

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Diskussionspapiere für die hochrangigen und thematischen Podiumsdiskussionen

Hintergrundpapier für die Diskussionsrunde der Staats- und Regierungschefs und der Direktoren internationaler Organisationen: „Wie können die Konsequenzen der Finanz-krise bewältigt werden?“

Hintergrundpapier für die hochrangige dreigliedrige IAO/IWF/EC-Podiumsdiskussion: „Erholung von der Krise – kohärente Politiken für Wachstum und Arbeitsplätze“

Hintergrundpapier für die hochrangige dreigliedrige Podiumsdiskussion: „Beschäftigungs- intensives Wachstum und Arbeitsplätze hoher Qualität“

Hintergrundpapier für das informelle Treffen der Arbeitsminister: „Jugendbeschäftigung in der Krise“

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 1: Gestaltung politischer Maßnahmen für beschäftigungsintensives Wachstum

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 2: Förderung von Arbeitsplätzen hoher Qualität durch wirksamen sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 3: Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise und der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 4: Förderung von internationalen Arbeitsnormen und Politikkohärenz in Europa und Zentralasien

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Hintergrundpapier für die Diskussionsrunde der Staats- und Regierungschefs und der Direktoren internationaler Organisationen: „Wie können die Konsequenzen der Finanzkrise bewältigt werden?“

Diese Diskussionsrunde wird sich mit der Erörterung möglicher Auswege aus der Krise befassen. Angesichts der ernstesten Beschäftigungssituation in Europa ist es dringend erforderlich, den Gestaltungsraum für eine Strategie der beschäftigungsintensiven Erholung der Wirtschaft zu untersuchen.

Die unterschiedlichen Phasen der Krisenpolitik

Unmittelbar nach der globalen Finanzkrise 2008-2009 wurde erfolgreich eine koordinierte Strategie auf den Weg gebracht. Sie umfasste oft durch sozialen Dialog mit Sozialpartnern unterstützte Konjunkturpakete. Diese verhinderte einen übermäßig starken Einbruch des Wachstums und begrenzte Arbeitsplatzverluste.

Andererseits führte die Rettung von Finanzinstitutionen in Verbindung mit den für Konjunkturpakete aufgewandten Mitteln in vielen Ländern zu einem starken Anschwellen der Haushaltsdefizite, was die Unsicherheit auf den Finanzmärkten verstärkte, mit negativen Auswirkungen auf Kreditkosten und die Staatsverschuldung.

Die anschließend in Anbetracht dieser Herausforderung ohne oder nur mit sehr begrenztem sozialen Dialog durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen umfassten teilweise drastische Kürzungen öffentlicher Investitionen und Löhne und der Mittel für Arbeitsmarktpolitiken und Sozialleistungen.

Diese Maßnahmen sollten die Finanzmärkte stabilisieren, Kreditströme zum Unternehmenssektor wiederherstellen und privaten Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen Impulse geben. Dies traf jedoch nicht ein, und die bereits schwache Gesamtnachfrage in Binnenmärkten wurde noch schwächer. Hinzu kommt, dass es für viele Unternehmen wegen der unverhältnismäßig hohen Kreditzinsen nicht nur unattraktiv sondern unmöglich war, zu investieren und so ihre

Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und Arbeitsplätze zu schaffen. Dies führte zu einem Zusammenbruch der Gesamtnachfrage und trug nicht zur Verringerung von Haushaltsdefiziten und Staatsverschuldung bei, sondern löste neue Konsolidierungsmaßnahmen aus, was letztlich zu einem Teufelskreis zusätzlicher fiskalischer Maßnahmen führte, die die Wirtschaft weiter schwächten. Außerdem ging diese Strategie nicht die schon vor der Krise bestehenden strukturellen Ungleichgewichte an, z. B. Ineffizienzen der Finanzmärkte und die in einigen Ländern schwache Exportbasis, und sie vertiefte ganz allgemein die Ungleichheit auf den Arbeitsmärkten und bei den Einkommen.

Die Auswirkungen in Europa und Zentralasien

Das Wirtschaftswachstum der Eurozone schrumpfte im letzten Quartal 2012 um 0,6 Prozent, was deutliche Auswirkungen auch auf andere Länder der Region hatte. Das krisengeschüttelte südliche Europa steht vor einer schweren und anhaltenden Rezession, und in der EU und Südosteuropa hat die Arbeitslosigkeit eine beispiellose Höhe erreicht. Im November 2012 war die Arbeitslosigkeit in der EU-27 gegenüber dem Vorjahr um 2 Millionen angestiegen. Besonders dramatisch ist die schwierige Situation junger Menschen, da gegenwärtig fast einer von vier jungen Menschen arbeitslos ist, während es in einigen südeuropäischen Ländern mehr als einer von zweien ist. In sämtlichen von der Krise betroffenen Ländern hat die hohe Arbeitslosigkeit in Verbindung mit zunehmender Unsicherheit der Beschäftigung und Kürzungen von Löhnen und Sozialleistungen im Zusammenhang mit Sparmaßnahmen ein Gefühl der Ungerechtigkeit ausgelöst und zu friedlichen Demonstrationen ebenso wie zu weniger friedlichen Ausbrüchen von sozialen Unruhen geführt. Unter solchen Umständen sind Ansteckungseffekte in anderen europäischen Ländern nur eine Frage der Zeit.

Die Herausforderungen angehen: Wege aus der Krise

Es gibt offenbar einen wachsenden Konsens, dass sozialer Dialog und eine soziale Dimension bei der Konzeption von Antworten zur Überwindung der gegenwärtigen Krise und der Vorbeugung ihres Wiederaufflammens unerlässlich sind. Ein Beispiel ist das von der Europäischen Kommission am 20. Februar auf den Weg gebrachte „Soziale Investitionspaket“, das einen Paradigmenwechsel bedeutet, da es betont, dass soziale Investitionen bei der Schaffung von Wachstum und Beschäftigung unverzichtbar sind. In diesem Zusammenhang ist der dreigliedrige soziale Dialog hilfreich, um geeignete Strategien für die Förderung von Investitionen in die Realwirtschaft und die Verwirklichung eines beschäftigungsintensiven Wachstums zu finden und zu formulieren. Solche Ansätze sind eine Voraussetzung

für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das sich auf eine starke Koordination der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik stützt. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen bedarf einer sorgfältigen Austerierung mit der Förderung von nachhaltigem Wachstum, Investitionen in die Realwirtschaft und strukturellem und technologischem Wandel zur Korrektur von strukturellen Verzerrungen, der Stärkung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung produktiver Arbeitsplätze bei einem graduellen Abbau von Arbeitsmarktsegmentierung.

Ein solcher Politikansatz impliziert jedoch bestimmte Kosten und so stellt sich die Frage, wo der fiskalische Gestaltungsraum gefunden oder geschaffen werden kann. Dabei geht es auch um die Ausrichtung der staatlichen Investitions- und Steuerpolitik.

Die Diskussionsteilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

- Wie sollten die Antworten auf die Krise modifiziert werden, um nachteilige Auswirkungen im sozialen Bereich und bei der Beschäftigung zu überwinden? Wie kann ausreichender fiskalischer Gestaltungsraum für eine solche Neuausrichtung der Politik gewährleistet werden?
- Benötigen wir eine neue wirtschaftliche Governance, die die Ziele des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit in Einklang bringt mit nachhaltiger Beschäftigung und Sozialpolitik? Wie würde ein solches Modell aussehen und welche Rolle könnte der soziale Dialog in diesem Zusammenhang übernehmen?
- Wie kann die IAO zu regionalen und nationalen Maßnahmen beitragen, die die Schaffung von Arbeitsplätzen und nachhaltiges Wachstum fördern und gleichzeitig Ungleichheiten in der Welt der Arbeit abbauen?

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Hintergrundpapier für die hochrangige dreigliedrige IAO/IWF/EC-Podiumsdiskussion: „Erholung von der Krise – kohärente Politiken für Wachstum und Arbeitsplätze“

Das Ziel dieser Diskussionsrunde ist zu erörtern, wie wirtschaftliche und beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen zur Krisenüberwindung und zu dauerhaftem beschäftigungsintensiven und inklusiven Wachstum beitragen können. Eine Schlüsselfrage ist die Schaffung von stärkeren Synergien zwischen fiskalischen und geld- und finanzpolitischen Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung von Quantität und Qualität der Beschäftigung. Die Diskussionsrunde wird somit prüfen, wie die Welt der Arbeit, repräsentiert durch die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO, effektiv mit wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern kommunizieren kann, um gemeinsame Ziele wie nachhaltiges Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen.

Vielversprechende Signale

Seit dem Ausbruch der Krise haben das multilaterale System, internationale Organisationen und regionale Institutionen grundsatzpolitische Antworten auf die Krise vorgeschlagen, darunter auch Initiativen für kohärente Politiken für Wachstum und Arbeitsplätze.

- 2009 begrüßte der G20-Gipfel in Pittsburgh den Globalen Beschäftigungspakt der IAO und verpflichtete sich zur Durchführung von „Konjunkturplänen, die menschenwürdige Arbeit stützten, zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen und dem Wachstum der Beschäftigung Vorrang einräumen“.
- Auf der in Oslo im September 2010 veranstalteten hochrangigen IWF/IAO-Konferenz über die „Herausforderungen von Wachstum, Beschäftigung und sozialer Kohäsion“ untersuchten die beiden Organisationen die notwendige umfassende Berücksichtigung der sozialen Konsequenzen der Krise, z. B. durch innerstaatliche Basisniveaus für Sozialschutz, beschäftigungsschaffendes Wachstum und effektiven sozialen Dialog. Inzwischen hat es auf der Länderebene, auch in der EU, eine weitergehende Zusammenarbeit zwischen der IAO und dem IWF gegeben: dreigliedrige Treffen der IAO und des IWF in Bulgarien und Rumänien boten nationalen Akteuren Gelegenheit, ihren wirtschaftlichen und sozialen Dialog zu vertiefen und im Fall Rumäniens die Auswirkungen der Reformen auf die Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber und auf Kollektivverhandlungsmechanismen und -ergebnisse zu diskutieren.
- In einem Bericht an den G20-Gipfel von Los Carbos 2012 erklärten die IAO und der IWF gemeinsam mit der OECD und der Weltbank, „bei der Prüfung weiterer Maßnahmen mit dem Ziel, die Erholung im Bereich der Beschäftigung zu beschleunigen, werden sich die G20-Länder möglicherweise auf bestimmte Bereiche konzentrieren wollen, die die Nachfrage- und Angebotsseite des Arbeitsmarktes betreffen.“ Auf dem Gipfel erklärten die G20-Führer in ihrem Aktionsplan für Wachstum und Arbeitsplätze, dass eine Reihe von G20-Ländern bei einer weiteren deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen bereit wären, zur Stützung der Nachfrage zusätzliche Maßnahmen zu koordinieren und umzusetzen.
- Bei einem Treffen in Berlin im Oktober 2012 betonten fünf große internationale Organisationen, darunter der IWF und die IAO, erneut, dass makroökonomische Maßnahmen mit Bemühungen verknüpft werden müssten, die Beschäftigung zu erhöhen.
- Auf dem im Dezember 2012 veranstalteten Europäischen Rat präsentierte dessen Präsident einen neuen Entwurf für einen Fahrplan für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, der ausdrücklich eine soziale Dimension enthält, und sozialen Dialog und Solidaritätsmechanismen einschließt.
- Schließlich stellte die Europäische Kommission am 20. Februar das „Soziale Investitionspaket“ vor, welches einen Paradigmenwechsel repräsentiert, da es betont, dass soziale Investitionen ein unverzichtbares Element bei der Schaffung von Wachstum und Beschäftigung sind.

Ernste Schädigung des Europäischen Sozialmodells

Unmittelbar nach der Krise haben verschiedene Länder Initiativen für kohärente Politiken für Wachstum und Arbeitsplätze in die Wege geleitet. 2010 verlagerte sich die Ausrichtung der Maßnahmen jedoch auf die Haushaltskonsolidierung, da sich die Last der akkumulierten schlechten Schulden vom privaten auf den öffentlichen Sektor verlagerte. Die am stärksten exponierten Länder waren gezwungen, einen strikten Sparkurs zu verfolgen. Insbesondere die von der „Troika“, d.h. von der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds in den von der Krise betroffenen Ländern der EU durchgeführten wirtschaftlichen Anpassungsprogramme waren vorrangig darauf ausgerichtet, Haushaltsdefizite und die staatliche Verschuldung zu reduzieren. Die Kombination einer gleichzeitigen durch finanzielle Aspekte bedingten Rezession und einer drastischen fiskalischen Kontraktion in verschiedenen Ländern hat sich nachteilig auf die Beschäftigung, vor allem auf die Jugendbeschäftigung, und die Löhne und den sozialen Schutz ausgewirkt. Die Arbeitslosigkeit hat ein seit 70 Jahren nicht mehr gesehenes Niveau erreicht. Viele private Haushalte, vor allem die am stärksten gefährdeten, sind in Armut abgerutscht.

Die politischen Antworten auf die Krise, darunter Änderungen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, erfolgten im Allgemeinen ohne sozialen Dialog. Dies hat die Architektur und Funktionsweise des sozialen Dialogs und der Systeme der Arbeitsbeziehungen in verschiedenen Ländern beschädigt. Das in dieser Hinsicht augenfälligste Beispiel wurde vom Verwaltungsrat der IAO auf seiner Tagung im November 2012 aufgenommen, als er Griechenland aufforderte, sein Arbeitsbeziehungssystem wieder mit grundlegenden Rechten in Einklang zu bringen.

Auf gemeinsamen Werten beruhender Wiederaufbau

Die Umsetzung international kohärenter Maßnahmen für Wachstum und Arbeitsplätze ist eine große politische

Herausforderung, vor allem in Krisenzeiten, wenn die Versuchung sehr groß ist, sich für ein nationales Vorgehen zu entscheiden, das die Erholungsaussichten der Nachbarn beeinträchtigt und die Gefahr einer Abwärtsspirale in verschiedene Formen des Protektionismus mit sich bringt. Die stärkste politische Grundlage für eine bessere Zusammenarbeit und Koordination ist ein gemeinsames Eintreten für gemeinsame Werte und Grundsätze.

Internationale Arbeitsnormen und vor allem grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bieten eine Reihe von Regeln und Werten, die für arbeitende Frauen und Männer in allen Ländern von unmittelbarer Bedeutung sind. Sie bieten somit eine Plattform, auf deren Grundlage kohärente Politiken für Wachstum, Beschäftigung und soziale Ziele aufgebaut werden können. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind nicht nur grundlegende Menschenrechte, sondern auch unverzichtbare Instrumente für die Herbeiführung eines Konsens, selbst wenn Entscheidungen schwierig und Fortschritte zwangsläufig ein langfristiges Projekt sind.

Eines der Leitprinzipien der IAO-Erklärung von Philadelphia, die nach der großen Depression eine wertebasierte Plattform für die Erholung vom Zweiten Weltkrieg bot, fordert dazu auf, alle internationalen Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art im Licht des grundlegenden Ziels der sozialen Gerechtigkeit zu prüfen und in Erwägung zu ziehen.

Diese Werte sind auch in den Verträgen der EU niedergelegt. Der Vertrag von Lissabon befürwortet „eine im hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, einschließlich der Förderung sozialer Gerechtigkeit.“ Er betont auch die „Anforderungen für Politikkohärenz in Bezug auf die Förderung der Beschäftigung, den sozialen Schutz, die Maßnahmen zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Bildung und Ausbildung.“ Es ist diese Forderung nach Maßnahmen für Investitionen in die Realwirtschaft und die Förderung qualitativ guter Arbeitsplätze, die bei Krisenantworten oft nicht vorhanden ist, wenngleich diese dann am stärksten benötigt werden.

Die Diskussionsteilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

- Welche Politiken sind erforderlich, um die Realwirtschaft und starkes Wachstum sowie Investitionen in produktive Unternehmen zu stärken?
- Wie kann das europäische Sozialmodell wiederhergestellt werden, um der Krise entgegenzuwirken?
- Wie können die Geschwindigkeit und der Inhalt fiskalischer Konsolidierungsmaßnahmen so austariert werden, dass Raum für eine Erholung der Beschäftigung geschaffen wird?
- Kann die internationale Politikkoordination die Tür dazu öffnen, dass eine bessere Vereinbarkeit erzielt wird zwischen der Verringerung öffentlicher und privater Schulden und nachhaltigen Investitionen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik?
- Wie kann die IAO die Länder dabei unterstützen, ausgewogene Politiken für nachhaltiges und inklusives Wachstum zu gestalten?
- Gibt es die Möglichkeit einer verstärkten internationalen Politikkohärenz auf der Grundlage von Analysen, Forschungsarbeiten und politischer Zusammenarbeit zwischen der IAO, dem IWF und der Europäischen Kommission? Wie können die IAO und der IWF auf dem bei der Konferenz von Oslo 2010 erzielten Durchbruch aufbauen?

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Hintergrundpapier für die hochrangige dreigliedrige Podiumsdiskussion: „Beschäftigungsintensives Wachstum und Arbeitsplätze hoher Qualität“

Diese Diskussionsrunde befasst sich mit den zwei Hauptsäulen des nachhaltigen Wirtschaftswachstums: beschäftigungsintensives Wachstum und Arbeitsplätze hoher Qualität. Das Ziel ist die Erörterung konkreter Politikoptionen aus den unterschiedlichen Perspektiven, die von Arbeitsministern, Finanzministern, den Sozialpartnern und der Europäischen Kommission eingenommen werden können.

Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktsegmentierung und die Qualität der Arbeitsplätze

Die Arbeitslosigkeit nimmt in den meisten europäischen Ländern zu und eine Rückkehr zu einer Beschäftigungssituation wie vor der globalen Finanzkrise wird zu einem immer weiter entfernten Ziel. Im November 2012 gab es in der EU zwei Millionen mehr Arbeitslose als ein Jahr zuvor. Besonders dramatisch ist die Lage der Jugendlichen, da gegenwärtig fast einer von vier jungen Menschen arbeitslos ist und in einigen südosteuropäischen Ländern betrifft die Arbeitslosigkeit sogar mehr als einen von zwei Jugendlichen.

Die zunehmende Arbeitslosigkeit geht einher mit einer wachsenden Zahl atypischer Beschäftigungsformen, z. B. unfreiwillige befristete Beschäftigung, Teilzeit-, Zeit- und Leiharbeit sowie Arbeit im Niedriglohnsektor mit geringen Aussichten auf beruflichen Aufstieg. Schon vor der Krise haben atypische Beschäftigungsformen – oft weniger sicher, geringer entlohnt und weniger gut von sozialem Schutz und Kollektivverhandlungen erfasst als reguläre Beschäftigungsverhältnisse – zugenommen. Von atypischen Beschäftigungsformen sind unverhältnismäßig viele Jugendliche, Geringqualifizierte, Frauen mit Familienpflichten und Migranten betroffen. Viele Arbeitnehmer akzeptieren unfreiwillig eine solche Beschäftigung, da sie keine Festanstellung finden können. Eine atypische Beschäftigung kann zwar gelegentlich als Sprungbrett in eine Festanstellung dienen, sie wurde jedoch auch von Unternehmen lediglich

als „Puffer“ genutzt, um ihren Beschäftigungsstand an gelegentliche Nachfrageeinbrüche anzupassen. Die Krise hat dazu beigetragen, die Arbeitsmarktsegmentierung auf europäischen Arbeitsmärkten zu verstärken.

Die Krise hat auch zu einer weiteren Zunahme der informellen Beschäftigung geführt, bei der es sich zum Teil um Schwarzarbeit mit dem Ziel handelt, Arbeitskosten zu verringern und die Zahlung von Steuern zu vermeiden. In weniger entwickelten Ländern kann die informelle Beschäftigung Teil einer Überlebensstrategie vieler Haushalte sein, da es nicht genug formale bzw. reguläre Arbeitsplätze gibt.

Diese Entwicklungen gehen mit wachsenden Ungleichgewichten bei Löhnen einher, die in vielen Ländern dem Produktivitätswachstum hinterherhinken. Diese Diskrepanz zeigt sich auch an dem langfristig abnehmenden Trend des Lohnanteils am Brutto-Inlandsprodukt. Die Krise hat außerdem langfristige Trends von Niedriglohn und Armut in der Region verstärkt. 2011 waren in der EU-27 18,6 Millionen Menschen von Erwerbsarmut betroffen. In Südost- und Osteuropa und Zentralasien mussten 8 Millionen Arbeitnehmer ihren Lebensunterhalt mit weniger als 2 US-Dollar pro Tag bestreiten. In vielen Ländern wurden auch die Ausgaben für Arbeitsschutzmaßnahmen zurückgefahren.

Die Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen hat sich in der Krise beschleunigt und jüngste Arbeitsrechtsreformen haben die Rolle der Sozialpartner bei Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen sowie bei allgemeinen politischen Gestaltungsprozessen geschwächt. Diese Strukturen haben die beobachteten Tendenzen bei der atypischen Beschäftigung und dem langsameren Wachstum der Reallöhne gegenüber Produktivitätsfortschritten möglicherweise verstärkt.

Politische Optionen

Die genannten Entwicklungen machen deutlich, dass eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische

Politik erforderlich ist, die sich auch mit der strukturellen Umwandlung und technologischen Modernisierung der Wirtschaft befasst. Insbesondere benötigen Unternehmen, vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), ein Klima, das für Investitionen in die Realwirtschaft förderlich ist und somit die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt. Dies sollte wiederum die Binnennachfrage und das Wirtschaftswachstum stärken und so dazu beitragen, das Steueraufkommen für die Haushaltskonsolidierung und weitere Investitionen in effektive Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen.

Hinsichtlich der Maximierung des Steueraufkommens ist zu prüfen, wie eine verbesserte allgemeine Einziehung von Steuern und die Einführung progressiver Steuerpolitiken bewerkstelligt werden kann, ohne dass sich dies nachteilig auf Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit auswirkt.

Nötig sind auch Hilfen für Menschen in atypischen Beschäftigungsformen durch einen besseren Zugang zu sozialem Schutz sowie allgemein höhere Investitionen in einschlägige Qualifikationen der Arbeitnehmer zur Aufrechterhaltung und Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Dies

bedeutet Unterstützung bei der Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen und der innerbetrieblichen Versetzung freigestellter Arbeitnehmer sowie die Erweiterung des Zugangs von Arbeitsuchenden zu effektiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die ihre Vermittlung in eine Beschäftigung erleichtern. Schließlich muss auch geprüft werden, welche Rolle Kollektivverhandlungen, dem sozialen Dialog und den Sozialpartnern bei der Konzeption und Umsetzung von beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Politiken, ausgewogenen Lohnpolitiken, effektiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen des sozialen Schutzes zur Verringerung der Arbeitsmarktsegmentierung und Verbesserung der Qualität von Arbeitsplätzen für alle benachteiligten Arbeitnehmergruppen zukommt. Dabei geht es auch um die Frage, wie die Sozialpartner beteiligt werden können an den Verfahren zur Förderung der Schaffung formaler und menschenwürdiger Arbeitsplätze, der Bekämpfung von Schwarzarbeit und der Unterstützung der Formalisierung informeller Firmen und informeller Arbeit sowie bei der Konzeption und Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften und -maßnahmen.

Die Diskussionsteilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

- Welche Maßnahmen schlagen Sie vor, um mehr und bessere Arbeitsplätze zu fördern? Was sind die Schlüsselfaktoren zur Förderung beschäftigungsintensiver, produktiver Investitionen und makroökonomischer Politiken? Was ist die Rolle der Sozialpartner bei der Gestaltung solcher Maßnahmen?
- Wie sollten die Arbeitsmarktsegmentierung und atypische Beschäftigungsformen angegangen werden, und wie kann man die Qualität und Sicherheit der Beschäftigung verbessern? Wie können Regierungen das Angebot effektiver Bildungs-, Ausbildungs- und anderer aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Arbeitnehmer in Tätigkeiten geringer Qualität sowie für Arbeitslose und Menschen, die die Arbeitssuche aufgegeben haben, erweitern, um ihren Verbleib im Arbeitsmarkt und ihre Qualifizierung und Teilhabe zu fördern? Wie können Schwarzarbeit und informale Beschäftigung angegangen werden? Wie sollte man mit berufsbedingtem Stress und psychologischen Erkrankungen umgehen?
- Was sind die effektivsten Formen von sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen in Krisenzeiten? Kann sozialer Dialog die Verbindung zwischen Löhnen und Produktivität stärken?
- Was erwarten Arbeitsminister von Finanzministern bezüglich der Schaffung eines für Arbeitsplätze förderlichen Umfelds? Welche Optionen haben Finanzminister, um fiskalische Gestaltungsräume für Investitionen in die Realwirtschaft zu finden oder zu schaffen? Was ist in diesem Zusammenhang die Rolle der Steuerpolitik?
- Wo sehen Sie die wichtigste Rolle für die IAO bei der Stärkung der Leistungsfähigkeit im Bereich der Beschäftigung in der Region?

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Hintergrundpapier für das informelle Treffen der Arbeitsminister: „Jugendbeschäftigung in der Krise“

Dieses Treffen bietet eine Gelegenheit, grundsatzpolitische Ansätze und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Krise der Jugendbeschäftigung zu erörtern, auch unter Berücksichtigung der auf der Arbeitskonferenz im letzten Jahr angenommenen Entschließung „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ und ihrer Folgemaßnahmen, die der Verwaltungsrat der IAO auf seiner Tagung im November 2012¹ gebilligt hat.

Hohe Arbeitslosigkeit und Beschäftigung von geringer Qualität

Die schwierige Beschäftigungssituation junger Menschen ist auf europäischer und globaler Ebene zwar kein neues Phänomen, die europäische Krise hat jedoch zu einem historisch hohen Stand der Arbeitslosigkeit geführt. In Ländern der Region Europa und Zentralasien mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommen liegt die Jugendarbeitslosigkeit doppelt so hoch wie die der Erwachsenen und in einigen südosteuropäischen Ländern betrifft sie über die Hälfte der Jugendlichen (in Griechenland, Spanien und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien). Hinzu kommt, dass auch die Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher zunimmt. In der EU, wo sich die Jugendarbeitslosigkeit im November 2012 auf 23,7 Prozent belief und 5,8 Millionen junge Menschen betraf, ist ein Drittel dieser Menschen seit über zwölf Monaten arbeitslos.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Jugendarbeitslosigkeit nur die Spitze des Eisbergs ist, da eine große Zahl junger Arbeitnehmer unverhältnismäßig unter Defiziten menschenwürdiger Arbeitsbedingungen leidet. Die Verschlechterung der Qualität der jungen Menschen zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze zeigt sich an einer Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung wie unfreiwillige befristete Beschäftigung, Zeit- und Teilzeitarbeit und der informellen Beschäftigung. Jugendliche, die oft keine andere Wahl haben als diese atypischen Formen der Beschäftigung zu akzeptieren, leiden unter niedrigen Löhnen und einem schlechteren Zugang zu Weiterbildung am Arbeitsplatz, und sie werden oft nur unzureichend von Kollektivverhandlungen und dem Schutz

der sozialen Sicherheit erfasst. Die Krise hat in der Region auch zu einer Zunahme der Anzahl von Jugendlichen, die die Arbeitssuche aufgegeben und sich vom Arbeitsmarkt entfernt haben, geführt. 2011 belief sich die Zahl der jungen Menschen in der EU, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden (Not in Education, Employment or Training – sogenannte NEETs) auf 7,5 Millionen (d.h. 12,9 Prozent der Jugendlichen).

Risiken und Gefahren für den sozialen Zusammenhalt

Junge Menschen wurden von der Krise am härtesten getroffen, und es besteht ohne Zweifel die Gefahr einer verlorenen Generation, einer Kohorte desillusionierter Menschen, die gezwungen sind, am Rande des Arbeitsmarktes zu leben. Dies wirft die Frage nach den Kosten der Jugendarbeitslosigkeit für junge Menschen selbst und für Gesellschaften insgesamt auf. Die beispiellos hohe Jugendarbeitslosigkeit bedroht auch den sozialen Zusammenhalt. Auf der persönlichen Ebene führen Arbeitslosigkeit in einem frühen Stadium des Arbeitslebens und die Anhäufung instabiler und gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse zur Gefahr einer „Narbenbildung“, da sich dies nachteilig auf langfristige Einkommensaussichten und Beschäftigungschancen auswirken kann. Hinzu kommen negative Langzeitauswirkungen für die finanzielle Tragfähigkeit von Pensionssystemen durch geringere Beiträge, was wiederum zu höherer Altersarmut führen wird. Insgesamt sind diese Entwicklungen eine große Gefahr für das europäische Sozialmodell.

Auswege: Vorschläge der IAO und der Europäischen Kommission

In den letzten Jahren haben sich Länder zunehmend engagiert und die Frage der Jugendbeschäftigung in nationale und internationale Politikagenden aufgenommen. Eine wachsende Zahl von Regierungen hat die Jugendbeschäftigung zu einem übergeordneten Thema ihrer nationalen Beschäftigungspolitik gemacht oder sie haben nationale Aktionspläne und Strategien zur Jugendbeschäftigung entwickelt. Auf Ebene der EU ist die Jugendbeschäftigung zu einem Bereich vorrangigen politischen Handelns und zu einem integralen Bestandteil der Strategie Europa 2020 geworden. In Dezember 2012 hat die Europäische

¹ Um eine interaktive Diskussion zu gewährleisten, werden die Teilnehmer gebeten, nicht länger als 4 oder 5 Minuten das Wort zu ergreifen. Minister oder Delegationschefs können von einem Berater begleitet werden.

Kommission ein auf vier Säulen beruhendes Maßnahmenpaket für Jugendbeschäftigung angenommen, dessen Ziel darin besteht, den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben durch Programme für Arbeitsplatzgarantien für Jugendliche zu erleichtern, sicherzustellen, dass die Lehrlingsausbildung eine qualitativ hochwertige Arbeitserfahrung bietet, die Qualität und das Angebot der Lehrlingsausbildung zu verbessern und die Mobilität Jugendlicher innerhalb der EU zu fördern.

Als Reaktion auf die beispiellose Krise der Jugendbeschäftigung hat die Internationale Arbeitskonferenz im Juni 2012 die Entschließung „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ angenommen. In der Entschließung wird bekräftigt, dass der Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche höchste globale Priorität zukommt und dass ein mehrgleisiger Ansatz erforderlich ist, ausgerichtet auf beschäftigungsförderndes Wachstum und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze. Sie bietet Leitlinien zu fünf grundsatzpolitischen Bereichen: i) beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politiken, die eine stärkere Gesamtnachfrage stützen und den Zugang zu Finanzmitteln verbessern; ii) Bildung und Ausbildung, um den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern; iii) Arbeitsmarktpolitiken, die auf die Beschäftigung benachteiligter Jugendliche ausgerichtet sind; iv) Unternehmertum und selbständige Erwerbstätigkeit, um junge angehende Unternehmer zu unterstützen; v) Arbeitsrechte, um sicherzustellen, dass junge Menschen gleichbehandelt werden und Rechte bei der Arbeit in Anspruch nehmen können. Der vom Verwaltungsrat der IAO

auf seiner 316. Tagung im November 2012 angenommene Folgeplan geht von fachlicher und grundsatzpolitisch beratender Unterstützung der Mitgliedsgruppen der IAO aus, zielt auf eine Stärkung der Kapazität der IAO für Wissensentwicklung und -austausch und betont die Führungsrolle der IAO bei der Förderung von Partnerschaften und Lobbyarbeit für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche.

Stärkung der Angebots- und Nachfrageseite

Die Gewährleistung einer Kombination relevanter und ausgewogener Maßnahmen zur Angebots- wie Nachfrageseite ist bei der Bewältigung der Krise der Jugendbeschäftigung von entscheidender Bedeutung. Zwar sind auf der Angebotsseite effektive öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste, Qualifizierungsmaßnahmen und die richtige Anpassung von Qualifikationen an Arbeitsmarkterfordernisse unerlässlich, nötig ist jedoch auch eine Schwerpunktsetzung auf der Nachfrageseite, und zwar durch eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politik, die fiskalische Gestaltungsmöglichkeiten für Investitionen in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ein förderliches Umfeld für Klein- und Mittelbetriebe (KMUs) bietet. In diesem Kontext müssen auch öffentliche Investitionen für Jugendbeschäftigungsgarantie- und -anreizsysteme für öffentliche und private Arbeitgeber zur Einstellung von jungen Arbeitnehmern erwogen werden. Dies wirft die Frage nach der Schaffung des notwendigen fiskalischen Gestaltungsraums für Investitionen in Jugendbeschäftigung auf.

Die Diskussionsteilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

- Wie sollte die Konzeption und Umsetzung eines ausgewogenen und mehrgleisigen Ansatzes, wie im Aufruf zum Handeln der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 vorgeschlagen, in nationale oder europäische Agenden für Jugendbeschäftigung integriert werden? Welche Unterstützung könnte die IAO in dieser Hinsicht leisten?
- Ist die interministerielle Zusammenarbeit bei der Konzeption und Umsetzung nationaler Jugendbeschäftigungspläne ausreichend? Welche Maßnahmen können getroffen werden, um adäquate fiskalische Gestaltungsräume für Investitionen in Jugendbeschäftigung und ihre Förderung zu ermitteln und zu schaffen?
- Welche Lehren lassen sich aus den erfolgreichsten Übergängen von der Schule ins Erwerbsleben und Aktivierungsmaßnahmen ziehen, einschließlich technischer und beruflicher Bildung und Ausbildung, dualer Lehrlingsausbildung und Programmen für Arbeitsplatzgarantien für Jugendliche? Wie können gute Praktiken eines Landes auf andere Länder übertragen und an sie angepasst werden? Könnte die Ausarbeitung einer internationalen Arbeitsnorm dazu beitragen, dass sie umfassender umgesetzt werden?
- Wie können technische und berufliche Bildungs- und Ausbildungssysteme, die duale Lehrlingsausbildung sowie Programme der Arbeitsmarktpolitik eine effektivere Einbeziehung benachteiligter Jugendlicher und solcher, die die Arbeitssuche aufgegeben haben, ermöglichen?
- Wie können Finanzierungseinrichtungen wie der Europäische Sozialfonds genutzt werden, um Jugendbeschäftigung zu fördern?
- Wie können nationale und regionale Partnerschaften für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche gestärkt werden?
- Welche Mechanismen sollten eingerichtet werden, um den Austausch von Wissen und Erfahrungen über Jugendbeschäftigungstendenzen, -politiken, -programme und gute Praktiken zu fördern? Welche Rolle sollte die IAO in diesem Zusammenhang übernehmen?

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 1: Gestaltung politischer Maßnahmen für beschäftigungsintensives Wachstum

Seit 2008 leidet die Region Europa und Zentralasien (EZA) stark unter einer Wirtschafts- und Finanzkrise, die verheerende Auswirkungen auf die Realwirtschaft und den Arbeitsmarkt gehabt hat. Die erste Phase der Krise wurde von vielen Ländern durch koordinierte Konjunkturprogramme, oft unterstützt durch dreigliedrigen sozialen Dialog, erfolgreich angegangen. Die Rettung von Finanzinstitutionen führte in Verbindung mit Mittelzuweisungen für Konjunkturprogramme in vielen Ländern jedoch zu einem dramatischen Anstieg der öffentlichen Haushaltsdefizite. Fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen, die zur Stabilisierung der Finanzmärkte und zur Wiederherstellung einer umfangreichen Kreditvergabe an Unternehmen führen sollten, wurden nur mit beschränktem oder ohne sozialen Dialog beschlossen und haben die Länder wieder in die Rezession geführt. Zugleich hat die Arbeitslosigkeit in der EU und insbesondere in den von der Krise besonders hart betroffenen Ländern Südeuropas ein beispielloses Niveau erreicht. Die hohe Arbeitslosigkeit in Verbindung mit fallenden Reallöhnen und Kürzungen von Sozialleistungen vor dem Hintergrund steigender Lebenshaltungskosten für Haushalte hat in vielen EZA-Ländern zu wachsenden sozialen Protesten geführt. Außerdem gibt es Anzeichen dafür, dass die Sparmaßnahmen wegen bestehender struktureller Ungleichgewichte und wachsender Ungleichheit bei den Einkommen und auf den Arbeitsmärkten langfristig nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die soziale Entwicklung unterminieren können.

Der Bericht befasst sich mit beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Politikansätzen, die mit fiskalischen Zielen in Übereinstimmung gebracht werden können. Solche stärker ausgewogenen Strategien sollten – durch eine graduelle Verlangsamung der Geschwindigkeit der Haushaltskonsolidierung – Mittel

freisetzen, um den notwendigen strukturellen und produktiven Wandel und die technologische Modernisierung der EZA-Wirtschaften in Gang zu setzen, einschließlich einer Verlagerung zu grünen Technologien, die die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität stärken. Die Schaffung eines wirtschaftsfreundlichen Umfeldes sollte die Existenzfähigkeit und Kapazität zur Schaffung von Arbeitsplätzen von Unternehmen fördern, Infrastruktur verbessern und Kreditströme an Unternehmen wiederherstellen, insbesondere an Klein- und Mittelbetriebe, die für die Schaffung von Arbeitsplätzen besonders wichtig sind, und private produktive Investitionen anregen. Für solche Maßnahmen könnte zusätzlicher haushaltspolitischer Gestaltungsraum geschaffen werden, indem durch Initiativen zur Verbesserung der Steuereinzahlung allgemein, die Verringerung von Steuerbefreiungen und -hinterziehung, eine höhere Steuerprogression und die Einführung von Umwelt- und Finanztransaktionssteuern die Steuerbasis erweitert wird. Eine Lohnpolitik, die darauf ausgerichtet ist, eine faire Entlohnung von Arbeitnehmern und ein an der Produktivität orientiertes Wachstum der Löhne zu gewährleisten, sollte zu einem einkommens- statt schuldengestützten Haushaltskonsum beitragen und dem wirtschaftlichen Wachstum weitere Impulse geben. Gleichzeitig muss eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik durch effektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzt werden, die lebenslanges Lernen und die Arbeitsmarktintegration benachteiligter Gruppen, insbesondere von Jugendlichen, unterstützen. Außerdem ist eine Sozialpolitik erforderlich, die Armut lindert, einen ausreichenden sozialen Schutz gewährleistet und Deckungslücken schließt. Für die Gestaltung dieser Strategie und die Identifizierung und Umsetzung der effektivsten Maßnahmen sind sozialer Dialog, Partnerschaft und eine strategische Zusammenarbeit der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände und Regierungen unerlässlich.

Die Teilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

1. Der Bericht befasst sich mit einer ausgewogenen beschäftigungsintensiven Wachstumsstrategie, die die Nachhaltigkeit von Entwicklung, Wirtschaftswachstum und der Schaffung von qualitativ hohen Arbeitsplätzen nicht nur auf der nationalen Ebene, sondern auch auf der regionalen/lokalen Ebene (z. B. in sogenannten monoindustriellen Regionen/Städten oder wirtschaftlichen Krisenregionen allgemein) fördern würde. Um solche Strategien im Hinblick auf die Überwindung und Verhinderung von Krisen wirksam zu gestalten, sollten ihre Grundzüge durch sozialen Dialog auf der nationalen oder regionalen Ebene vereinbart werden. Sind Sie der Meinung, dass sich die Regierung und die Sozialpartner in Ihrem Land derzeit ernsthaft bemühen, eine solche Vereinbarung zu erreichen, die die wirtschaftliche Erholung unterstützen würde (z. B. in der Form eines Sozialpakts)? Was sollte getan werden, um diese Bemühungen und die Zusammenarbeit zu stärken?
2. Der Bericht analysiert beschäftigungsfreundliche gesamtwirtschaftliche Maßnahmen, die öffentliche wie private Investitionen in die Arbeitswelt und die Realwirtschaft anregen. Für viele Länder, die mit enormen fiskalischen Zwängen konfrontiert sind, ist dies eine große Herausforderung. Stimmen Sie mit dieser Einschätzung überein, oder sehen Sie unterschiedliche Wege und Möglichkeiten, um die fiskalischen Zwänge mit der dringenden Notwendigkeit, Europa wieder in Arbeit zu bringen, in Einklang zu bringen? Wie könnten zu diesem Zweck ein größerer haushaltspolitischer Spielraum geschaffen und die hierdurch erschlossenen Mittel investiert werden? Hat Ihr Land dazu spezielle Maßnahmen entwickelt? Sollten die Sozialpartner und der soziale Dialog diesbezüglich eine wichtige Rolle spielen? Wie kann die IAO allgemein und gegenüber ihrem Land mehr Unterstützung leisten?
3. Die Lohn- und die Steuerpolitik können vielversprechende Bereiche für die Verringerung stetig zunehmender Einkommensungleichheiten und für die Überwindung der derzeitigen Rezession durch die Verbesserung der Inlandsnachfrage, Investitionen, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Ist Ihres Erachtens dieser Befund relevant für Ihr Land, was den derzeitigen politischen und wirtschaftlichen Kontext betrifft, und ist der soziale Dialog stark genug, um entsprechende Veränderungen der Lohn- und Steuerpolitik zu erreichen?
4. Der Erwerb von einschlägigen Kenntnissen und Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung sowie der Management- und Praxiserfahrungen in Unternehmen sind zentrale Elemente einer neuen Industriepolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit, die nachhaltige wirtschaftliche Erholung und nachhaltiges Wachstum sowie die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze fördern würde. Dies ist besonders wichtig für Länder, die sich hauptsächlich auf den Export von Rohstoffen stützen oder einen nur schwach entwickelten Exportsektor haben. Eine umfassende Strategie, die darauf abzielt, fachliche und berufliche Bildungs- und Ausbildungssysteme für Jugendliche und Erwachsene zu stärken, und gezielte Unterstützung für einheimische Unternehmen bei Anstrengungen, durch Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen einschließlich multinationalen Unternehmen zu lernen, sind die Mittel, um dies zu erreichen. Was sind diesbezüglich die Haupthindernisse in Ihrem Land, die zu allererst angegangen werden müssen, und welche Unterstützung würden Sie von der IAO erbitten, um sie zu überwinden?
5. Die Ökologisierung der Wirtschaft wird als ein Beispiel für eine erfolgreiche Industriepolitik angesehen. Während sie auf der einen Seite neue Gelegenheiten zur wirtschaftlichen Entwicklung und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze eröffnet, steht sie auch in einem Zusammenhang mit negativen sozialen Auswirkungen in den im Niedergang befindlichen Industriezweigen und Regionen, die von diesen Industriezweigen abhängen. Der IAO-Rahmen für einen gerechten Übergang schlägt eine Reihe arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen vor. Wie kann die IAO Ihr Land dabei unterstützen, diese Maßnahmen zu stärken, um die bestmöglichen Ergebnisse für Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei der Anpassung an den Wandel zu erreichen?
6. KMUs und Unternehmen der Sozialwirtschaft gelten derzeit als die wichtigsten Segmente für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Begünstigen derzeitige gesetzliche, institutionelle, Investitions- und Politikrahmen in Ihrem Land ihre Entwicklung, und vergrößern sie ihre Kapazität zur Schaffung von Arbeitsplätzen, was sind die wichtigsten Hürden, und welche Art von Unterstützung würden Sie von der IAO für ihre Überwindung erwarten?

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 2: Förderung von Arbeitsplätzen hoher Qualität durch wirksamen sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen

Die Krise hat zu einem deutlichen Anstieg atypischer Beschäftigungsformen geführt, z. B. der unfreiwilligen befristeten Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung und Zeitarbeit. Im Allgemeinen haben so beschäftigte Arbeitnehmer geringere Löhne und einen schlechteren Zugang zu Ausbildung, sie sind verstärkt berufsbedingten Gefahren ausgesetzt und sie werden gegenüber regulären Vollzeitbeschäftigten weniger gut von sozialem Schutz und Kollektivverhandlungen erfasst. Zwar können solche Tätigkeiten als Sprungbrett in eine Festanstellung dienen, in vielen Fällen vertiefen sie jedoch die Segmentierung des Arbeitsmarktes. Jüngste Arbeitsmarktreformen haben diese Trends durch eine Lockerung gesetzlicher Vorschriften zum Beschäftigungsschutz und die Dezentralisierung und Deregulierung von Kollektivverhandlungen verstärkt. Dies verlangt nach einem ausgewogenen grundsatzpolitischen Vorgehen, das einen adäquaten Arbeitnehmerschutz in Übereinstimmung bringt mit erleichterten Möglichkeiten für Unternehmen, sich an Marktveränderungen anzupassen. Ein dreigliedriger sozialer Dialog ist das geeignete Werkzeug, um eine solche Ausgewogenheit zu erzielen.

Die informelle Beschäftigung hat in der Krise ebenfalls weiter zugenommen. Während sie in den entwickelten Ländern wegen der geringeren Arbeitskosten und zur Vermeidung von Steuern hauptsächlich in Form von Schwarzarbeit anzutreffen ist, ist es in weniger entwickelten Ländern der Mangel an guten Arbeitsplätzen in der formalen Wirtschaft, der Menschen zwingt, einer informellen oder Subsistenztätigkeit nachzugehen. Die informelle Beschäftigung geht in der Regel mit schlechten Arbeitsbedingungen und einem mangelnden rechtlichen und sozialen Schutz einher. Beim Übergang von informeller

zu formaler und menschenwürdiger Beschäftigung kann der soziale Dialog hilfreich sein, um langfristige Aktionspläne zu entwickeln. Diese sollten die Förderung qualitativ guter Arbeitsplätze und Anreize und Sanktionen zur Verringerung der informellen Beschäftigung umfassen. Darüber hinaus sollte über den Aufbau von Unterstützungsstrukturen nachgedacht werden, die den Schutz von informellen Betrieben und Arbeitnehmern verbessern und sie damit aus der Informalität führen. Eine weitere Stärkung nationaler Arbeitsinspektionen ist ebenfalls wichtig, um Schwarzarbeit zu verringern und die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten. Stärkere und effektivere Arbeitsinspektionen sowie verbesserte Rechtsvorschriften und nationale dreigliedrige Maßnahmen im Bereich des Arbeitsschutzes sollten ebenfalls dafür sorgen, dass die in der Krise vorgenommenen Kürzungen von Mitteln für Arbeitsschutzmaßnahmen korrigiert werden.

Kollektivverhandlungen und sozialer Dialog können wirksame Instrumente sein, um effektive Politiken zu gestalten, die dazu beitragen, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und die Unterstützung der Wirtschaft, der Arbeitnehmer und der Bevölkerung allgemein zu erhalten. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen wurden in der Regel nur in begrenztem Umfang oder ohne sozialen Dialog durchgeführt. Sie sollten auf dreigliedriger Grundlage unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf Arbeitsbeziehungen und die Autonomie der Sozialpartner überprüft werden. Damit diese wichtigen Aufgaben wahrgenommen werden können, sollten Kollektivverhandlungen sowie die fachliche Kapazität der Sozialpartner gestärkt werden. Besonders wichtig ist dies im Fall von Lohnverhandlungen, damit Löhne eng an Produktivitätszuwächse gekoppelt werden.

Die Teilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

1. In welchem Bereich/welchen Bereichen sehen Sie bei der Qualität der Arbeitsplätze und Beschäftigung in Ihrem Land das größte Defizit/die größten Defizite?
2. Ist der vorgeschlagene Ansatz zur Stärkung von Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen in Verbindung mit aktiven und passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der richtige Weg zur Bekämpfung der Segmentierung des Arbeitsmarkts und zur Unterstützung von Arbeitsmarktübergängen?
3. Halten Sie dreigliedrige Aktivitäten zugunsten des Übergangs von informeller zu formeller und menschenwürdiger Beschäftigung für Ihr Land für relevant und machbar? Für welche der folgenden Maßnahmen könnte die Unterstützung durch die IAO am wichtigsten sein: i) Förderung der Schaffung von mehr formellen Arbeitsplätzen; ii) verstärkte Arbeitsaufsicht, damit Arbeitsgesetze im gesamten Arbeitsmarkt effektiv angewendet werden; iii) Verringerung der informellen Beschäftigung durch Erhöhung der Kosten der Informalität; oder iv) Nutzung von Berufsausbildung zur Vermeidung von Informalität und anderen Anreizen um den Ausstieg aus der Informalität zu befördern?
4. Wie könnten Mechanismen für Kollektivverhandlungen und den dreigliedrigen sozialen Dialog in Ihrem Land gestärkt werden, sodass sich die Positionen der Sozialpartner in Bezug auf die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Lohnpolitik sowie auf ihre Rolle bei der wirtschaftlichen Erholung und der Erholung des Arbeitsmarkts in politischen Entscheidungen umfassend widerspiegeln?
5. Was sind in Ihrem Land die größten Hindernisse für stärkere Lohnverhandlungen, für die Aushandlung von Lohnerhöhungen in Übereinstimmung mit dem Produktivitätswachstum und für die Festlegung des Mindestlohns derart, dass er sowohl soziale als auch wirtschaftliche Ziele widerspiegelt? Könnte die IAO dazu beitragen, diese Hindernisse zu überwinden?
6. Ist in Ihrem Land die nationale Arbeitsaufsicht wirksam genug, um das Arbeitsrecht durchzusetzen, sichere Arbeitsbedingungen zu gewährleisten und Schwarzarbeit zu bekämpfen, und würden Sie diesen Bereich als eine Priorität für Unterstützung durch die IAO ansehen?

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 3: Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise und der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft

Jugendliche und ältere Menschen – die beiden Gruppen am Anfang und am Ende des Erwerbslebenszyklus – sind für Krisen auf dem Arbeitsmarkt besonders anfällig. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in der gegenwärtigen Beschäftigungskrise deutlich angestiegen. Sie liegt jetzt in zwei Dritteln der Länder Europas und Zentralasiens über 20 Prozent und betrifft in Griechenland, Spanien und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über die Hälfte der jungen Menschen. Hinzu kommt, dass ein Drittel der arbeitslosen Jugendlichen in der EU seit über zwölf Monaten arbeitslos ist. Junge Menschen sind auch in unverhältnismäßig hohem Maß von atypischen und informellen Beschäftigungsformen betroffen. Werden nicht unverzüglich entschlossene Maßnahmen getroffen, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten, besteht schon bald die Gefahr einer verlorenen Generation mit ernststen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. Die Arbeitslosigkeit ist unter älteren Arbeitnehmern hingegen relativ niedrig, da diese bei Entlassungen oft ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Angesichts der prognostizierten progressiven Alterung der Bevölkerung werden diese Trends jedoch in vielen Ländern aufgrund der Mittelkürzungen für sozialen Schutz die Altersarmut erhöhen.

In der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 angenommenen Entschließung Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln wurden die Regierungen aufgefordert, einen mehrdimensionalen Ansatz zu verfolgen, der eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politik mit Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung einschlägiger Qualifikationen Jugendlicher verbindet, eine breite Verfügbarkeit effektiver und zielgenau ausgerichteter Arbeitsmarktpolitiken für junge Menschen sowie Programme für das Unternehmertum junger Menschen zu gewährleisten und die Rechte junger Menschen zu fördern. Dieser Ansatz muss durch konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, die den

Übergang von der Schule ins Erwerbsleben erleichtern, z. B. Programme für Arbeitsplatzgarantien für Jugendliche, Praktika, die Aktivierung von Jugendlichen, die die Arbeitssuche aufgegeben haben, Anreize für Arbeitgeber für die Einstellung junger Menschen und Programme für das Unternehmertum junger Menschen. Die Aufmerksamkeit muss auch darauf gerichtet werden, durch starke technische und berufliche Bildungs- und Ausbildungssysteme relevante und marktfähige Qualifikationen junger Menschen zu entwickeln.

Für die Förderung der Beschäftigung allgemein und insbesondere der von jungen und älteren Menschen sind zusätzliche Mittel für effektive aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, z. B. verstärkte personalisierte Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung bei der Stellenvermittlung unerlässlich. Außerdem sollte eine umfassende Strategie für aktives Altern – neben einem verbesserten Zugang zu zielgerichteten Arbeitsmarktpolitiken wie Einstellungsanreizen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer – sichere und gesunde Arbeitsbedingungen gewährleisten und die Anpassung von Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer unterstützen.

Eine wachsende Zahl älterer Menschen und Jugendlicher wird vom sozialen Schutz nicht ausreichend erfasst, weil die nationalen Systeme des sozialen Schutzes in vielen Ländern stark defizitär sind. Es ist dringend erforderlich, diese Systeme zu reformieren, um Deckungslücken anzugehen, den Systemen finanzielle Tragfähigkeit zu verleihen und sicherzustellen, dass die Leistungen im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, stehen. Der soziale Dialog ist ein unerlässliches Werkzeug zur Erzielung eines breiten Konsens für die Parameter solcher Reformen. Im Übrigen müssen Länder gemäß der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, einen universellen Schutz der grundlegenden Sozialen Sicherheit gewährleisten.

Die Teilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

1. Was sind die zentralen Themen, die von einer Politik zur Jugendbeschäftigung in Ihrem Land angegangen werden sollten? Wie entspricht diese Politik dem kürzlich angenommenen IAO-Aktionsplan zur Jugendbeschäftigung als eine Folgemaßnahme zur im Juni 2012 angenommenen Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz Die Jugendbeschäftigungskrise: Ein Aufruf zum Handeln und welche Unterstützung kann die IAO leisten?
2. Gute duale fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung einschließlich Lehrlingsausbildungssystemen und Programmen für Beschäftigungsgarantien für Jugendliche gelten als die zentralen Instrumente zur Förderung der Jugendbeschäftigung. Würden Sie die Annahme einer internationalen Arbeitsnorm empfehlen, die deren umfassende Einführung in der Region (und global) durchsetzen würde?
3. Was sind in Ihrem Land die Haupthindernisse für die Ausweitung des Zugangs von Arbeitslosen und Personen, die die Arbeitssuche eingestellt haben, in erster Linie Jugendlichen, sowie von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschließlich Unterstützung bei der Stellenvermittlung? Wie sollten solche Maßnahmen gestaltet werden, beispielsweise in Bezug auf Qualifizierung, die Anpassung von Qualifikationen an Arbeitsmarkterfordernisse, die Früherkennung von Arbeitsmarktbedarf durch Prognosemechanismen und die Stärkung von Arbeitsmarktinstitutionen, insbesondere öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste?
4. Erwarten Sie in Ihrem Land zukünftigen Arbeitskräftemangel aufgrund der alternden Bevölkerung? Ist eine umfassende Strategie für aktives Altern, die die produktive Nutzung des Erwerbslebens älterer Personen durch die Kombination von lebenslangem Lernen mit sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen, einem breiten Zugang zu Unterstützung bei der Stellenvermittlung und geeigneten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie gut koordiniert mit Sozialschutz die richtige Antwort? Was ist die größte Herausforderung im Hinblick auf diese Strategie, und wie kann die IAO helfen, sie zu bewältigen?
5. Besteht in Ihrem Land ein breiter Konsens über die Parameter der Sozialschutzreform, die zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen finanzieller Tragfähigkeit des Systems und guter Deckung sowie Angemessenheit von Leistungen einschließlich für erstmalig Arbeitssuchende und Personen mit kurzen Beschäftigungszeiten führen würde? Hat Ihr Land bereits solche Reformen durchgeführt und mit welchem Resultat?
6. Kann in Ländern, die derzeit nicht über ein umfassendes Sozialschutzsystem verfügen, ein Konsens über die Notwendigkeit zur Einführung eines nationalen sozialen Basisschutzes erreicht werden, der als ersten Schritt die allgemeine Deckung durch grundlegende Soziale Sicherheit gewährleisten würde? Welche Unterstützung kann die IAO diesbezüglich leisten?

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Einleitende Bemerkungen zur thematischen Podiumsdiskussion über Kapitel 4: Förderung von internationalen Arbeitsnormen und Politikkohärenz in Europa und Zentralasien

Auch wenn regelmäßige Unterstützung für die Förderung nach Kohärenz zwischen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zum Ausdruck gebracht wird, bedeutet die globale Finanz- und Wirtschaftskrise für diesbezügliche politische Bestrebungen eine Probe aufs Exempel. Politische Entscheidungen, die den Schwerpunkt auf Sparmaßnahmen gelegt haben, wurden gelegentlich mit einer inkonsequenten Anwendung internationaler Arbeitsnormen in Verbindung gebracht, wozu manchmal auch die Vernachlässigung oder Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und insbesondere des Rechtes auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen gehört. Dies hat die Arbeitsmarktbedingungen in diesen Ländern belastet, Armutsrisiken weiter verschärft und sich negativ auf das soziale Klima und nachhaltiges wirtschaftliches und beschäftigungsintensives Wachstum ausgewirkt. Es hat das europäische Sozialmodell bedroht, das wiederhergestellt werden muss, um eine massive Sozialkrise und einen politischen Rückschlag zu vermeiden.

Beim Abstecken eines neuen Kurses für eine nachhaltige Erholung müssen die IAO und ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen wieder mehr Kohärenz der nationalen, regionalen und internationalen Maßnahmen anstreben.

Ein erster Schritt zur Verwirklichung einer kohärenten Politik besteht in der Anerkennung dessen, dass für die Wirtschafts- und Sozialpolitik gemeinsame Werte und ein rechtsbasierter Ansatz erforderlich sind, um die zentrale Bedeutung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sicherzustellen. Makroökonomische sowie beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen zur Förderung von Wachstum

und sozialer Gerechtigkeit müssen auf der Achtung gemeinsamer Werte und Grundsätze beruhen, wie sie in den internationalen Arbeitsnormen verankert sind. Solche Normen bieten eine normative Richtschnur zur Verwirklichung von Kohärenz der Wirtschaft und Sozialpolitik, damit sichergestellt wird, dass Wirtschaftswachstum bei der Zahl und der Qualität von Arbeitsplätzen, den Arbeitsbedingungen, der Qualifizierung und dem Sozialschutz zu Verbesserungen und somit zu sozialer Gerechtigkeit führt, die ein Leitprinzip der Erklärung von Philadelphia der IAO ist und auch zu den Gründungswerten der Europäischen Union gehört. Dies erfordert jedoch vor allem die Anerkennung, dass ratifizierte internationale Arbeitsnormen vollständig umgesetzt werden, damit sie als Triebkräfte für soziale und wirtschaftliche Entwicklung dienen können.

Ein zweiter Schritt, um die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Einklang zu bringen, würde darin bestehen, ein neues beschäftigungsorientiertes Paradigma zu prüfen, das die Beschäftigung als eine Quelle von Wachstum anerkennt und neben wirtschaftlichen Zielsetzungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit auf die Beschäftigung ausgerichtet ist. Die betrifft auch internationale, regionale und nationale Maßnahmen.

Die umfassende Mitwirkung der Sozialpartner ist bei solchen grundsatzpolitischen Ansätzen wichtig, um inklusive und kohärente Prozesse zu gewährleisten. Außerdem kann die Verwendung umfassender Frühwarnmechanismen Ungleichgewichte verhindern und die Koordination der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik erleichtern.

Die Teilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

1. Welche Rolle haben nach Ihren Erfahrungen in Ihrem Land die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie andere internationale Arbeitsnormen für die Gestaltung grundsatzpolitischer Reaktionen auf die Krise gespielt, und wie könnten solche gestärkt werden, um ausgewogene gesamtwirtschaftspolitische Maßnahmen zu erreichen, die auf beschäftigungsintensives Wachstum und Arbeitsplätze hoher Qualität abzielen? Welche Rolle sollte der soziale Dialog diesbezüglich übernehmen?
2. In welchen Bereichen sehen Sie Lücken bei der ordnungsgemäßen Durchführung internationaler Arbeitsnormen in Ihrem Land? Wie könnte die IAO Ihr Land dabei unterstützen, durch die Durchführung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie anderer internationaler Arbeitsnormen die Politikkohärenz zu stärken?
3. Die EU-Institutionen haben viele Strategien, Initiativen und grundsatzpolitische Maßnahmen auf den Weg gebracht, die beschäftigungsbezogene und soziale Ziele begünstigen. Gleichzeitig haben die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in vielen von der Krise betroffenen Ländern weitgehend negative Auswirkungen auf Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung einschließlich Jugendbeschäftigung, Löhne und Sozialschutz. Wie können nationale und EU-Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art mit dem Ziel überprüft werden, zu beurteilen, inwieweit sie nachhaltiges Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit fördern oder behindern? Sollten Arbeitsministerien und die Sozialpartner ein größeres Mitspracherecht bei solchen Prozessen der Politikgestaltung haben? Welche Rolle kann die IAO diesbezüglich spielen?
4. Politikkohärenz bei der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit ist auch eine Frage von Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und regionalen Institutionen, insbesondere dem IWF, der OECD, der Weltbank, der IAO und der EU. Wie kann durch internationale Koordinierung das Ziel der Haushaltskonsolidierung mit kontinuierlichen Investitionen in beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen in Einklang gebracht werden? Können die IAO und der IWF die Schlussfolgerungen der Osloer Konferenz im Jahr 2010 in eine breitere und intensivere Zusammenarbeit überführen, insbesondere in Ländern, die höchst umstrittene Arbeitsmarktreformen durchführen?
5. Damit zeitgerechte grundsatzpolitische Präventiv- und Abhilfemaßnahmen ergriffen werden, könnten Länder auf der Grundlage einer Reihe von Schlüsselindikatoren nationale Frühwarn- und Überwachungssysteme als eine Möglichkeit einrichten, um wirtschaftliche Risiken, fiskalische Ungleichgewichte, hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Ungleichheiten sowie Defizite in Bezug auf die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie auf den sozialen Dialog zu antizipieren und festzustellen. Bestehen in Ihrem Land solche Mechanismen? Wenn nicht, würden Sie diesbezüglich um Unterstützung durch die IAO ersuchen?