutet, entsprechend dem Kriterium, das wir weiter oben herausgearbeitet haben, daher eine wichtige Meßzahl, um die Überzeugung einer Regierung für eine direkte Lösung des Beschäftigungsproblems bewerten zu können.

Der Bericht über die Beschäftigungslage in den Philippinen ist erst kürzlich unterbreitet worden, aber es haben bereits viele Gruppen dieses Landes, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor, die Vor- und Nachteile des vorgeschlagenen Ansatzes in kleinen, aber hochqualifizierten Seminaren diskutiert. Wiederum könnte die Liste fortgesetzt werden, und sie könnte natürlich auch weniger günstige Bemerkungen über die Bedeutung von anderen Teilen unserer Arbeit enthalten. Ich denke aber, daß der entscheidende, hier hervorzuhebende Punkt die Tatsache ist, daß immer mehr Regierungen und Interessengruppen davon überzeugt sind, daß die gegenwärtige, aktuelle Politik nicht ausreicht, um die wichtigsten Probleme des letzten Quartals unseres Jahrhunderts zu bewältigen. Es besteht daher die reelle Chance, daß diesmal sehr wichtige Änderungen in den politischen Maßnahmen und Strategien nicht zu einer Katastrophe führen müssen.

### 4. Die internationale Dimension

Ein erheblicher Teil der bisherigen Arbeiten des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms hat sich überwiegend mit den nationalen Strategien und Maßnahmen für den effektiven Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut beschäftigt. In einigen Teilen haben sich die Berichte der Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsprogramme zwar auch mit den internationalen Faktoren beschäftigt, welche die jeweilige nationale Einkommensverteilung und Beschäftigungssituation beeinflussen; im großen und ganzen muß aber festgestellt werden, daß bisher keine systematische Analyse des Einflusses der Mechanismen des internationalen ökonomischen Systems auf die Beschäftigungslage durchgeführt worden ist. Andererseits ist ganz offensichtlich, daß die Probleme auf nationaler Ebene eng verbunden sind mit weltweiten Entwicklungen. Internationale wirtschaftspolitische Maßnahmen haben weit verbreitete und tiefgreifende Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur und Wachstumsaussichten von Entwicklungsländern und damit auf deren Beschäftigungsstand und Einkommensverteilung.

Der Exportsektor der meisten Entwicklungsländer stellt einen erheblichen Anteil der gesamten Arbeitsplätze. Preis- und Mengenveränderungen der Exportgüter haben unmittelbare und direkte Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung. Die Preisinstabilität der Exportgüter und die Verschlechterung der Terms of Trade haben die Schwierigkeiten einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte erheblich vergrößert. Ganz ähnlich hat der stetig abnehmende Anteil der nicht-ölproduzierenden Länder am Welthandel zum kalkulatorischen Verlust von mehreren Millionen Arbeitsplätzen geführt.

Auch die Mechanismen der internationalen Arbeitsmärkte haben in einer selektiven und diskriminatorischen Weise gewirkt. Während für gut ausgebildete Arbeitskräfte ein relativ offener Markt existierte, haben die meisten Industrieländer den Zuzug unqualifizierter Arbeitskräfte strikt begrenzt.

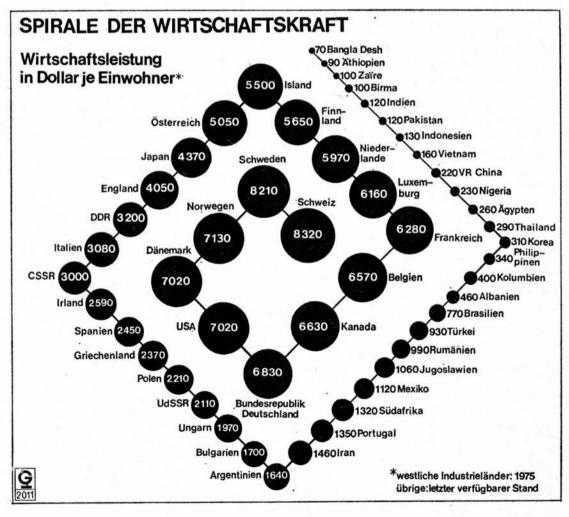
Folge dieser Politik war ein massiver Brain-Drain von den Entwicklungsländern in die Industrieländer. Dies hat wiederum in einer Reihe von Entwicklungsländern die Engpässe im Bereich qualifizierter Arbeitskräfte erheblich verschärft und ihre Chancen für technologischen Fortschritt, zusätzlich zu den negativen Konsequenzen auf die Einkommensverteilung, verringert.

Ausländische Privatinvestitionen haben in vielen Entwicklungsländern eine wichtige Rolle gespielt. Der Einfluß ausländischer Investitionen auf das gesamte Wirtschaftswachstum und die Zahlungsbilanzen ist in einer Reihe bemerkenswerter Studien untersucht worden. Vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit wurde jedoch bisher der Analyse der Auswirkungen solcher Investitionen auf die Beschäftigungslage und die Einkommensverteilung gewidmet. Es wäre beispielsweise nützlich, die sektorale Verteilung ausländischer Investitionen, die Art der eingesetzten Technologien in Unternehmen im Auslandsbesitz, den Beschäftigungseffekt und die Lohn- und Gehaltsstruktur dieser Unternehmen zu untersuchen

Eng verbunden mit dieser Fragestellung ist das Problem des Technologietransfers. In zunehmendem Maße wurde in den vergangenen Jahren den Ankauf- und Einsatzbedingungen von Technologie in Entwicklungsländern Aufmerksamkeit gewidmet. Aber auch hier stand die Preis-Problematik des Technologie-Transfers und ihre Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz im Mittelpunkt. Die Konsequenzen dieser Transaktionen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung in Entwicklungsländern blieb weiterhin unberücksichtigt. Es ist ebenfalls schwierig, gute Analysen des Einflusses der Entwicklungshilfe auf die Beschäftigungstrends zu finden. Einige Aspekte der Entwicklungshilfepolitiken der Industrieländer haben negative Beschäftigungskonsequenzen gehabt. Wir be-

Die Schweiz, das wohlha-bendste Volk der Welt? So ist es, wenn man von einigen Ministaaten wie Abu Dhabi und Katar absieht, die infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und ihrer vergleichsweise riesigen Ölvorkommen je Kopf der Bevölkerung eine Leistunge von 25 000 Dollar erbringen. Am Ende rangiert das arme Bangladesch mit 71 Millio-Menschen und einem unvorstellbaren Elend und mit wenig Aussicht auf Besserung. Und zwischen der Schweiz an der Spitze und Bangladesch am Ende sehen wir vorne einige skandinavische Länder, die USA und dann schon die Bundesre-publik Deutschland. Leider praktiziert die Schweiz ihre Verantworinternationale tung nicht mehr so, wie man es vom Staat des Internationalen Roten Kreuzes, des Europäischen Sitzes der Vereinten Nationen einiger bedeutender Sonderorganisationen er-warten könnte. So hat ausgerechnet der wohlhabendste Staat es kürzlich abgelehnt, der Internationalen Entwicklungsorganisation

Entwicklungsorganisation (IDA) einen Kredit von 200 Millionen sfr zu bewilligen. Unangemessene Engherzigkeit schlägt eines Tages zurück. Das gilt auch für das Fernbleiben von der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen aus heute obsoleten Gründen.



ziehen uns hier vor allem auf die Bindungsklauseln für Ankäufe aus den jeweiligen Geberländern sowie auf die Präferenzen der Geberländer für große anstatt von kleinen Projekten und für Investitionen im modernen Sektor anstelle des traditionellen Sektors.

Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer Aspekte internationaler Wirtschaftsbeziehungen — der Einfluß multinationaler Unternehmen, die Auswirkungen des internationalen Währungssystems, der Demonstrationseffekt von Präferenzen, Produkten und Institutionen der entwickelten Länder —, die alle wichtige Auswirkungen auf die Beschäftigungs-, Einkommens- und Konsumstruktur in den Entwicklungsländern haben. Eine wichtige Forschungslücke besteht darin, Konsequenzen derartiger Einflüsse auf die Entwicklungsmöglichkeiten von armen Ländern analytisch sauber und systematisch zu erfassen.

Einige dieser Probleme sind in den Berichten der Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien untersucht worden. Die IAO hat auch eine Reihe von Studien
über den Einfluß des Handels und den Einfluß multinationaler Unternehmen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung in den Entwicklungsländern initiiert. Auch Studien
über die internationalen Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften sind begonnen worden. Die Bedeutung dieses
Problemkomplexes ist jedoch so groß, daß der Rat der IAO
auf seiner Sitzung vom November 1974, entsprechend einer
Entschließung der IAO-Generalkonferenz, für Juni 1976 eine
Weltkonferenz der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Beschäftigung, Einkommensverteilung und internationale Arbeitsteilung einberufen hat.

Diese Konferenz sollte als ein Glied in der Kette von Welt-Konferenzen gesehen werden, deren grundlegendes Ziel es ist, einen weltweiten Konsensus über die Prinzipien und Mechanismen einer internationalen Wirtschaftsordnung zu schaffen, die einige der wichtigsten Weltprobleme lösen könnten. Weltkonferenzen waren bisher das Diskussionsforum für Umweltprobleme, Bevölkerungspolitik, die Nahrungsmittelkrise, das Seerecht und eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung. Der wichtigste Diskussionspunkt der IAO-Konferenz wäre der Beitrag einer neuen internationalen Arbeitsteilung als ein Schritt zur Bekämpfung der Armut, der Erweiterung der Beschäftigungschancen und der Verbesserung der Einkommensverteilung.

Die wichtigsten Ziele der Weltbeschäftigungskonferenz sind:

- Einverständnis über die notwendigen Strategien zur Abschaffung von Arbeitslosigkeit und Massenarmut zu erreichen;
- Spezifische politische Maßnahmenbündel für die Realisierung dieser Strategien zu identifizieren und politisch zu akzeptieren, und zwar sowohl für die nationale als auch für die internationale Ebene; und
- die Konsequenzen aus 1. und 2. für notwendige Veränderungen im Rahmen der Staatengemeinschaft zu ziehen.

Bezüglich der internationalen Maßnahmen wird besonderes Gewicht auf den Beitrag gelegt, den eine neue, gerechte und rationale internationale Arbeitsteilung zur Erreichung dieser Ziele erbringen könnte. Zwar wird das Hauptgewicht der Konferenz die Situation in den Entwicklungsländern betreffen, andererseits könnte auch erwartet werden, daß die vorgeschlagenen neuen Muster für die weltweite ökonomische Entwicklung und die internationale Arbeitsteilung einen Lösungsbeitrag für die speziellen Probleme der Industrieländer darstellen könnten, so zum Beispiel für internationale Wanderungsprobleme, die Eindämmung der Inflation, den Zugang zu natürlichen Ressourcen und die Sicherung der Vollbeschäftigung. Größere Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung, so in der Struktur und räumlichen Lokalisierung der Weltproduktion, in Struktur, Umfang und Richtung der

Handelsströme (wobei ein weit größeres Maß an Handelsliberalisierung vorausgesetzt wird als heute üblich ist), sowie in damit verbundenen Bereichen, wie dem Transfer von Ressourcen, Qualifikationen und Technologien, können nur über eine längere Zeitperiode realisiert werden. Wenn jedoch solche Veränderungen in rationaler und geplanter Weise stattfinden sollen, so daß die Anpassungsmaßnahmen der industrialisierten Länder tatsächlich denjenigen Ländern helfen, für die sie gedacht sind, dann ist es notwendig, eine ganze Reihe von miteinander verbundenen und sich gegenseitig stützenden Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene zu entwickeln. Einerseits wird die Konferenz zwar versuchen, ein Maßnahmenpaket zu entwickeln, das sich der langfristigen und fundamentalen Neustrukturierung der gegebenen Muster nationaler und internationaler ökonomischer Entwicklung zuwendet, andererseits wird sie aber auch mögliche Sofortmaßnahmen zu diskutieren haben, die unmittelbarer und kurzfristiger die Beschäftigungslage und die Einkommensverteilung verbessern und mit den langfristigen Zielen verträglich sind.

Ein wichtiges Nebenprodukt der Konferenz wird darin bestehen, die Aussagen und Zielvorstellungen der Neuen Weltwirtschaftsordnung hinsichtlich der Beschäftigungs- und der Einkommensverteilungsprobleme zu konkretisieren. In der Tat erfordern die Überlegungen über machbare, rationale und gerechte weltweite Produktionsstrukturen, internationale Handelsströme und internationale Hilfeleistungen u.a. die Spezifizierung der Zielrichtungen der internationalen ökonomischen Entwicklung, der Wachstumsraten und der ökonomischen Strukturschwerpunkte für die verschiedenen Teile der Welt, der räumlichen Verteilung von Betriebseinheiten und Beschäftigungsmöglichkeiten und der Handels-, Kapital- und Qualifikationsströme über nationale Grenzen.

Schließlich darf erwartet werden, daß die Konferenzergebnisse einen positiven Einfluß auf die weitere Diskussion und die künftigen Maßnahmen der Internationalen Strategie für die Zweite UNO-Entwicklungsdekade haben werden. Gleichzeitig dürfte die IAO-Konferenz einen wichtigen Beitrag zur Vorbereitung der Strategie für die Dritte UNO-Entwicklungsdekade leisten. Innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation schließlich wird die Weltkonferenz Anlaß bieten, in verstärktem Maße nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Organisation mit ihrer einzigartigen Dreiergliederung (Regierungsvertreter, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter) durch die Erarbeitung neuer Konventionen einen Beitrag zur Lösung der Probleme leisten kann.

## Anmerkungen

- 1 W. Arthur Lewis, Development with Unlimited Supplies of Labour, The Manchester School, May 1954; und John Fei and Gustav Ranis, Development of the Labour Surplus Economy-Theory and Policy, Illinois, 1964.
- 2 Für eine Ausarbeitung dieses Konzepts vgl. Employment, Incomes and Equality A strategy for increasing productive employment in Kenya, ILO, Genf, 1972, Kapitel 13. Vgl. auch Louis Emmerij, A New Look at Some Strategies for Increasing Productive Employment in Africa, International Labour Review, September 1974.
- 3 ILO: Towards full employment: a programme for Colombia, prepared by an inter-agency team organised by the International Labour Office (Genf, 1970); dies.: Matching employment opportunities and expectations: a programme of action for Ceylon, report and technical papers in two volumes (Genf, 1971); dies.: Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya (Genf, 1972); dies.: Employment and income policies for Iran (Genf, 1973); dies.: Sharing in development: a programme of employment, equity and growth for the Philippines (Genf, 1974); dies.: Generacion de empleo productivo y crecimiento economico: el caso de la Republica Dominicana (Genf, 1975); dies.: Growth, employment and equity: a comprehensive strategy for Sudan (Genf, 1976).
- 4 Vgl. Strategies for Employment Promotion, ILO, Genf, 1973.
- 5 Vgl. Scope, Approach and Content of Research-oriented Activities of the World Employment Programme, ILO, Genf, 1972. Ein erster Zwischenbericht erschien vor zwei Jahren: World Employment Programme: A progress report on its research-oriented activities, ILO, Genf, 1973. Ein zweiter Bericht erschien kürzlich: World Employment Programme: Research in Retrospect and Prospect, ILO, Genf, 1976.