



Internationale
Arbeitsorganisation

► ILO-Flaggschiffbericht

World
Employment
and Social Outlook

Trends
2022

DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG



Die globalen Arbeitsmärkte erholen sich nur mühsam unter der anhaltenden Pandemielage

Die COVID-19-Pandemie hat die Weltwirtschaft im Jahr 2021 ein zweites Jahr lang beherrscht und eine vollständige und gleichförmige Erholung der Arbeitsmärkte verhindert. Das Tempo, mit dem sich die Wirtschaftstätigkeit erholte, hing weitgehend davon ab, inwieweit das Virus eingedämmt werden konnte, so dass die Erholung in den verschiedenen Regionen und Sektoren unterschiedlichen Mustern folgte. Allerdings bringt jeder neue Ausbruch auch Rückschläge mit sich. Viele Errungenschaften im Bereich der menschenwürdigen Arbeit, die vor der Pandemie erzielt wurden, sind erheblich in Mitleidenschaft gezogen worden. Breite, bestehende Defizite bei der menschenwürdigen Arbeit dämpfen die Aussichten auf eine nachhaltige Erholung in vielen Regionen.

Die globalen Arbeitsmarktaussichten haben sich seit den letzten Prognosen der ILO verschlechtert; eine Rückkehr zu der Performance der Arbeitsmärkte vor der Pandemie wird für einen Großteil der Welt in den kommenden Jahren wahrscheinlich schwer zu erreichen sein. Auf der Grundlage der jüngsten Prognosen zum Wirtschaftswachstum geht die ILO davon aus, dass die Gesamtzahl der weltweit geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 2022 fast 2 % unter dem um das Bevölkerungswachstum bereinigten Stand vor der Pandemie liegen wird, was einem Defizit von 52 Millionen Arbeitsplätzen in Vollzeitäquivalenten entspricht (unter der Annahme einer 48-Stunden-Woche). Die weltweite Arbeitslosigkeit wird im Jahr 2022 voraussichtlich 207 Millionen betragen und damit das Niveau von 2019 um etwa 21 Millionen übertreffen. Diese Aussichten stellen eine erhebliche Verschlechterung gegenüber den Prognosen in der letzten Ausgabe des *ILO World Employment and Social Outlook* aus Juni 2021 dar. Seinerzeit wurde prognostiziert, dass sich das Defizit an Arbeitsstunden gegenüber dem vierten Quartal 2019 auf weniger als 1 Prozent im Jahr 2022 verringern würde.

Die Muster der Erholung auf den Arbeitsmärkten sind in den einzelnen Regionen, Ländern und Sektoren sehr unterschiedlich. Die Trends des Beschäftigungswachstums sind in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen deutlich hinter denen in reicheren Volkswirtschaften zurückgeblieben, was vor allem auf die niedrigeren Impfraten und die engeren fiskalischen Spielräume in den Entwicklungsländern zurückzuführen ist. Besonders gravierend waren die Auswirkungen für Entwicklungsländer, die schon vor der Pandemie ein höheres Maß an Ungleichheit, unterschiedlichere Arbeitsbedingungen und schwächere Sozialschutzsysteme aufwiesen.

Insgesamt haben die wichtigsten Arbeitsmarktindikatoren in allen Regionen – Afrika, Nord- und Südamerika, den Arabischen Staaten, Asien und Pazifik sowie Europa und Zentralasien – noch nicht wieder das Niveau vor der Pandemie erreicht. Für alle Regionen deuten die Prognosen bis 2023 darauf hin, dass eine vollständige Erholung schwer zu erreichen sein wird. Die europäischen und pazifischen Regionen dürften diesem Ziel am nächsten kommen, während die

Aussichten für Lateinamerika und die Karibik sowie für Südostasien am schlechtesten sind. Alle Regionen sind mit erheblichen Abwärtstrends für ihre Arbeitsmarkterholung konfrontiert, die sich aus den anhaltenden Auswirkungen der Pandemie ergeben. Darüber hinaus verändert die Pandemie die Arbeitsmärkte strukturell in einer Weise, dass eine Rückkehr zu den Ausgangswerten vor der Krise möglicherweise nicht ausreicht, um den durch die Pandemie verursachten Schaden zu kompensieren.

Pandemisch bedingte Unterbrechungen, strukturelle Unzulänglichkeiten und neue Risiken verringern das Potenzial für die Schaffung menschenwürdiger Arbeit

Grundlegende strukturelle Defizite und Ungleichheiten verstärken und verlängern die negativen Auswirkungen der Krise. Der hohe Anteil informeller Wirtschaft in vielen Entwicklungsländern beeinträchtigt die Wirksamkeit politischer Instrumente, da informelle Unternehmen weniger Zugang zu formellen Kreditlinien oder staatlicher Unterstützung im Zusammenhang mit COVID-19 hatten. So erreichten Hilfsmaßnahmen weniger die Bedürftigen, und die Ungleichheiten innerhalb der Länder haben sich verschärft. Kleinere Unternehmen mussten einen stärkeren Rückgang der Beschäftigung und der Arbeitszeiten hinnehmen als größere Unternehmen.

Entwicklungsländer, die auf den Export von arbeitsintensiven Waren oder Rohstoffen angewiesen sind, haben es besonders schwer, sich an die schwankende Nachfrage anzupassen, die sich aus den pandemiebedingten Verschiebungen im Wirtschaftswachstum ergibt. Vom Tourismus abhängige Volkswirtschaften leiden stark unter Grenzschließungen und Einnahmeausfällen.

Beschäftigungsverluste und Arbeitszeitverkürzungen haben zu Einkommensverlusten geführt. In den Entwicklungsländern hat dies in Ermangelung umfassender Sozialschutzsysteme, die angemessene Leistungen zur Stabilisierung der Einkommen erbringen können, den finanziellen Druck auf die ohnehin wirtschaftlich schwachen Haushalte noch verstärkt, was sich wiederum auf Gesundheit und Ernährung auswirkt. Die Pandemie hat Millionen von Kindern in die Armut getrieben, und neue Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahr 2020 weitere 30 Millionen

Erwachsene in extreme Armut geraten sind (und mit weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag leben, wobei dieser Betrag durch das Einbeziehen von Wechselkursen vergleichbar gemacht wurde), weil sie keine bezahlte Arbeit haben. Darüber hinaus stieg die Zahl extrem armer Arbeitnehmerinnen, die mit ihrer Arbeit nicht genug verdienen, um sich und ihre Familien über der Armutsgrenze zu halten – um 8 Millionen.

Die asymmetrische Erholung der Weltwirtschaft hat langfristige Auswirkungen auf anhaltende Unsicherheit und Instabilität, was wiederum den Aufschwung massiv gefährdet. Veränderungen in der Marktnachfrage und wachsende Online-Dienste, in die Höhe geschnellte Handelskosten und pandemiebedingte Veränderungen des Arbeitskräfteangebots haben zu Engpässen im verarbeitenden Gewerbe geführt und die Rückkehr zu den Arbeitsmarktbedingungen vor der Pandemie erschwert. Intensive und langanhaltende Unterbrechungen in der Lieferkette führen zu einem unsicheren Geschäftsklima und könnten zu einer Neuordnung der Produktionsgeografie führen, was erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung hätte.

Der Anstieg der Preise für Rohstoffe und lebenswichtige Güter verringert das verfügbare Einkommen erheblich und trägt damit zu höheren Kosten der Krise bei, während sich die Arbeitsmärkte noch lange nicht erholt haben. Künftig stehen die makropolitischen Entscheidungsträgerinnen vor schwierigen Entscheidungen, die sich auch international auswirken werden. Wenn es Anzeichen für steigende Inflationsraten gibt, dürften sich die Rufe nach einer schnelleren Straffung der Geld- und Finanzpolitik

mehren. Gleichzeitig würde eine Verschärfung der Politik angesichts des asymmetrischen Charakters des Aufschwungs die Haushalte mit niedrigem Einkommen besonders hart treffen. In der Konsequenz muss die Anstrengung auf die Erhaltung eines angemessenen Sozialschutzniveaus verstärkt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Erholung der Arbeitsnachfrage auf das Vorkrisenniveau einige Zeit in Anspruch nehmen wird, infolgedessen sich das Wachstum von Beschäftigung und Arbeitszeit verlangsamen wird. Die schleppende und ungleichmäßige Erholung der Arbeitsmärkte im Jahr 2021 hat die Arbeitseinkommen gedämpft. Da die meisten Arbeitnehmerinnen in

der Welt keinen oder nur einen unzureichenden Einkommensersatz hatten, waren die Haushalte gezwungen, auf ihre Ersparnisse zurückzugreifen. Besonders ausgeprägt war dieser Effekt in den Entwicklungsländern, wo der Anteil der wirtschaftlich gefährdeten Bevölkerungsgruppen größer und der Umfang der Konjunkturpakete geringer war. Die daraus resultierenden Einkommensverluste haben die Gesamtnachfrage weiter gedrückt und einen Teufelskreis geschaffen, der die Notwendigkeit konzertierter politischer Maßnahmen unterstreicht, um die Erholung des Arbeitsmarktes zu beschleunigen, Ungleichheiten zu beseitigen und die Weltwirtschaft auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zurückzuführen.

Die Erholung des Arbeitsmarktes ist ungleich und unvollständig

Die ILO-Projektionen gehen davon aus, dass im Jahr 2022 aufgrund der krisenbedingten Arbeitsmärkte ein Arbeitszeitdefizit in Höhe von 52 Millionen Vollzeit Arbeitsplätzen bestehen wird. Diese Zahl ist zwar eine deutliche Verbesserung gegenüber 2021, als die um das Bevölkerungswachstum bereinigte Arbeitszeit um das Äquivalent von 125 Millionen Vollzeit Arbeitsplätzen (bei einer 48-Stunden-Woche) unter dem Niveau des vierten Quartals 2019 lag – aber sie bleibt extrem hoch. Im Jahr 2022 wird das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Bevölkerung voraussichtlich bei 55,9 Prozent liegen – also 1,4 Prozentpunkte unter dem Niveau von 2019.

Viele Menschen, die pandemiebedingt aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, sind nicht zurückgekehrt, so dass die Höhe der Arbeitslosigkeit die Auswirkungen der Krise auf die Vollbeschäftigung noch unterschätzt. Die globale Erwerbsquote, die zwischen 2019 und 2020 um fast 2 Prozentpunkte gesunken ist, wird sich den Projektionen zufolge bis 2022 nur teilweise erholen und knapp unter 59,3 Prozent liegen, etwa 1 Prozentpunkt unter dem Niveau von 2019. Die globale Arbeitslosenquote wird den Projektionen zufolge bis mindestens 2023 über dem Niveau von 2019 bleiben. Die Gesamtzahl der Arbeitslosen wird den Prognosen zufolge bis 2022 um 7 Millionen auf 207 Millionen sinken; im Vergleich dazu lag die Zahl 2019 bei 186 Millionen.

Die Erholung des Arbeitsmarktes vollzieht sich in Ländern mit hohem Einkommen am schnellsten. Auf sie entfällt etwa die Hälfte des

weltweiten Rückgangs der Arbeitslosigkeit zwischen 2020 und 2022, obwohl sie nur etwa ein Fünftel der weltweiten Erwerbsbevölkerung stellen. Im Gegensatz dazu haben die Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen seit dem Ausbruch der Pandemie am schlechtesten abgeschnitten und verzeichnen auch die langsamste Erholung.

Die Erholung ist innerhalb der Länder ungleich. Die unverhältnismäßige Auswirkung der Pandemie auf die Beschäftigung von Frauen wird sich in den kommenden Jahren auf globaler Ebene voraussichtlich abschwächen, aber es wird dennoch eine beträchtliche Lücke bleiben. Am stärksten ausgeprägt ist die Diskrepanz in den Ländern mit hohem und mittlerem Einkommen, wo die Beschäftigungsquote der Frauen im Jahr 2022 voraussichtlich 1,8 Prozentpunkte unter dem Niveau von 2019 liegen wird, während die Kluft bei den Männern nur 1,6 Prozentpunkte beträgt, obwohl die Beschäftigungsquote der Frauen zu Beginn 16 Prozentpunkte unter der der Männer lag. Die Schließung von Schulen, Hochschulen und Berufsbildungseinrichtungen über längere Zeiträume in vielen Ländern hat die Lernergebnisse geschwächt, was sich langfristig auf die Beschäftigung und die Weiterbildung junger Menschen auswirken wird, insbesondere auf diejenigen, die nur begrenzten oder gar keinen Zugang zu Online-Lernmöglichkeiten hatten. Darüber hinaus liegt die informelle Lohnbeschäftigung immer noch um 8 Prozent unter dem Vorkrisenniveau. Selbständige- und Familienarbeit, die oft durch schlechte Arbeitsbedingungen gekennzeichnet ist,

war vor der Krise rückläufig. Der Anstieg dieser Art von Arbeit im Jahr 2020 wird sich voraussichtlich auch 2021 fortgesetzt haben.

Die Pandemie hat wirtschaftliche Veränderungen bewirkt, die strukturellen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte haben könnten. Das Zusammentreffen verschiedener makroökonomischer Trends führt zu der Ungewissheit, ob der Rückgang der Arbeitszeiten, der Beschäftigung und der Erwerbsbeteiligung nur vorübergehend ist oder ob die Pandemie einen strukturelleren Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt

bzw. eine arbeitssparende Umstrukturierung beschleunigt – was jeweils unterschiedliche Maßnahmen erfordert. Die Pandemie vertieft Ungleichheiten, von der Verschärfung zwischen den Geschlechtern bis zur Vergrößerung der digitalen Kluft. Veränderungen in Arbeitsverhältnissen – wie der Rückgriff auf informelle Selbstständigkeit, um den Lebensunterhalt zu gewährleisten, die Zunahme von Telearbeit und verschiedene Trends bei der Zeitarbeit – bergen die Gefahr, dass die Qualität der Arbeitsbedingungen beeinträchtigt wird.

Leiharbeit als Puffer in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit

Vor dem Ausbruch der Pandemie hatte der Anteil der Zeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung zugenommen, wenn auch nicht in allen Sektoren und Ländern gleichmäßig. Die Zeitarbeit ist weitgehend strukturell und durch die sektorale und berufliche Zusammensetzung des Arbeitsmarktes bedingt; in Krisenzeiten dient sie jedoch tendenziell als Dämpfer, da die Arbeitgeberinnen den Einsatz von Zeitarbeitskräften zurückfahren. Längerfristig betrachtet kann sich die Zeitarbeit durch ihre Auswirkungen auf Arbeitsplatzverlust, Ausbildung und Innovation negativ auf die Produktivität der Unternehmen auswirken. Auch für die Arbeitnehmerinnen ist Zeitarbeit nachteilig, da sie mehr Arbeitsplatz- und Einkommensunsicherheit und einen geringeren Zugang zum Sozialschutz haben.

In Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen ist der Anteil der befristeten Beschäftigung höher (etwas mehr als ein Drittel der Gesamtbeschäftigung) als in Ländern mit hohem Einkommen (15 %). Die Art der befristeten Beschäftigung unterscheidet sich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. In den Industrieländern kann sie zwar ein Einstieg in eine dauerhafte Beschäftigung oder ein flexibles und strategisches Mittel für den Einstieg in den Arbeitsmarkt sein, doch fehlt es den Zeitarbeitnehmerinnen an Arbeitsplatzsicherheit und regelmäßigem Einkommen, und sie erfüllen nicht immer die Voraussetzungen für den Zugang zu Sozialschutz oder Beschäftigungsschutz. Für die Arbeitnehmerinnen in den Entwicklungsländern hingegen ist die Zeitarbeit häufig eine informelle Beschäftigung mit wenig oder gar keinem Zugang zu Sozialschutzsystemen und Beschäftigungsschutz.

Zu Beginn der Pandemie verloren Leiharbeiterinnen in höherem Maße ihren Arbeitsplatz als nicht befristete Beschäftigte, aber in der Mehrzahl der Volkswirtschaften ist seitdem ein Anstieg von neu geschaffenen Leiharbeitsplätzen zu verzeichnen. Der Nettoeffekt dieser beiden Trends ist, dass der Anteil der Zeitarbeit während der Pandemie tendenziell stabil geblieben ist. Die Trends, die auf den begrenzten verfügbaren Daten beruhen, unterscheiden sich nicht von den Trends vor der Krise und verdeutlichen die endemische Fluktuation der Zeitarbeitnehmerinnen vor der Krise. Bemerkenswert ist jedoch, dass mehr als ein Viertel derjenigen, die zu Beginn des Jahres 2021 (in den Ländern, für die Daten vorliegen) in Zeitarbeit beschäftigt waren, zuvor in nicht befristeten Arbeitsverhältnissen tätig waren, was die zugrundeliegende wirtschaftliche Ungewissheit und die damit verbundene Beschäftigungsunsicherheit zu dieser Zeit deutlich macht.

In der Anfangsphase der Pandemie spielte die informelle Beschäftigung in Ländern mit dualen Arbeitsmärkten nicht ihre traditionelle antizyklische Rolle, indem sie verdrängte Arbeitnehmerinnen aus dem formellen Sektor aufnahm. In vielen dieser Länder war die Wahrscheinlichkeit, dass informell Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verloren oder durch Schließungen und andere Maßnahmen zur Untätigkeit gezwungen wurden, größer als bei formell Beschäftigten. Mit der allmählichen Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit hat die informelle Beschäftigung, insbesondere die Selbstständigkeit, einen starken Aufschwung erfahren, und viele informell Beschäftigte sind aus der Nichterwerbstätigkeit zurückgekehrt.

Eine umfassende, auf den Menschen ausgerichtete Politik ist zur Vermeidung negativer Folgen notwendig

Auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2021 erörterten die 187 Mitgliedstaaten der ILO globale, regionale und nationale politische Maßnahmen auf die Krise. Zum Abschluss ihrer Beratungen verabschiedeten sie den Globalen Handlungsappell für eine am Menschen orientierte Erholung von der COVID-19-Krise, die inklusiv, nachhaltig und widerstandsfähig ist, und betonten die Notwendigkeit einer vollständig inklusiven Erholung auf der Grundlage einer beschleunigten Umsetzung der Jahrhunderterklärung der ILO für die Zukunft der Arbeit. Der Aufbau der Wirtschaft muss die systemischen und strukturellen Ungleichheiten und andere langfristige soziale und wirtschaftliche Herausforderungen berücksichtigen, die der Pandemie vorausgegangen sind, wie insbesondere den Klimawandel. Die Voraussetzung für eine solche Widerstandsfähigkeit der globalen Wirtschaft sind multilaterale Maßnahmen und globale Solidarität – auch in Bezug auf den Zugang zu Impfstoffen, sowie die Umschuldung und die Erleichterung einer Transformation hin zu einer klimafreundlichen Wirtschaft. Wenn diese wichtigen politischen Herausforderungen nicht angegangen werden, wird eine weitere Chance verpasst, die Welt auf einen gerechteren und nachhaltigeren Weg zu bringen.

Um einen auf den Menschen ausgerichteten Aufschwung zu erreichen, müssen vier Säulen erfolgreich umgesetzt werden: integratives Wirtschaftswachstum und Entwicklung, Schutz aller Arbeitnehmer:innen, universeller Sozialschutz und sozialer Dialog. Jede dieser Säulen spielt eine Schlüsselrolle. Während des gesamten Erholungszeitraums muss makroökonomische Politik über eine antizyklische Rolle hinausgehen als lediglich eine Rückkehr zu den Ergebnissen vor der Krise anstreben, da dies weder die Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit beheben noch die Länder weniger anfällig für künftige Krisen machen würde. Finanzpolitik darf nicht nur darauf abzielen, Arbeitsplätze, Einkommen und Beschäftigung zu schützen, sondern muss auch die strukturellen Herausforderungen und die Ursachen der Defizite bei der menschenwürdigen Arbeit in der ganzen Welt angehen. Je nach länderspezifischen Einschränkungen und Prioritäten wird dies einen Mix aus fiskalpolitischen Maßnahmen beinhalten, der auf die Schaffung produktiver Arbeitsplätze auf breiter Basis abzielt, unterstützt durch industriepolitische

Maßnahmen, Qualifikationsentwicklung und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (einschließlich solcher zur Überbrückung der digitalen Kluft) sowie nachhaltiger Investitionen in den allgemeinen Sozialschutz. Eine proaktive makroökonomische Politik ist umso wichtiger geworden, als das Zusammenspiel der Pandemie mit der Technologie und anderen „Megatrends“ die zunehmenden Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Volkswirtschaften zu beschleunigen droht.

Die Ausweitung und Gewährleistung des Schutzes aller Arbeitnehmer:innen beinhaltet die Garantie der Menschenrechte am Arbeitsplatz, die Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und die Umsetzung einer transformativen Agenda für die Gleichstellung der Geschlechter. Die Pandemie hat die Anfälligkeit vieler Arbeitnehmer:innen offenbart – darunter essentielle, informelle, selbständige, befristet Beschäftigte, Wanderarbeitnehmer:innen, Plattformarbeiter:innen und gering qualifizierte Arbeitnehmer:innen, die häufig in hohem Maße die Auswirkungen der Krise auf Gesundheit und Arbeitsmarkt ausgesetzt sind und die zudem von unzureichendem Sozialschutz betroffen sind.

Die Schließung von Lücken im Sozialschutz und die Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zu einem umfassenden, angemessenen und nachhaltigen Sozialschutz gehört zu den zentralen Prioritäten. Die Ermittlung einer gerechten und nachhaltigen Finanzierung für solche Systeme in Zeiten begrenzten fiskalischen Spielraums erfordert multilaterale Maßnahmen zur Ergänzung der Mobilisierung inländischer Ressourcen.

Der soziale Dialog spielt bei der Reaktion auf die Pandemie eine Schlüsselrolle; viele Strategien und Maßnahmen zur Begrenzung von Arbeitsplatzverlusten sind das Ergebnis des dreigliedrigen Dialogs. In der Erholungsphase wird der soziale Dialog weiterhin von entscheidender Bedeutung sein, wenn es darum geht, Lösungen zu finden, die für Unternehmen und Beschäftigte von gegenseitigem Nutzen sind und positive makroökonomische Auswirkungen und Spillover-Effekte haben. Damit der soziale Dialog diese Rolle spielen kann, müssen die Kapazitäten der öffentlichen Verwaltungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer:innenorganisationen zur Teilnahme an einem solchen Prozess gestärkt werden.

Soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit fördern

Die Internationale Arbeitsorganisation ist die Organisation der Vereinten Nationen für die Welt der Arbeit. Wir bringen Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammen und unterstützen einen am Menschen orientierten Ansatz zur Zukunft der Arbeit. Wir fördern Beschäftigung, Rechte bei der Arbeit, sozialen Schutz und sozialen Dialog.

ilo.org

Internationale Arbeitsorganisation
Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland