



Open Access Repository

www.ssoar.info

Beschäftigung, Armut und die Millenniumsziele der Vereinten Nationen

Ostermeier, Martin; Giesbert, Lena; Lay, Jann; Prediger, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ostermeier, M., Giesbert, L., Lay, J., & Prediger, S. (2012). *Beschäftigung, Armut und die Millenniumsziele der Vereinten Nationen*. (GIGA Focus Global, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-322437>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Beschäftigung, Armut und die Millenniumsziele der Vereinten Nationen

Martin Ostermeier, Lena Giesbert, Jann Lay, Sebastian Prediger

Laut dem aktuellen Weltentwicklungsbericht 2013 bildet Beschäftigung den Grundstein für Entwicklung. Auch in der laufenden Debatte über die Millenniumsziele (Millennium Development Goals, MDGs) nach 2015 wird die bisher vernachlässigte Dimension menschenwürdiger Beschäftigung als ein zentraler Bestandteil möglicher Anschlussabkommen an die Millenniumsziele gesehen.

Analyse

Die Schaffung menschenwürdiger Arbeit ist eine wichtige Voraussetzung für die nachhaltige Bekämpfung von Armut und ein erklärtes Ziel der Vereinten Nationen (UN). Allerdings lässt sich „menschenwürdige Arbeit“ nur schwer messen. Dies spiegelt sich in den bisher verwendeten beschäftigungsbezogenen MDG-Indikatoren wider, die bezüglich ihrer Aussagekraft über die Qualität von Arbeit erhebliche Defizite aufweisen.

- Trotz des globalen Beschäftigungsanstiegs und einer deutlichen Verringerung der globalen Einkommensarmut in den letzten dreißig Jahren leben in Entwicklungsländern immer noch mehr als eine Milliarde Menschen in extremer Armut.
- Ein Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung in Entwicklungsländern arbeitet als Selbstständige im informellen Sektor, der auch in den nächsten Jahrzehnten bestehen bleiben wird.
- Die nachträglich hinzugefügten beschäftigungsbezogenen MDG-Indikatoren werden den Charakteristika von Beschäftigung in Entwicklungsländern nicht gerecht. Sie lassen außerdem kaum Rückschlüsse auf die Qualität der Arbeit zu, da die nichtmateriellen Aspekte menschenwürdiger Arbeit nur schwer oder gar nicht operationalisierbar sind.
- Beschäftigungsbezogene Zielindikatoren sollten bei einem möglichen Anschlussabkommen zu den MDGs weiterhin berücksichtigt, jedoch in ihrer Ausgestaltung überdacht werden. Ein neuer Indikator, der den Anteil der Beschäftigten mit einem Arbeitseinkommen unter einer bestimmten Mindesteinkommenshöhe misst, böte einige Vorteile gegenüber den bisherigen Indikatoren.
- Darüber hinaus spielt die soziale Absicherung eine wichtige Rolle für das individuelle Wohlergehen. Entsprechende Ziele – etwa der krankenversicherte Anteil der Bevölkerung – sollten jedoch nicht an das Ziel gekoppelt werden, menschenwürdige Arbeit zu schaffen.

Schlagwörter: Millenniumsziele, Armutsreduzierung, menschenwürdige Arbeit

Menschenwürdige Arbeit als Teil der Millenniumsziele der UN

Die Bedeutung produktiver Beschäftigungsformen für die Armutsbekämpfung ist zu einem der zentralen entwicklungspolitischen Diskurse geworden. Dies spiegelt sich in dem aktuellen World Development Report (WDR) 2013 wider, der sich dem Thema „Jobs“ widmet. Die Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Armutsreduktion wird demnach in der Schaffung neuer, produktiver Arbeitsplätze gesehen – vor allem durch ein verstärktes Wachstum des Privatsektors.

Die aktuellen Debatten zu Beschäftigung beschränken sich jedoch nicht nur auf quantitative Dimensionen – wie die Schaffung von Arbeitsplätzen –, sondern beziehen auch wichtige qualitative Dimensionen – also die Arbeitsbedingungen innerhalb verschiedener Beschäftigungsformen – ein. In das Zentrum der Aufmerksamkeit rückten diese Dimensionen von Beschäftigung mit den Arbeitsmarktliberalisierungen der letzten beiden Jahrzehnte. In diesem Zusammenhang präsentierte die International Labour Organization (ILO) 1999 ihre Agenda für menschenwürdige Arbeit (Decent Work Agenda): „Das primäre Ziel der ILO ist die Förderung menschenwürdiger und produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und Männer, die im Einklang mit Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Menschenwürde stehen“.¹ Diese Agenda beruht auf vier interdependenten Grundpfeilern:

1. die Umsetzung von Kernarbeitsnormen,
2. die Schaffung menschenwürdiger Beschäftigungsmöglichkeiten mit ausreichendem Einkommen,
3. die Stärkung der sozialen Sicherheit und
4. die Stärkung des Dialogs zwischen Sozialpartnern.

Im Jahr 2000 verabschiedete die UN-Generalversammlung die Millenniumserklärung, aus der die Millenniumsziele (Millennium Development Goals, MDGs) hervorgingen. Trotz des fundamentalen Zusammenhangs zwischen Beschäftigung und Armutsreduzierung enthielten diese zunächst keine beschäftigungsbezogenen Zielvorgaben. Erst 2007 wurde das Ziel der Vollbeschäftigung und menschenwürdigen Arbeit für alle, einschließlich Frauen und Jugendlicher, in die MDGs aufgenommen. Die entwickelten Indikatoren zur Messung der entsprechenden Fortschritte sind jedoch umstritten. Insbesondere wird bezweifelt, dass sie eine

aussagekräftige Evaluierung der Fort- oder Rückschritte bei der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen zulassen. Außerdem sind sich Beobachter uneins, ob Beschäftigung nicht eher als Mittel zur Erreichung von Armutsreduzierung angesehen werden sollte, denn als selbständiges Entwicklungsziel.

Der folgenden Ausführungen zeigen, dass Beschäftigung aus guten Gründen im Mittelpunkt wirtschafts- und sozialpolitischer Überlegungen in Entwicklungsländern steht. Hohe Jugendarbeitslosigkeit, das Problem der working poor und ein hoher Anteil informeller Beschäftigungsformen stellen viele Länder vor große Herausforderungen. Die Schaffung von produktiver Beschäftigung ist zum einen ein wichtiges – wenn nicht das zentrale – Mittel zur Reduzierung von Einkommensarmut. Zum anderen sind Arbeitsbedingungen ein wichtiger Aspekt des allgemeinen Lebensstandards. Vor diesem Hintergrund und der aktuellen Diskussion über die Ausgestaltung der MDGs nach 2015 sind vor allem die Möglichkeiten und Beschränkungen einer adäquaten Erfassung menschenwürdiger Arbeit durch ein mögliches Anschlussabkommen an die MDGs von herausragendem Interesse.

Beschäftigungstrends

Die Zahl erwerbstätiger Menschen ist mit weltweit 3,1 Milliarden so hoch wie nie zuvor. Gleichzeitig sinkt jedoch der Anteil Erwerbstätiger an der Gesamtbevölkerung (derzeit etwa 60 Prozent), insbesondere seit dem Ausbruch der globalen Finanzkrise 2007 und dem daraus resultierenden Konjunkturabschwung. Allein um bei gleichbleibender Quote der Erwerbstätigen das Bevölkerungswachstum der nächsten Dekade auszugleichen, werden laut aktuellen Schätzungen 600 Millionen zusätzliche Jobs benötigt (ILO 2012). Die schwindende Wachstumsdynamik und geringe Wachstumsprognosen für die kommenden Jahre lassen jedoch Zweifel aufkommen, ob diese Jobs bereitgestellt werden können.

Über 6 Prozent (202 Millionen) der erwerbsfähigen Weltbevölkerung sind derzeit arbeitslos. Hierbei nimmt besonders die Zahl Jugendlicher im Alter von 15-24 Jahren seit einigen Jahren stetig zu und liegt inzwischen bei 75 Millionen (ILO 2012). Zwar ist das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Industrieländern durch die globale Wirtschaftskrise stärker ausgeprägt als in Entwicklungsländern, in denen jedoch 87 Prozent der

¹ Juan Somavia, ehemaliger Direktor der ILO, ILO 1999.

weltweiten jugendlichen Bevölkerung leben. Diese sind oft unterbeschäftigt und drängen vor allem in informelle Beschäftigungsformen mit relativ schlechten Arbeitsbedingungen.

Etwas mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen befinden sich in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen, während der andere Teil selbstständigen Tätigkeiten nachgeht. Dabei ist der Anteil Selbstständiger in Entwicklungsländern wesentlich höher als in den Industrieländern, angeführt durch die Region Subsahara-Afrika (SSA), in der mehr als 70 Prozent aller Erwerbstätigen als Selbstständige tätig sind (Weltbank 2012). Mangelhafte oder nicht vorhandene Sozialversicherungssysteme machen insbesondere in Entwicklungsländern die Annahme jeglicher Arbeit zur Existenzsicherung notwendig, und erklären den insgesamt niedrigeren Anteil Arbeitsloser und den weit höheren Anteil Selbstständiger in diesen Ländern. Dies führt auch zu dem anhaltend hohen Anteil sogenannter *working poor* an der erwerbstätigen Bevölkerung von 30 Prozent, die mit ihren Familien trotz Beschäftigung von weniger als 2 USD pro Tag leben müssen (ILO 2012, siehe auch Tabelle 1).

Die Mehrheit der Selbständigen in Entwicklungsländern ist im sogenannten informellen Sektor beschäftigt, wo häufig Arbeitsverträge und Sozialversicherungen fehlen. In den meisten Entwicklungsländern sind diese Beschäftigungsverhältnisse in nichtregistrierten Klein- und Kleinstunternehmen zu finden. Der Anteil an Selbstständigen ohne Angestellte sowie unbezahlten mithelfenden Familienangehörigen (von der ILO auch als „*vulnerable employment*“ bezeichnet) beträgt oft mehr als 50 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung; in Teilen SSAs sogar mehr als 70 Prozent (ILO 2011). Die Annahme klassischer Theorien des strukturellen Wandels, dass der formelle Sektor die Beschäftigten des informellen Sektors früher oder später absorbieren würde, hat sich bisher nur teilweise bestätigt. In SSA reichen selbst in Ländern mit sehr hohen Wachstumsraten im formalen Privatsektor die geschaffenen Arbeitsplätze nicht annähernd aus, um die 7-10 Millionen junger Leute, die jährlich in den Arbeitsmarkt eintreten, aufzunehmen (Africa Progress Panel 2012). Viele dieser Arbeitskräfte bringen außerdem nicht die nötigen Qualifikationen für eine formale Beschäftigung mit. Besonders in SSA zeigt sich auch, dass ein höheres Nationalinkommen eher mit einem Anstieg informeller Selbstständigkeit und einem Rückgang der land-

wirtschaftlichen Tätigkeiten einhergeht als mit einem Anstieg der lohnabhängigen Beschäftigung im formalen Sektor. Dies verdeutlicht, dass der informelle Sektor keine vorübergehende Erscheinung ist, sondern über die nächsten Jahrzehnte bestehen bleiben wird. Aktuelle Forschungsergebnisse belegen, dass dies für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes keineswegs von Nachteil sein muss. Mikro- und Kleinunternehmen können zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sowie zur Lebensqualität von Individuen und Haushalten beitragen. Jüngere Forschungsergebnisse legen zudem nahe, dass ein beachtlicher Anteil der im informellen Sektor tätigen Mikrounternehmen ein höheres Wachstumspotenzial birgt, als gemeinhin vermutet. Viele als Subsistenzunternehmen verstandene Aktivitäten sind insbesondere bei besserer Kapitalausstattung in der Lage, signifikant höhere Einkünfte zu erzielen (De Mel et al. 2012, Grimm et al. 2011).

Armut und Arbeit sind interdependent

Zweifelsohne ist Arbeit unmittelbar mit Armut bzw. dem Lebensstandard verknüpft. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern hat sich in den letzten dreißig Jahren die Armut stark verringert: Während 1980 noch mehr als jeder zweite Einwohner eines Entwicklungslandes von weniger als 1,25 USD (Kaufkraftparität) pro Tag lebte, war 2008 nur noch jeder Vierte von extremer Armut betroffen (Weltbank 2012). Die Ursachen hierfür sind vielschichtig. Doch laut WDR 2013 liegt der Hauptgrund dafür in der Schaffung von Millionen neuer und produktiverer Jobs, insbesondere in Asien. Empirische Studien belegen, dass signifikante Erfolge in der Armutsreduzierung vor allem auf erhöhte Arbeitseinkommen zurückzuführen sind. Viele Menschen haben trotz Arbeit kaum Chancen, der Armut zu entfliehen.

Der *Capability-Ansatz* von Sen (1992, 1999) bietet einen geeigneten Rahmen, um die Wechselwirkungen zwischen Armut und Beschäftigung zu analysieren. Wirtschaftliche Beschäftigungen werden demnach als *functionings*, also als realisierte Verwirklichungschancen, verstanden, die entscheidend auf das individuelle Wohlergehen einwirken und einen fundamentalen Bestandteil der menschlichen Entwicklung darstellen. Dabei generiert Arbeit sowohl einen instrumentellen als auch einen ideellen (oder intrinsischen) Wert. Einerseits ermöglicht das dabei erzielte Einkommen die

Befriedigung individueller Bedürfnisse und persönliche Entwicklungsmöglichkeiten. Andererseits wirkt sich Arbeit über die Sicherung des materiellen Wohlstands hinaus auch identitätsstiftend aus und erhöht die Selbstachtung, die Zufriedenheit, sowie die Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen. Umgekehrt kann die Art der Beschäftigung das Wohlergehen eines Individuums auch beeinträchtigen. Dies ist zum Beispiel oftmals der Fall, wenn das Einkommen nicht ausreicht, um einen Lebensstandard über der Armutsgrenze zu ermöglichen, oder die Arbeit gefährlich, eintönig oder erniedrigend ist. Qualitäts- und Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz sind längst nicht überall etabliert. Jüngsten Schätzungen zufolge werden pro Jahr etwa 2,3 Mio. Arbeitsunfälle mit Todesfolge verzeichnet, und die meisten geschehen in Entwicklungsländern.² Der aktuelle WDR gibt nur wenig Aufschluss über die Qualität der Arbeitsplätze, die in den letzten Jahren geschaffen wurden. Zwar wird betont, dass eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen führe; überzeugende Evidenz wird allerdings nicht erbracht.

Indikatoren für die Messung von menschenwürdiger Arbeit

Im Zusammenhang mit der zunehmenden Anerkennung der Bedeutung von Arbeit für die wirtschaftliche, soziale und persönliche Entwicklung ergänzte die UN 2007 die MDGs um das Ziel der „Verwirklichung von Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen“ (MDG1, Ziel 1B).

Was macht eine „menschenwürdige“ Arbeit aus? Mit ihrer Decent Work Agenda hat die ILO die internationale Debatte über beschäftigungsbezogene Indikatoren angestoßen und die Grundlage für die Entwicklung entsprechender MDG-Subindikatoren geliefert. Laut der ILO ist menschenwürdige Arbeit von einer produktiven Beschäftigung gekennzeichnet, die ein faires Einkommen sichert, Sicherheit am Arbeitsplatz gewährleistet, soziale Sicherheit und Integration bietet, und darüber hinaus Meinungs- und Organisationsfreiheit erlaubt (ILO 1999).

Diese Definition lässt bereits die Schwierigkeit erahnen, umfassende Indikatoren zu entwickeln,

die alle Facetten menschenwürdiger Arbeit abdecken. Nichtsdestotrotz sind messbare Indikatoren wichtig, um beschäftigungsbezogene Fort- oder Rückschritte identifizieren zu können. Der Zielvorgabe 1B wurden daher vier Indikatoren zugeordnet:

- Indikator 1.4: Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität, gemessen durch das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigen;
- Indikator 1.5: Verhältnis von Erwerbstätigen zu erwerbsfähiger Bevölkerung;
- Indikator 1.6: Anteil der Erwerbstätigen, die unter der internationalen Armutslinie von 1,25 USD pro Tag leben;
- Indikator 1.7: Anteil der Selbstständigen ohne Angestellte und der Familienarbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung.

Aktuelle Trends zu diesen Indikatoren sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Ein weiterer beschäftigungsrelevanter Indikator fällt unter das dritte Millenniumsziel (MDG 3: Förderung der Geschlechtergleichheit und „empowerment“ der Frauen):

- Indikator 3.2: Anteil der Frauen in nichtlandwirtschaftlicher Lohnarbeit.

Oberstes Ziel bei der Konstruktion und Auswahl der Indikatoren war es, relevante und zwischen Ländern vergleichbare Kennzahlen zu entwickeln, die eine klare Interpretation erlauben.

Es ist jedoch unklar, ob die aktuellen Indikatoren diesen Ansprüchen genügen. Während alle MDG-Indikatoren mit Problemen von Datenverfügbarkeit und -qualität behaftet sind, stellt sich insbesondere bei einigen Indikatoren die Frage nach ihrer Relevanz. Indikator 1.5 misst die Beschäftigungsquote, also den Anteil Erwerbstätiger an der Gesamtbevölkerung, und soll daher Aufschluss über die Erwerbsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft geben. Die Beschäftigungsquote schwankt erheblich zwischen den verschiedenen Ländern und liegt typischerweise bei 50 bis 75 Prozent (siehe Tabelle 1). Allerdings gibt es keine „optimale“ oder erstrebenswerte Beschäftigungsquote, was eine eindeutige Interpretation des Indikators erschwert. Aus dem Indikator geht außerdem nicht hervor, wie viele Stunden ein Erwerbstätiger durchschnittlich arbeitet. Es ist daher möglich, dass ein Land eine sehr hohe Beschäftigungsquote hat, gleichzeitig aber ein großer Anteil der Erwerbstätigen (unfreiwillig) unterbeschäftigt ist. Wie in Tabelle 1 deutlich wird, sind gerade in den wirtschaftlich geringer entwickelten Regionen, wie Subsahara-Afrika und Süd-Ostasien/Pazifik, die höchsten Beschäfti-

² Siehe: <www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm> (18. Oktober 2012).

gungsquoten zu finden. Dies spiegelt jedoch nicht die guten Erwerbsmöglichkeiten wider, sondern vielmehr die Notwendigkeit, einer Beschäftigung nachzugehen, um das Überleben zu sichern. Zudem ist eine geringe Beschäftigungsquote nicht per se gleichbedeutend mit unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten: Wenn beispielsweise ein hoher Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung in die Schule oder Universität geht, führt dies temporär zu einer niedrigeren Beschäftigungsquote, langfristig jedoch aufgrund des höheren Bildungsniveaus zu höheren Einkommen und oft auch besserer Beschäftigung.

freiwillige Aufnahme einer selbstständigen unternehmerischen Tätigkeit und die großen Unterschiede zwischen Unternehmen und Beschäftigungsverhältnissen, sowohl innerhalb des informellen als auch des formellen Sektors. Vielerorts existieren auch im formellen Sektor keine schriftlichen Arbeitsverträge oder umfassenden Sozialversicherungssysteme. Außerdem gibt es auch nichtgesetzliche Formen der Absicherung, die im informellen Sektor durchaus vorhanden sein können.³ Die Arbeitsplatzsicherheit eines Selbstständigen kann unter Umständen deutlich höher sein als in einem Angestelltenverhältnis. Neuere empirische Studien zeigen, dass Mikroun-

Tabelle 1: Globale und regionale Trends für die beschäftigungsbezogenen MDG-Indikatoren

Region	Wachstum der Arbeitsproduktivität (1.4) in %		Beschäftigungsquote (1.5) in %		Anteil der Working Poor an Gesamtbeschäftigtenzahl (1.6) in %		Anteil der Vulnerable Employment an Gesamtbeschäftigtenzahl (1.7) in %	
	2001-2006	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Welt	2,3	3,7	61,2	60,2	45,9	30,2	52,8	49,6
Entwickelte Volkswirtschaften und EU	1,5	3,0	56,6	55,0			10,8	10,0
Zentral- und Südosteuropa und CIS	6,1	3,6	52,5	53,5	13,0	4,8	25,5	20,9
Ostasien	8,1	8,7	72,7	70,4	53,2	19,1	58,0	49,6
Südostasien und Pazifik	4,1	5,4	66,9	66,7	60,5	33,0	65,3	62,3
Südasien	4,9	8,2	57,2	54,9	81,2	68,7	80,9	78,4
Lateinamerika und Karibik	1,1	2,9	58,2	61,4	15,1	9,1	35,9	31,9
Mittlerer Osten	0,7	0,7	41,1	42,7	8,3	6,8	33,8	29,8
Nordafrika	1,4	1,9	41,8	44,2	32,7	26,5	42,2	37,3
Subsahara Afrika	2,2	2,1	63,3	64,4	75,7	63,2	80,7	76,9

Quelle: ILO 2012.

Die Interpretation des Indikators 1.7 ist ebenfalls problematisch. Dieser soll Aufschluss über den Anteil der Erwerbstätigen geben, die unter besonders prekären Umständen arbeiten. Statistisch zählen hierzu, wie erwähnt, Selbstständige ohne Angestellte und mithelfende Familienangehörige, also vor allem Beschäftigte im informellen Sektor. Zur Begründung heißt es, dass dieser Personenkreis im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten oder Selbstständigen mit Angestellten mangels bindender Arbeitsvereinbarungen und sozialer Absicherung besonders armutsgefährdet und anfällig für Konjunkturschwankungen sei (ILO 2009). Diese Annahme ist wohl in der Regel richtig, ignoriert allerdings die möglicherweise

ternehmen in sehr unterschiedlichen Ländern eine durchaus hohe durchschnittliche Lebensdauer von 7 bis 9 Jahren haben, obwohl dieser Sektor tatsächlich eine hohe Fluktuation aufweist (Grimm et al. 2012).

Die Relevanz des Indikators 3.2 ist gleichfalls äußerst strittig. Zunächst taucht erneut das Problem auf, dass eine möglicherweise freiwillige Selbstständigkeit von Frauen nicht erfasst würde. Gleichzeitig ist nicht nachvollziehbar, warum eine Tätigkeit außerhalb der Landwirtschaft Frauen per se zu größerem „empowerment“ verhelfen und zu einer größeren Geschlechtergleichstellung füh-

³ So teilen beispielsweise organisierte Motorradtaxifahrer in Uganda (Boda Boda) einen Teil ihrer Tageseinkünfte mit kranken Kollegen.

ren sollte. Des Weiteren ist zwar in der Tat in fast allen Ländern die Beschäftigungsquote für Männer höher als für Frauen. Jedoch ist dies nicht zwangsläufig durch eine geschlechterspezifische Diskriminierung zu erklären. Kulturelle, persönliche und andere Gründe mögen dazu führen, dass Frauen aus freiwilligen Stücken seltener am Arbeitsmarkt partizipieren – etwa um unbezahlte Tätigkeiten wie Kinderbetreuung auszuüben.

Nicht berücksichtigte Determinanten menschenwürdiger Arbeit

Trotz des so formulierten übergeordneten Ziels lässt keiner der Indikatoren Rückschlüsse zu, ob Erwerbstätige einer „menschenwürdigen“ Arbeit nachgehen. Für die bereits laufende Diskussion über mögliche Entwicklungsziele nach 2015 bietet sich folglich an, die bisherigen beschäftigungsbezogenen MDG-Indikatoren zu überdenken und Alternativen zu diskutieren.

Die bisherigen Indikatoren bilden beschäftigungsbezogene Risiken nur unzureichend ab. Studien zeigen jedoch, dass starke Einkommenschwankungen, nicht vorhandene Arbeitsverträge sowie hohe gesundheitliche Risiken das Wohlergehen Erwerbstätiger stark beeinträchtigen können (Weltbank 2012). Die Entwicklung von Indikatoren zur Messung der Arbeitssicherheit ist allerdings problembehaftet. Es ist beispielsweise sehr schwierig, einen direkten Bezug zwischen Krankheit und Erwerbstätigkeit herzustellen, und somit die gesundheitlichen Risiken adäquat zu quantifizieren. Gleiches gilt für die Abbildung arbeitsvertraglicher Sicherheit. Zwar wäre es auf der Basis bestehender Daten möglich, zu erfassen, wie viele (abhängig) Erwerbstätige überhaupt einen schriftlichen Arbeitsvertrag besitzen. Das sich daraus ergebende Maß an Sicherheit variiert allerdings stark zwischen den einzelnen Ländern. Ein Indikator wäre daher nur dann aussagekräftig, wenn detaillierte Informationen über die Vertragsinhalte bekannt wären. Daten zu letzterem sind aber kaum vorhanden und ließen sich nur mit großem Aufwand erheben. Des Weiteren muss geklärt werden, ob nicht auch mündlich geschlossene Arbeitsverträge arbeitnehmerfreundliche soziale Komponenten enthalten.

Eine ebenfalls wichtige, aber bisher nicht berücksichtigte Determinante menschenwürdiger Arbeit ist die Arbeitszeitbelastung. Während in Industrieländern Arbeitszeiten gesetzlich reguliert

und durchgesetzt werden, ist dies in ärmeren Ländern zumeist nicht der Fall. So beträgt in Uganda beispielsweise die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit im urbanen Raum 52 Stunden.⁴ Selbstständige erreichen in diesem Zusammenhang sogar durchschnittliche Wochenarbeitszeiten von beinahe 70 Stunden. Im Gegensatz dazu gibt es auch die Situation der Unterbeschäftigung, welche von den aktuellen Indikatoren nicht erfasst wird. Zu unterscheiden sind hierbei zeit-, qualifikations- und lohnbezogene Unterbeschäftigung. Ein Beispiel für qualifikationsbezogene Unterbeschäftigung wäre ein Arzt, der als Einparkhelfer arbeitet. Ökonomisch betrachtet, entstehen durch dessen Ausbildung signifikante Kosten, die sich jedoch mangels passender Arbeitsmöglichkeiten gesamtwirtschaftlich nicht amortisieren. Dauerhafte Unterbeschäftigung kann demotivierend wirken und im schlimmsten Fall zur Resignation der Person führen (Weltbank 2012). Letzteres hätte somit den Verlust von Fähigkeiten zur Folge, die für die weitere Entwicklung des Landes essentiell wären. Trotz der hohen Relevanz von Arbeitszeitbelastungen oder Unterbeschäftigung für die Qualität der Arbeit ist es kaum möglich, aussagekräftige Indikatoren hierfür zu entwickeln, da sich eine „angemessene“ Arbeitszeitbelastung schlecht objektiv bestimmen lässt. Das Problem der Objektivierbarkeit und Datenverfügbarkeit bestünde auch bei Indikatoren, die auf die Beschäftigungszufriedenheit, die Selbstverwirklichung oder die soziale Teilhabe abzielen.

Menschenwürdige Arbeit setzt eine angemessene Entlohnung voraus. In den derzeit verwendeten Indikatoren lassen sich Arbeitseinkommen jedoch bestenfalls indirekt, und auch nur als Teil des gesamten Haushaltseinkommens der working poor-Komponente wiederfinden. Gleichzeitig werden Armutsraten meist aus Konsumdaten abgeleitet und haben keinen direkten Arbeitsmarktbezug. Durch Arbeitskräfteerhebungen, die in den meisten Ländern regelmäßig durchgeführt werden, stehen Daten über Einkünfte aus Arbeit und gearbeitete Stunden zur Verfügung. Es wäre daher ohne größere Umstände möglich, individuelle Arbeitseinkommen zu ermitteln und als Grundlage für einen Indikator zu verwenden. Ein möglicher abgeleiteter Indikator könnte der Anteil der Beschäftigten sein, der weniger als ein

⁴ Diese und weitere Zahlen für Uganda basieren auf eigenen Auswertungen des Nationalen Haushaltssurveys Ugandas aus dem Jahr 2011.

national oder international zu determinierendes Mindestarbeitseinkommen verdient. Ein solcher Indikator wäre eindeutig interpretierbar: Die Höhe des Arbeitseinkommens hat einen direkten Einfluss auf die materielle Lebensgrundlage, und höhere Einkommen sind aus Sicht des Betroffenen besser als niedrige. Der Indikator ermöglicht zudem sowohl eine intertemporale als auch eine internationale Vergleichbarkeit (wenn das Einkommen und die Referenzgröße in Kaufkraftparitäten ausgewiesen werden). Nähme man als Bezugsgröße das Stundeneinkommen, wären ferner Rückschlüsse auf die Arbeitsproduktivität möglich, so dass Indikator 1.4 nicht mehr benötigt würde.

Beschäftigungsbezogene Millenniumsziele nach 2015

Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die nachhaltige Armutsbekämpfung sollte die Schaffung menschenwürdiger Arbeit zweifelsohne eine wichtige Handlungsmaxime politischer Entscheidungsträger sein, und beschäftigungsbezogene Zielvorgaben daher auch nach 2015 in eine globale Entwicklungsagenda – falls es zu einer solchen kommen sollte – aufgenommen werden.

Die bislang verwendeten beschäftigungsbezogenen MDG-Indikatoren haben eine Reihe von Schwachpunkten und erlauben in einigen Fällen nicht einmal Rückschlüsse über Fort- oder Rückschritte in der Armutsreduzierung. Ferner ermöglichen sie keine zuverlässigen Aussagen über zentrale Aspekte menschenwürdiger Arbeit, wie etwa die Höhe der Arbeitseinkommen, beschäftigungsbezogene Risiken sowie psychische oder gesundheitliche Arbeitsbelastungen. Gleichzeitig zeigt die vorangegangene Diskussion, dass viele wichtige Facetten menschenwürdiger Arbeit kaum zufriedenstellend durch Statistiken abzubilden sind. Vor diesem Hintergrund sollte sich der MDG-Katalog auf eine möglicherweise geringere Anzahl, dafür aber eindeutig interpretierbare und leicht quantifizierbare Indikatoren beschränken, auch wenn diese wichtige Facetten menschenwürdiger Arbeit nicht direkt abbilden können. Wir plädieren daher für ein Arbeitseinkommensziel in Verbindung mit einem Mindestarbeitseinkommenskonzept. Verdienste unter einem bestimmten Niveau würden demnach als menschenunwürdig definiert und der Anteil der Erwerbstätigen mit solch geringen Verdiensten sollte reduziert werden. Dieser Indikator könnte die bisher ver-

wendeten Indikatoren ersetzen. Wünschenswert wäre darüber hinaus zumindest eine Abbildung beschäftigungsbezogener Vulnerabilität. Hier ist allerdings noch genauer zu untersuchen, wie ein solcher Indikator in der Praxis aussehen könnte.

Als weitere zentrale Dimension menschenwürdiger Beschäftigung wird oft die soziale Sicherung diskutiert. Grundsätzlich betrachten wir Elemente sozialer Sicherung, insbesondere die Absicherung von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter, als wichtige Bestandteile einer Agenda nach 2015. Diese sollten jedoch im Zusammenhang allgemeiner sozialer Sicherung diskutiert werden. Besonders der auf mittlere Sicht weiterhin hohe Anteil an selbstständigen Mikrounternehmern in Entwicklungsländern sollte Anlass dazu geben, in diesem Bereich Modelle zu fördern, die nicht an abhängige Beschäftigung gebunden sind.

Literatur

- Africa Progress Panel (2012), *Africa Progress Report 2012*, online: <www.africaprogresspanel.org/en/pressroom/press-kits/annual-report-2012/> (26. Oktober 2012).
- De Mel, S., D. McKenzie, und C. Woodruff (2012), One-Time Transfers of Cash or Capital Have Long-Lasting Effects on Microenterprises in Sri Lanka, in: *Science*, 335, 962-966.
- Grimm, M., J. Krüger, und J. Lay (2011), Barriers to Entry and Returns to Capital in Informal Activities: Evidence from Sub-Saharan Africa, in: *Review of Income and Wealth*, 57, 27-53.
- Grimm, M., P. Knorringer, und J. Lay (2012), Constrained Gazelles: High Potentials in West Africa's Informal Economy, in: *World Development*, 40, 1352-1368.
- ILO (1999), *Decent Work*, Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2012), *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Job Crisis*, Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2009), *Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators: Including the Full Decent Work Indicator Set*, Geneva: International Labour Organization.
- Sen, A. (1992), *Inequality Re-examined*, Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.
- Weltbank (2012), *World Development Report 2013: Jobs*, Washington D.C.: The World Bank.

■ Die Autorin und Autoren

Martin Ostermeier ist Volkswirt an der Universität Göttingen und verfasst gegenwärtig seine Masterarbeit zum Thema „Beschäftigung und Millenniumsziele“.

E-Mail: <martin.ostermeier@giga-hamburg.de>

Lena Giesbert, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien.

E-Mail: <lena.giesbert@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/giesbert>>

Juniorprofessor Dr. Jann Lay ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und Leiter des GIGA-Forschungsschwerpunktes 3 „Sozioökonomische Herausforderungen in der Globalisierung“ sowie Juniorprofessor an der Georg-August-Universität Göttingen.

E-Mail: <jann.lay@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/lay>>

Dr. des. Sebastian Prediger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien.

E-Mail: <sebastian.prediger@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/prediger>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 3 untersucht das Forschungsprojekt „Beschäftigung, Empowerment und Lebensstandard“ untersucht die relative und gemeinsame Bedeutung dieser drei Faktoren sowie ihre Wechselwirkungen untereinander. Das Projekt wird in Kooperation mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durchgeführt und durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Es wird von Juniorprofessor Dr. Jann Lay geleitet.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Lay, Jann (2012), MDG Achievements and Policies in Education and Health: What Has Been Learnt?, in: *Development Policy Review*, 30, 1, 67-85.

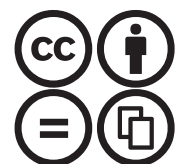
Giesbert, Lena, und Janina Voss (2009), „Marktbasierte Armutreduzierung“? Mikroversicherung als Instrument der sozialen Sicherung, *GIGA Focus Global*, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Giesbert, Lena (2007), *Millennium Development Goals – Zu hohe Ziele für Afrika?*, *GIGA Focus Afrika*, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Goebel, Kristin, Michael Grimm, und Jann Lay (2012), *Constrained Firms, Not Subsistence Activities: Evidence on Capital Returns and Accumulation in Peruvian Microenterprises*, IZA, Discussion Paper, 6866, online: <<http://ftp.iza.org/dp6866.pdf>>.



Der *GIGA Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als *GIGA Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der *GIGA Focus International Edition* auf Englisch veröffentlicht. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM