

Ansätze zu einer neuen entwicklungspolitischen Konzeption auf der IAO-Weltkonferenz

KLAUS HUFNER

1. Im Mittelpunkt steht das Problem der Arbeitslosigkeit

Wenn sich im Juni dieses Jahres die Vertreter nationaler Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in Genf zur IAO-Weltbeschäftigungskonferenz treffen, werden sie mit einem Dokument konfrontiert, das bisher in keinem Lager große Freude ausgelöst hat¹. Die Hauptursache für die gedämpfte Stimmung bei allen Beteiligten ist darin zu sehen, daß hier innerhalb des UNO-Systems erstmals der Versuch unternommen wird, die Problematik von Beschäftigung, Einkommensverteilung, sozialem Fortschritt und internationaler Arbeitsteilung nicht nur in einem weltweiten programmatischen Zusammenhang zu sehen, sondern auch konkrete Hinweise zu geben, wie diese Probleme auf internationaler und nationaler Ebene anzupacken sind. Dieser Versuch, der den durch die UNO-Strategie² vorgegebenen Rahmen inhaltlich konkret ausfüllen und auch modifizieren will, bereitet notwendigerweise Kopfschmerzen: die ›Stunde der Wahrheit‹ bedeutet für westliche und sozialistische Industrieländer, ebenso wie für die Dritte Welt, daß das Problem des Jahrhunderts, das uns noch über mehrere UNO-Entwicklungsdekaden beschäftigen wird, erhebliche materielle Opfer, politische Veränderungen und viel Geduld von allen Beteiligten verlangt.

Der Titel der IAO-Weltkonferenz deutet bereits die Komplexität und die Dimensionen des Problems an. Im einzelnen wird es darum gehen,

- > nationale Beschäftigungsprobleme zu analysieren und -strategien zu entwickeln;
- > die internationalen Wanderungsbewegungen von hochqualifizierten Arbeitskräften (brain drain) und un- bzw. angelernten Arbeitskräften (Gastarbeiter) im Zusammenhang mit den nationalen Entwicklungsplänen zu überprüfen;
- > Technologien für produktive Beschäftigungsmöglichkeiten in Entwicklungsländern einzusetzen bzw. erst zu entwickeln;
- > die Rolle der multinationalen Konzerne bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zu überprüfen;
- > aktive Arbeitsmarktpolitiken für die Industrieländer zu formulieren.

Die Interdependenzen dieser Problembereiche liegen auf der Hand. Die Tatsache, daß das Internationale Arbeitsamt ein einziges, umfassendes Dokument als Diskussionsgrundlage vorlegen wird, das im Entwurf den Regierungen, nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bereits im Herbst 1975 mit der Bitte um Stellungnahme zugegangen ist, ist daher ein zweckmäßiger Ansatz. Aber die Gefahren, die damit verbunden sind, werden ebenfalls sichtbar: eine Weltkonferenz kann das Problem in seiner Vielschichtigkeit deutlich machen und die Interdependenzen aufzeigen, ob sie jedoch den Konsensus über eine einzuschlagende beschäftigungsorientierte Strategie der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung im Weltmaßstab herzustellen vermag und zu politischen Direktiven für das UNO-System und die nationalen Regierungen führen wird, bleibt abzuwarten.

Im Mittelpunkt der Diskussion wird das Beschäftigungsproblem stehen. Es ist inzwischen zu einem gemeinsamen Problem von Industrie- und Entwicklungsländern geworden. Im Herbst 1975 hatte die Arbeitslosenzahl in den 23 wichtigsten Industrieländern der westlichen Welt den höchsten Stand seit 40 Jahren erreicht, bisher nur übertroffen von der Weltwirtschaftskrise der Jahre 1932 bis 1934: insgesamt waren mehr als 17 Millionen Menschen, d.h. mehr als 5 Prozent aller Erwerbsfähigen, ohne Beschäftigung.

Auch in den sozialistischen Industrieländern wird heute das Problem der Arbeitslosigkeit differenzierter gesehen und nicht mehr durch eigene formal-statistische Definitionen wegdefiniert. Obwohl aus politisch-ideologischen Gründen keine statistischen Angaben veröffentlicht werden, existieren in vielen sozialistischen Ländern nicht nur saisonbedingte, kurzfristige Formen der Arbeitslosigkeit, sondern strukturelle Arten der Unterbeschäftigung und versteckten Arbeitslosigkeit, charakterisiert durch sehr niedrige Arbeitsproduktivitäten insbesondere in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor.

In den Entwicklungsländern sind die Größenordnungen viel alarmierender. Gegenwärtig sind etwa 80 Millionen Menschen der Erwerbsbevölkerung arbeitslos; noch weitaus größer ist die Zahl der Unterbeschäftigten. Es wird geschätzt, daß in den Entwicklungsländern zur Zeit mindestens 400 Millionen Arbeitsplätze fehlen. Da das schnelle Bevölkerungswachstum weiter anhält, steigt zwangsläufig die Erwerbsbevölkerung: erhöhte sie sich in den 60er Jahren ›nur‹ um 64 Millionen Menschen, so wird für die 70er Jahre ein Anstieg um mehr als 226 Millionen vorausgeschätzt.

2. Die Zweite UNO-Entwicklungsdekade als programmatischer Bezugsrahmen

In seiner Einleitung zur Zwischenbilanz über die Zweite UNO-Entwicklungsdekade, deren allgemeines Ziel darin besteht, die Voraussetzungen für Stabilität und Wohlstand in der Welt zu schaffen und ein menschenwürdiges Mindestmaß an Lebensstandard durch Fortschritt und Entwicklung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet in den 70er Jahren zu sichern, stellte IAO-Generaldirektor Francis Blanchard fest, daß die »relativ hohen Raten wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer insgesamt nicht von entsprechenden Verbesserungen der Lebensstandards der breiten Bevölkerungsmassen begleitet waren«³. Er betonte, daß die Arbeitslosigkeit in vielen Entwicklungsländern ein Krisenmaß angenommen hat und daß, quantitativ betrachtet, die Probleme der Unterbeschäftigung und zu niedrigen Einkommen sogar noch schlimmer seien.

Die ›Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen‹, im folgenden kurz UNO-Strategie genannt, sieht vor, daß die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts (BSP) der Entwicklungsländer mindestens 6 vH betragen soll. Unter der Annahme einer jährlichen Wachstumsrate der Bevölkerung von 2,5 vH wird eine Verbesserung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens um jährlich 3,5 vH angestrebt. Um diese Globalziele zu erreichen, werden jährliche Steigerungsraten der Produktion von 4 vH in der Landwirtschaft und von 8 vH im gewerblichen Sektor erforderlich sein. Ferner müssen die jährliche Sparrate 0,5 vH und die jährlichen Steigerungsraten bei Importen knapp 7 vH und bei Exporten etwas mehr als 7 vH betragen⁴.

Hinter diesen quantitativen Zielvorstellungen steht ein weltweites wirtschafts- und sozialpolitisches Programm, das bereits in der Präambel formuliert wird: »Wenn ungerechtfertigte Privilegien, übermäßiger Reichtum und schwere soziale Ungerechtigkeiten weiterhin bestehen bleiben, dann ist die Entwicklungspolitik in ihren wesentlichen Zielsetzungen gescheitert. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer globalen Entwicklungsstrategie auf der Grundlage abgestimmter Aktionen der Industrienationen und der Entwicklungsländer auf allen Gebieten des wirtschaftlichen und sozialen Lebens: Industrie

und Landwirtschaft, Handel und Finanzwesen, Beschäftigung und Erziehung, Gesundheitsfürsorge und Wohnungsbau, Wissenschaft und Technik.«⁵ Abschließend wird in der Präambel die Verpflichtung zu einer gemeinsamen Politik hervorgehoben, »die darauf angelegt ist, eine gerechtere und sinnvollere Wirtschafts- und Sozialordnung in der Welt herbeizuführen, eine Ordnung, in der sowohl die Nationen als ganzes wie auch die einzelnen Menschen das Recht auf gleiche Chancen haben«⁶.

Die allgemeinen Zielsetzungen werden im folgenden etwas stärker differenziert; im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsproblem heißt es zum Beispiel, daß jedes Entwicklungsland seine nationalen Ziele so formulieren muß, daß ein wachsender Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung in moderne Arbeitsprozesse eingegliedert wird und Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung deutlich zurückgehen. Weiterhin sollen alle Kinder im Primar-Schulalter eingeschult, die Zahl der Analphabeten erheblich verringert sowie die Bildungsprogramme auf die Erfordernisse des Entwicklungsprozesses hin orientiert werden. Die UNO-Strategie fordert außerdem die Aufstellung nationaler Gesundheitsprogramme, Verbesserungen in der Ernährung und der Wohnmöglichkeiten.

Zur Erreichung dieser Zielsetzungen schlägt die UNO-Strategie eine Reihe von Maßnahmen auf internationaler und nationaler Ebene vor. Die Industriestaaten werden aufgefordert, Zölle und andere Einfuhrhemmnisse für Primärprodukte sowie Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern abzubauen. Die Entwicklungsländer sollen ihrerseits regionale und subregionale Maßnahmen zur Ausweitung des Handels untereinander durchführen. Auf dem Gebiete der öffentlichen Entwicklungshilfe sollen die Industriestaaten bis zur Mitte der Dekade eine Nettoleistung von mindestens 0,7 vH ihres Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen erreichen. Der Umfang der gesamten Entwicklungshilfe der Industriestaaten soll 1972, spätestens aber 1975, 1 vH des Bruttosozialprodukts erreichen. Sie werden ferner aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Qualität der Entwicklungshilfe zu verbessern (z.B. Aufhebung von Zweckbindungen, Verbesserungen der Rückzahlungsbedingungen).

Diese Zielsetzungen stellen den allgemeinen Bezugsrahmen für die gegenwärtigen Aktivitäten des UNO-Systems dar. Sie werden jedoch auch einer kritischen Überprüfung unterzogen; die IAO-Weltkonferenz wird sich unter anderem mit der Frage beschäftigen müssen, ob die Zielgröße »Wirtschaftswachstum« noch ausreicht, um die Probleme der Beschäftigung und Armut in der Dritten Welt lösen zu können.

3. Wirtschaftswachstum gleich Entwicklung?

Wie man bereits der UNO-Strategie entnehmen konnte, wird, trotz aller Vorbehalte bzw. Ergänzungen, das Bruttosozialprodukt (BSP) weiterhin als Näherungsvariable für Wirtschaftswachstum verwendet. Dabei besteht jedoch die große Gefahr, daß wirtschaftliches Wachstum mit wirtschaftlicher Entwicklung und diese wiederum mit allgemeiner Entwicklung gleichgesetzt wird.

Wirtschaftswachstum, gemessen als die während eines Jahres erfolgte Zunahme des Bruttosozialprodukts, besagt lediglich, daß eine erhöhte Produktion von Gütern und/oder Dienstleistungen stattgefunden hat; dieses Konzept gibt uns keine Hinweise darüber, ob eine Veränderung in der Produktstruktur, in der Verteilung der Produktionsmittel und/oder der Einkommen stattgefunden hat.

Die Vorteile der Meßgröße »BSP« — gegenüber anderen sozialen Indikatoren — sind vor allem in (westlichen) Industrieländern oftmals betont worden: die Komponenten des BSP sind innerhalb eines geschlossenen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung klar definiert und geben Aufschluß über die Gesamtproduktion und das Gesamteinkommen eines Staates. Sie läßt sich einfach umrechnen in Grö-

ßen, welche die Entwicklung von Bevölkerung und Preisen sowie ihre Veränderung im Zeitablauf berücksichtigen.

Diesen Vorteilen einer klaren, in sich konsistenten und einfachen Zusammenfassung der volkswirtschaftlichen Tätigkeit eines Staates innerhalb eines Jahres stehen einige Nachteile gegenüber, die besonders gravierend hervortreten, wenn diese Meßgröße zum einzigen Maßstab bzw. zur alleinigen Zielgröße erhoben wird. Denn das BSP ist eine produktionsorientierte Größe und vernachlässigt daher die Bereiche von Konsumtion und Verteilung. Es orientiert sich an der Geldsphäre einer Volkswirtschaft und läßt daher die sozialen Faktoren unberücksichtigt, die nicht ohne weiteres in monetären Größen ausgedrückt werden können. Es ist ein marktorientiertes Konzept und daher nur bedingt auf Entwicklungsländer (und sozialistische Volkswirtschaften) anwendbar. Dies bedeutet, daß eine Steigerung des BSP in Entwicklungsländern eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung darstellt.

Dies ist auch der Ausgangspunkt der IAO-Kritik an der UNO-Strategie. Obwohl die UNO-Strategie im Vergleich zu früheren Ansätzen eine Vielzahl von sozialen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen nennt, ähnelt sie in ihrem impliziten konzeptionellen Bezugsrahmen dem konventionellen Entwicklungsansatz, der seit Ende des Zweiten Weltkrieges das entwicklungstheoretische und -politische Denken beherrschte. Die UNO-Strategie erinnere daher eher an die Entwicklungspläne der 50er und 60er Jahre, die in ihren Präambeln die Verwirklichung solcher Ziele, wie Beseitigung der Armut, Verbesserung der Einkommensverteilung und Erreichung der Vollbeschäftigung, verkünden — Ziele, die dann jedoch in den eigentlichen Entwicklungsplänen in den Hintergrund rücken und durch die Zielsetzung »Wirtschaftswachstum« verdrängt werden⁷. In diesem Zusammenhang wird auch auf die möglichen Inkonsistenzen der Steigerung der Beschäftigungsmöglichkeiten im modernen Sektor einerseits und einer bedeutsamen Senkung der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung andererseits hingewiesen, da, wie die bisherigen Erfahrungen aus dem IAO-Weltbeschäftigungsprogramm gezeigt haben⁸, der moderne Sektor außerordentlich kapitalintensiv sei, eine hohe Arbeitsproduktivität aufweise und daher nur wenige Arbeitsplätze schaffe.

Kritisch wird daher in der IAO-Zwischenbilanz vermerkt, daß der Entwicklungsprozeß in der ersten Hälfte der Zweiten UNO-Entwicklungsdekade die gleichen Charakteristika wie in den 60er Jahren aufweise: der künstlich geschützte städtische, moderne Sektor expandierte weiterhin, ohne jedoch die notwendigen Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Davon ausgehend, daß das BSP-Wachstumskonzept kein Maßstab der sozialen Wohlfahrt eines Landes sein kann, da es die gegenwärtige ungleiche Einkommensverteilung implizit akzeptiert, schlägt die IAO vor, zumindest die bisherige nationale Wirtschaftswachstumsrate durch eine Wachstumsrate für die Einkommen der 20, 30 oder 40 vH einer Bevölkerung zu ersetzen. Ergänzend zu den sozialen Gewichtungen der BSP-Wachstumsraten, sollen quantitative Indikatoren zur Beseitigung der Armut eingeführt werden.

Auf der IAO-Weltkonferenz wird hierzu der Vorschlag diskutiert werden, das konventionelle BSP-Wachstumskonzept durch eine Strategie der Befriedigung der Grundbedürfnisse zu ersetzen. Das Wirtschaftswachstum per se als klassische Entwicklungsstrategie soll aufgrund der negativen Erfahrungen und der vor uns liegenden Aufgaben endgültig einem entwicklungspolitischen Konzept Platz machen, das Probleme der Beschäftigung, Einkommensverteilung und Grundbedürfnisse in den Vordergrund rückt.

Dieses Konzept hat bedeutende (national-) politische Konsequenzen, die eine Realisierung nur durch eine radikale Neuorientierung der Arbeit internationaler, regionaler und weltweiter Organisationen ermöglichen werden. Der Gegen-

satz von Arm und Reich wird nämlich auf zwei Ebenen gesehen: es geht nicht nur darum, die ungleiche Einkommensverteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (Nord-Süd-Gefälle) abzubauen, sondern auch die ungleichen Einkommensverteilungen auf der nationalen Ebene der Entwicklungsländer zu beseitigen. Der Widerstand vieler Regierungen aus den Entwicklungsländern wird beträchtlich sein, da es sich hier auch um politische Probleme handelt, die gegebene nationale Macht- und Herrschaftsstrukturen in Frage stellen. Man darf gespannt sein, ob es auf der IAO-Weltkonferenz gelingen wird, den neuen IAO-Entwicklungsansatz in der vom Internationalen Arbeitsamt gewünschten Form zu spezifizieren und zu operationalisieren, oder ob es bei gutwilligen Deklarationen aller Beteiligten bleiben wird. Zwar wird ein Konsensus dahingehend zu erreichen sein, daß jedes Land seinen eigenen nationalen Weg gehen muß, der eigene Zielvorstellungen unter den jeweiligen Bedingungen verwirklichen läßt, aber es muß auch hervorgehoben werden, daß das Beschäftigungsproblem die entscheidende soziale Frage der Entwicklungsländer ist, die, wenn der neue IAO-Entwicklungsansatz akzeptiert wird, allen Ländern bestimmte Rahmenbedingungen auferlegt.

4. Beschäftigungsprobleme in und zwischen den drei Welten

Sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit verlangen eine genaue Analyse der bisherigen Entwicklungstrends sowie spezifische Strategien für westliche, d.h. marktwirtschaftlich organisierte, Industrieländer, für sozialistische, d.h. planwirtschaftlich organisierte, Industrieländer sowie für Entwicklungsländer. Jede dieser drei Welten existiert nicht in einem isolierten Raum; vielmehr verlangen die vorhandenen Interdependenzen eine globale Analyse.

Aufgabe der IAO-Weltkonferenz wird es daher sein, diese gemeinsamen Probleme zu identifizieren und Ansätze für einschlagende nationale Strategien unter gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer internationalen Implikationen zu entwickeln.

Das Hauptproblem der westlichen Industriestaaten besteht darin, Vollbeschäftigung bei niedrigen Inflationsraten zu erreichen. Der bisherige Einsatz traditioneller finanz-, geld-

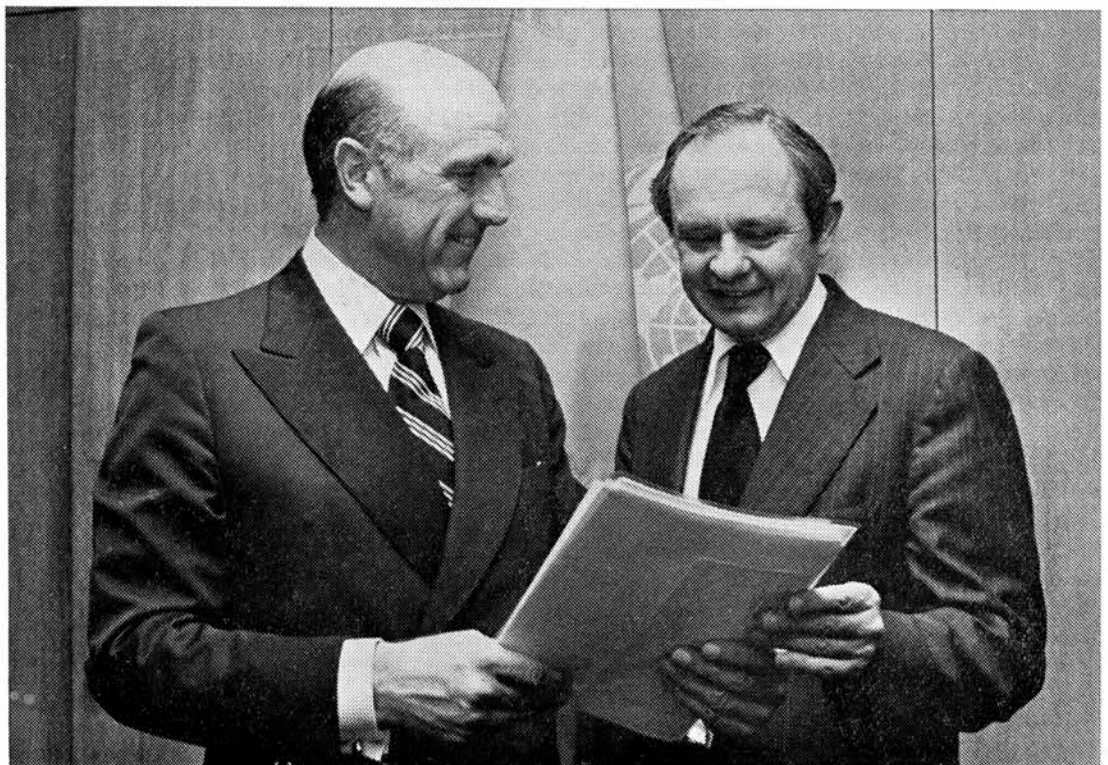
und arbeitsmarktpolitischer Mittel litt stets darunter, daß die inflationären Entwicklungstendenzen nicht unter Kontrolle gebracht werden konnten.

Der hohe Lebensstandard in den westlichen Industrieländern hat zu Änderungen in den Verhaltensformen der Arbeitnehmer geführt. Probleme der Mitbestimmung, des lebenslangen Lernens und der Einkommensverteilung gehören daher ebenso zu einer von Beschäftigungspolitik wie Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im staatlichen Sektor, öffentliche Hilfsmaßnahmen für arbeitsintensive Industriebetriebe und anderes mehr.

Die Volkswirtschaften der westlichen Industrieländer befinden sich in einem ständigen Strukturwandel mit dem Ziel einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Diese notwendigen Strukturveränderungen können nicht nur zu sektoralen/regionalen Konflikten innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft führen. In Zeiten der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit erscheinen dirigistische Maßnahmen wie die Drosselung der Importe von arbeitsintensiven Gütern aus Entwicklungsländern kurzfristig ökonomisch und politisch — insbesondere auch unter dem Druck der Gewerkschaften — zweckmäßiger als Ansätze zu einer langfristig ökonomisch vernünftigen neuen weltweiten Arbeitsteilung, die eine Verlagerung von nicht mehr konkurrenzfähigen Industriezweigen, d.h. einen »Export von Arbeitsplätzen« in Entwicklungsländer implizieren. Die Abwägung von kurz- und langfristigen nationalen Interessen wird den Arbeitnehmerorganisationen aus den westlichen Industrieländern auf der IAO-Weltkonferenz sicher große Schwierigkeiten bereiten.

Ein weiteres Problem, das durch Maßnahmen z.B. der westeuropäischen Industriestaaten verschärft wird, stellt die — mit welchen rechtlichen und ökonomischen Mitteln auch immer erfolgende — forcierte Rückkehr von Wanderarbeitern in ihre Heimatländer dar; denn beschäftigungspolitisch bedeutet diese Maßnahme auf der internationalen Ebene lediglich, daß hier Arbeitslosigkeit von einem ökonomisch starken in ein ökonomisch schwaches Land transferiert wird, das die Folgeprobleme noch schwieriger lösen kann. Dieses Problem wird daher auf der IAO-Weltkonferenz unter Berücksichtigung der kurz- und langfristigen Effekte für Aufnahme- und Entsendeländer diskutiert werden müssen.

Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Botschafter Rüdiger Freiherr von Wechmar (links), überreicht dem Direktor der Rechtsabteilung im UN-Sekretariat, F. Blaine Sloan eine »Erklärung«. Durch die Erklärung wird die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte gemäß Artikel 41 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von der Bundesrepublik Deutschland anerkannt. Der Ausschuß besteht aus 18 Mitgliedern und prüft unter anderem Berichte von Staaten über Verletzungen von Menschenrechten. (Text des o.a. Paktes s. VN 1974 S.16ff.).



Für die westlichen Industrieländer stellt sich auf der IAO-Weltkonferenz nicht nur die Frage, mit welchen Beschäftigungsmaßnahmen die gegenwärtigen Probleme der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit unter Berücksichtigung der Forderungen nach einer Verbesserung der Lebensqualität (u.a. Verhältnis von Freizeit, Bildung und Arbeit; Mitbestimmung am Arbeitsplatz) überwunden werden können, sondern auch, wie langfristig weltweite Strukturverbesserungen durch eine Verlagerung von arbeitsintensiven Industrien in Entwicklungsländer erreicht werden können.

Für die sozialistischen Industrieländer stellt sich, wie bereits oben dargestellt, das Beschäftigungsproblem nicht als ein Problem der offenen Arbeitslosigkeit. Im Gegenteil, für den kapitalintensiven, modernen Industriesektor existieren in vielen Planwirtschaften akute Probleme der Arbeitskräfteknappheit. Andererseits ist der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbspersonen in den meisten sozialistischen Industrieländern im Vergleich zu westlichen Industrieländern außerordentlich hoch. Ist es den sozialistischen Ländern einerseits gelungen, im Durchschnitt in den 60er Jahren höhere Wachstumsraten zu erzielen als die westlichen Länder, und konnte dabei eine zyklische Arbeitslosigkeit vermieden werden, so bedeutet andererseits die niedrige Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft, die einer versteckten Arbeitslosigkeit oder zumindest Unterbeschäftigung entspricht, daß eine verbesserte nationale Arbeitsteilung notwendig ist, wenn das bisher erzielte Wirtschaftswachstum fortgesetzt werden soll.

Im Rahmen einer neuen internationalen Arbeitsteilung sind die sozialistischen Länder aufgerufen, ihr Konsumgüterniveau auch über eine Veränderung ihrer Handelsstrukturen zu erhöhen. Damit wäre auch den Entwicklungsländern geholfen, deren Produktions- und Exportangebot eine echte Nachfrage in den sozialistischen Volkswirtschaften befriedigen könnte. Ob und inwieweit die sozialistischen Länder bereit sind, intensiver an dieser internationalen Arbeitsteilung teilzunehmen, ist eine Frage, auf die die Entwicklungsländer auf der IAO-Weltkonferenz eine klare Antwort erwarten.

Die Entwicklungsländer sind mit der Aufgabe konfrontiert, konventionelle Entwicklungsstrategien zugunsten neuer entwicklungspolitischer Ansätze aufzugeben, welche die Probleme von Beschäftigung und Befriedigung der Grundbedürfnisse in den Vordergrund rücken, aber bisher nur ansatzweise existieren. Um die Probleme der Massenarbeitslosigkeit und Massenarmut lösen zu können, müssen mehrere Problemkomplexe gleichzeitig in Angriff genommen werden.

Ein Problemkomplex bezieht sich auf notwendige institutionelle Reformen der »soft states« (Myrdal)⁹. Dazu gehört vor allem die Einsicht, daß die alte Kontroverse zwischen Plan und Markt ideologisch verbrämt geführt wurde und eine genaue Analyse von Marktmechanismen in Planwirtschaften, sei es in sozialistischen Industrieländern, sei es in Entwicklungsländern, erst in jüngster Zeit zuließ. Zentralisierte Entscheidungsstrukturen haben sich insbesondere in solchen Entwicklungsländern, die erst am Anfang eines Prozesses der gesellschaftlichen Integration stehen, als wenig hilfreich zur Lösung der anstehenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme erwiesen. Zu den notwendigen institutionellen Reformen gehört daher nicht nur eine Verbesserung der administrativen Apparate auf der gesamtstaatlichen Ebene, sondern auch eine ausgeglichene Organisation zwischen staatlichen Interventionen aufgrund mittelfristiger Pläne einerseits und dezentralisierter, marktwirtschaftlich organisierter Entscheidungsstrukturen andererseits. Diese Entscheidungsmechanismen können jedoch nur funktionieren, wenn eine Reihe flankierender Maßnahmen ergriffen werden. Dazu gehören u.a. längst überfällige Landreformen, der Abbau der für den modernen Sektor (big business) vorteilhaften Protektions-, Lizenz- und Investitionsmaßnahmen durch eine wettbewerbs-

orientierte Organisationsstruktur sowie fiskalpolitische Maßnahmen, wie z.B. eine Kombination von progressiven Steuersystemen einschließlich differenzierter Steuersätze für Konsumgüter und steigenden Anteilen der öffentlichen Finanzierung von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen. Diese Maßnahmen tangieren jedoch existierende Machtstrukturen in den Entwicklungsländern, so daß es äußerst fraglich erscheint, ob die Entwicklungsländer überhaupt konkrete Vorstellungen zu diesem Problemkomplex auf der IAO-Weltkonferenz entwickeln werden.

Andere Problemkomplexe, die im Rahmen einer beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie zur Befriedigung der Grundbedürfnisse behandelt werden müssen, beziehen sich u.a. auf die Entwicklung adäquater Technologien, neuer Bildungsinstitutionen und -prozesse sowie auf sektorspezifische Maßnahmen insbesondere im Bereich des informellen städtischen Sektors¹⁰.

5. Gelingt der Durchbruch?

Die IAO-Weltkonferenz kann in die Geschichte des UNO-Systems als eine der vielen Weltkonferenzen der 70er Jahre eingehen, auf denen programmatische Reden gehalten und entsprechende Entschlüsse verabschiedet wurden. Es besteht aber auch die Möglichkeit, daß sich, nicht zuletzt aufgrund der besonderen Konstruktion in der Zusammensetzung der teilnehmenden Delegationen, die Vertreter aus den drei Welten bemühen werden, die vom Internationalen Arbeitsamt im vorbereiteten Tagungsdokument angeschnittenen Fragestellungen ausführlich zu diskutieren und in Entwürfe für Konventionen umzuwandeln.

Die Kritik an herkömmlichen Entwicklungsmodellen und die Betonung der Theorie- und Politikdefizite, was die Bekämpfung der Inflation in den westlichen Industrieländern, der Unterbeschäftigung in den sozialistischen Industrieländern und der Arbeitslosigkeit und Armut in den Entwicklungsländern betrifft, erfolgte in einer für UNO-Dokumente ungewohnten Deutlichkeit. Die Erfahrungen aus der bisherigen Tätigkeit im IAO-Weltbeschäftigungsprogramm haben zu einer Kritik in der UNO-Strategie und zu einer ersatzweisen Formulierung einer neuen beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie geführt. In der Weltbank-Gruppe¹¹ und dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) hat das Internationale Arbeitsamt bereits Partner gefunden, die bereit sind, an einer neuen multilateralen Entwicklungsstrategie mitzuwirken. Es besteht daher auf der IAO-Konferenz eine echte Chance, einen neuen, erfolgversprechenden entwicklungspolitischen Kurs einzuschlagen.

Anmerkungen

- 1 ILO: Employment, Growth and Basic Needs. Development Strategies in Three Worlds. Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution, Social Progress and the International Division of Labour. Genf, ILO 1976. Deutsche Ausgabe: Internationales Arbeitsamt: Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse: Ein weltweites Problem. Dreigliedrige Weltkonferenz über Beschäftigung, Einkommensverteilung und sozialen Fortschritt und die internationale Arbeitsteilung. Bericht des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamtes. Genf 1976. 202 S.
- 2 Internationale Strategie für die Zweite UNO-Entwicklungsdekade.
- 3 ILO: Time for Transition. A midterm review of the Second United Nations Development Decade. Genf, ILO, 1975, S.V.
- 4 UNO-Strategie, aaO (Anm.2), Paragraphen 14–17.
- 5 UNO-Strategie, aaO (Anm.2), Paragraph 7.
- 6 UNO-Strategie, aaO (Anm.2), Paragraph 12.
- 7 ILO: Time of Transition, aaO (Anm.3), S.72ff.
- 8 Vgl. hierzu ausführlich Emmerij, Louis: Das: IAO-Weltbeschäftigungsprogramm, in diesem Heft S.65ff.
- 9 Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations. New York, Gunggsprogramm, in diesem Heft S.65ff.
- 9 Vgl. hierzu wie auch zu zahlreichen anderen Problemkomplexen, die in den Ansätzen zu einer neuen entwicklungspolitischen Konzeption ihren Niederschlag finden, ausführlich Myrdal, Gunnar: Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations, New York, 1968, 3 Bände.
- 10 Vgl. hierzu ausführlich Emmerij, Louis: Das IAO-Weltbeschäftigungsprogramm, in diesem Heft S. 65ff.
- 11 Vgl. hierzu die Ansprache des Präsidenten der Weltbankgruppe, Robert S. McNamara, an den Gouverneursrat vom 1. September 1975.