



## ZUR DISKUSSION UND ORIENTIERUNG

### ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

# **Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Konzepte, Ansätze und Instrumente zur Durchführung der Globalen Beschäftigungsagenda**

## **Ein „Visions“dokument zur praktischen Umsetzung der Beschäftigungskomponente der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit**

### **Einleitung**

1. Auf der Tagung des Ausschusses für Beschäftigung und Sozialpolitik im November 2005 schlug der Exekutivdirektor des Sektors Beschäftigung vor, dem Ausschuß auf seiner Tagung im März 2006 ein „Visionsdokument“ zur Arbeit des Amtes im Bereich der Beschäftigung für die Zweijahresperiode 2006-2007 und darüber hinaus vorzulegen.
2. Die Vision der IAO von den Beschäftigungsproblemen, denen sich die Länder und die globale Wirtschaft ebenso wie die IAO und ihre Mitgliedsgruppen gegenübersehen, findet ihren Ausdruck im Konzept der menschenwürdigen Arbeit. Mit dieser Vision werden die volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, auch für Frauen und Jugendliche, angestrebt. Auf dieses Ziel hinzuarbeiten, ist die grundlegende Mission der IAO. Diese Vision und die damit verbundene Herausforderungen sind in einer Reihe grundlegender Dokumente formuliert worden: in den Dokumenten, die das Konzept der menschenwürdigen Arbeit erläutern und näher ausführen<sup>1</sup>, im Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964<sup>2</sup>, und in der Globalen Beschäftigungsagenda

<sup>1</sup> Siehe die verschiedenen Berichte des Generaldirektors an die Internationale Arbeitskonferenz: Menschenwürdige Arbeit (1999); Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung (2001); Arbeit als Weg aus der Armut (2003).

<sup>2</sup> 1964 haben die IAO-Mitglieder das Übereinkommen Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik angenommen, worin es heißt: „Um das wirtschaftliche Wachstum und die wirtschaftliche Ent-

(GBA)<sup>3</sup>. Bestimmend für diese Vision sind aber auch weitere Dokumente, wie etwa der Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung<sup>4</sup> und die Reihe der Weltbeschäftigungsberichte.

3. In diesem Sinn geht es im vorliegenden Dokument nicht um diese übergreifende und anerkannte Vision. Im Mittelpunkt der hier dargelegten „Vision“ stehen vielmehr strategische Überlegungen, wie der Beitrag des Sektors Beschäftigung zur umfassenderen Agenda für menschenwürdige Arbeit verbessert werden kann, zumal künftig die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit das Hauptinstrument der grundsatzpolitischen Beratung und der Kapazitätsentwicklung durch die IAO sein werden. So befaßt sich diese Vorlage sowohl mit konzeptionellen als auch mit operativen Fragen darüber, wie die Vision menschenwürdige Arbeit besser in die Realität umgesetzt werden kann, vor allem im Zusammenhang mit nationalen Beschäftigungsstrategien (NBS).
4. Wie in der GBA dargelegt wird, gliedern sich die Umsetzungsmaßnahmen in zwei Kategorien: solche, die mit Hilfe nationaler Maßnahmen angegangen werden können, und solche, die eine globale grundsatzpolitische Reaktion erfordern. Diese Vorlage befaßt sich vornehmlich mit der ersten Gruppe, obwohl auch auf die Rolle des Sektors bei der Förderung der zentralen Stellung von Beschäftigungszielen innerhalb globaler sozial- und wirtschaftspolitischer Rahmenwerke eingegangen wird.
5. Diese Vorlage stützt sich auch auf die äußerst ergiebigen Debatten und Diskussionen im Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik über die Kernelemente der GBA und die Erfahrungen des Amtes bei der Umsetzung dieser Agenda, seit sie im März 2003 angenommen wurde.
6. Das Ziel dieser Vorlage ist es insbesondere, die GBA als Beschäftigungskomponente der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit operativ auszurichten.
7. Infolge dessen wird erwartet, daß die Vorlage und die darin erläuterten Aktionen und Verfahren die folgenden Ergebnisse erbringen:
  - Anregung für die zuständigen Regierungsbehörden und die Sozialpartner, nationale Beschäftigungsstrategien besser zu gestalten und durchzuführen, sowie für die Mitarbeiter des Sektors Beschäftigung und der Außenämter der IAO, im Rahmen des Ziels, volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu erreichen, bessere Kapazitätsentwicklungsdienste und grundsatzpolitische Beratung zu leisten.

wicklung anzuregen, den Lebensstandard zu heben, den Arbeitskräftebedarf zu decken sowie die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung zu beseitigen, hat jedes Mitglied als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern. “ Bisher haben 95 Mitgliedstaaten dieses Übereinkommen ratifiziert.

<sup>3</sup> Die 24. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2000 hat anerkannt, „daß es gilt, eine kohärente koordinierte internationale Beschäftigungsstrategie zu erarbeiten, um den Menschen größere Chancen zu geben, sich bestandfähige Existenzgrundlagen zu schaffen und Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden, und in diesem Zusammenhang die Einberufung eines Weltbeschäftigungsforums durch die Internationale Arbeitsorganisation im Jahr 2001 [unterstützt]“. Als Reaktion hierauf hat der Verwaltungsrat 2003 die Globale Beschäftigungsagenda (GBA) angenommen, deren wichtigster Zweck es ist, die Beschäftigung zum Kernelement wirtschafts- und sozialpolitischer Grundsatzmaßnahmen zu machen und zu den Bemühungen um die Förderung menschenwürdiger Arbeit beizutragen.

<sup>4</sup> Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen (2004).

- Anregung und Erleichterung weiterer strategischer Überlegungen und Dialoge mit Mitgliedsgruppen, insbesondere Mitgliedern des Ausschusses für Beschäftigung und Sozialpolitik, sowie innerhalb des Sektors und des Amtes über die Aufgaben, den Ansatz der IAO in bezug auf Beschäftigungsstrategien sowie die Gestaltung und Durchführung nationaler Beschäftigungsstrategien zu verbessern, und über den Beitrag, die die Tätigkeiten des Amtes im Bereich Beschäftigung zur Agenda für menschenwürdige Arbeit leisten können.
  - Beitrag zu einer besseren Positionierung und verstärkten Fokussierung der Arbeit des Sektors Beschäftigung und zu ihrer wirksameren Vermittlung.
  - Entwicklung eines Rahmens, der die Grundlage für eine bessere Überwachung und Beurteilung der Auswirkungen der grundsatzpolitischen Beratung und der Instrumente der IAO zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sein könnte.
8. Um sie auf der Landesebene leichter umsetzbar und praktikabler zu machen, werden die zehn Kernelemente der GBA in dieser Vorlage zu sechs großen grundsatzpolitischen Bereichen zusammengefaßt, und darüber hinaus wird jeder grundsatzpolitische Bereich in Unterbereiche gegliedert. Dies sollte jedoch nicht als ein für alle Fälle geeignetes Rezept betrachtet werden, sondern vielmehr als eine flexible Liste wesentlicher Aspekte, die auf der Grundlage des Sozialdialogs in Erwägung gezogen und entsprechend den Besonderheiten der einzelnen Situation und den jeweiligen Ausgangsbedingungen vorrangig berücksichtigt und angepaßt werden sollten.
9. Die Vorlage gliedert sich in sechs Abschnitte. Abschnitt I liefert eine Perspektive des Problems Beschäftigung, dem sich die Welt gegenüber sieht. Abschnitt II erläutert zusammenfassend die Vision der Hauptelemente von Beschäftigungsstrategien: die grundlegenden Konzepte, die sechs grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche und die Instrumente der IAO. In den Abschnitten III bis V werden diese Elemente eingehender behandelt. Abschnitt VI erörtert die wesentlichen Umsetzungsprobleme und behandelt einige Prozesse, die der Sektor Beschäftigung in letzter Zeit eingeleitet hat oder verstärkt, um eine bessere Fokussierung zu erreichen, die Wirkung zu steigern und das ständige Lernen und das Wissensmanagement in bezug auf Beschäftigungsfragen zu fördern.

## **I. Der Kontext: Globalisierung, Wandel und die Herausforderung im Bereich Beschäftigung für die IAO heute**

10. Das Defizit an Beschäftigung stellt am Beginn des Jahrtausends ein furchterregendes Problem dar. Ein Drittel der Erwerbsbevölkerung der Welt ist entweder arbeitslos, unterbeschäftigt oder gehört zu den erwerbstätigen Armen<sup>5</sup>. Die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze ebenso wie ihre Qualität sind in den meisten Regionen und Ländern vorrangige Anliegen.
11. Mit dem Beginn der neuen Zweijahresperiode haben die Anforderungen an die IAO, Wissen und Informationen, grundsatzpolitische Beratung und Kapazitätsentwicklung in bezug auf Beschäftigungspolitiken und Arbeitsmärkte bereitzustellen, bedingt durch vielfältige Ursachen, massiv zugenommen. Zu diesen Ursachen gehören:

<sup>5</sup> Mehr als 530 Millionen Männer und Frauen im erwerbsfähigen Alter leben in Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als US\$1 am Tag. Etwa 1,4 Milliarden Arbeitnehmer, das ist die Hälfte der Erwerbsbevölkerung der Welt, leben von weniger als 2 US-Dollar am Tag.

- das durch die Globalisierung mit ihren gleichzeitigen Entwicklungen zu mehr gegenseitiger Abhängigkeit, Integration und Wettbewerb, aber auch verstärkten Risiken der Ausgrenzung und Marginalisierung bedingte beschleunigte Tempo des Wandels;
  - die Notwendigkeit, Flexibilität (für den einzelnen und für die Wirtschaft insgesamt, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen) und Sicherheit zu koppeln;
  - die Ausweitung der informellen Wirtschaft, der Teilzeitarbeit und neuer Formen der Beschäftigung in zahlreichen Ländern;
  - das beschleunigte Tempo der wirtschaftlichen Umstrukturierung, darunter die Abkehr von der Landwirtschaft hin zum Fertigungs- und Dienstleistungssektor in der Entwicklungswelt und die Umstrukturierung der Industrie in entwickelten Ländern;
  - die zunehmende Akzeptanz der Vorstellung, daß Beschäftigungs- und Arbeitsmarktaspekte ein entscheidendes, aber vernachlässigtes Bindeglied zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsverminderung darstellen; und
  - vor allem die Tatsache, daß menschenwürdige Arbeit keine abstrakte Idee ist, sondern ein reales Erfordernis und eine sehr konkrete Forderung von Menschen in aller Welt.
- 12.** Diese und andere Ursachen bewirken den wirtschaftlichen und institutionellen Wandel in der Welt der Arbeit und haben im Verein mit den konkreten Bemühungen der IAO menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel gemacht. Deshalb besteht die neue Realität im Jahr 2006 darin, daß menschenwürdige Arbeit nicht mehr nur eine bloße Idee bedeutet, die die IAO und die Sozialpartner propagieren, sondern zunehmend zu einem zentralen Ziel nationaler Regierungen, des VN-Systems, anderer internationaler Organisationen und der sich für Entwicklungszusammenarbeit einsetzenden Gemeinschaft wird.
- 13.** Eine Folge dieser Ursachen und gleichzeitig selbst eine Quelle weiterer Anforderungen an die IAO war das Ergebnisdokument des VN-Weltgipfels 2005, worin die Staats- und Regierungschefs menschenwürdige Arbeit mit den folgenden Worten zu einem nationalen und globalen Ziel machten: „Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationaler Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen.“ Darüber hinaus sind die „Entwicklung günstiger Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene für die Verwirklichung der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit für alle und ihre Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung“ zum Leitmotiv des Hochrangigen Segments des Wirtschafts- und Sozialrates 2006 gewählt worden.
- 14.** Zusammenfassend ist festzustellen, daß diese zentrale Positionierung des Konzepts menschenwürdige Arbeit in nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Grundsatzmaßnahmen in entwickelten Ländern und nationalen Entwicklungsstrategien in Entwicklungsländern sowie internationalen Politiken, einschließlich der Strategien zur Verminderung der Armut, eindeutig eine neue Ausrichtung bedeutet. Der IAO ist es gelungen, menschenwürdige Arbeit zu einem globalen Ziel zu machen. Nunmehr besteht die Aufgabe darin zu ermitteln, wie dieses Ziel verwirklicht werden kann, insbesondere auf der nationalen Ebene, wie die einzelnen Elemente der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Landesverhältnisse wirksam propagiert, umgesetzt und vorrangig in Angriff genommen werden können, wie die Zusammenarbeit mit Mitgliedsgruppen und innerhalb des Amtes verbessert werden kann, wie die Koordinierung mit anderen Stellen erfolgen soll und wie die Bedeutung, die menschenwürdige Arbeit

immer deutlicher als ein globales Ziel gewinnt, noch weiter gefördert werden kann. In anderen Worten, es ist nunmehr unerlässlich, einen dynamischen Umsetzungsprozeß einzuleiten. Die Aufgaben stellen sich dabei in zwei Bereichen.

15. Erstens stellt sich eine konzeptionelle oder analytische Aufgabe. Was zur Zeit geschieht, kann als Beginn eines Paradigmenwechsels eingestuft werden<sup>6</sup>. Obwohl die analytischen Merkmale dieses neuen Paradigmas menschenwürdige Arbeit erste langsam Gestalt annehmen, lassen sich bereits einige Elemente kurz aufzeigen:
- Analytisch gesehen, geht der neue Trend dahin, Beschäftigung nicht mehr als Nebenergebnis von Wachstum und makroökonomischen Reformen, sondern vielmehr menschenwürdige Arbeit als Produktionsfaktor zu sehen, als „Element einer Strategie für die Schaffung produktiver Arbeitsplätze, die Entwicklung und die Armutsverminderung, statt nur als Ergebnis“<sup>7</sup>. Dies hat zur Folge, daß Einzelpersonen, und vor allem die Armen, als Schöpfer von Wohlstand und Wachstum und als Akteure betrachtet werden, die ihr Wohl selbst verbessern können und im Verlauf des Prozesses mehr Einfluß und Rechte erhalten. Diese Betonung auf Menschen/Einzelpersonen, ihre Beteiligung, Organisierung und ihre repräsentativen Organisationen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene hat eine neue Ausgewogenheit zwischen einer traditionell technokratischen Sicht grundsatzpolitischer Maßnahmen und einer institutionell und politisch komplexeren Sichtweise in bezug auf gute Verfahrensweisen, gute Führungspraxis, Übertragung von Eigenverantwortung, Eingliederung und Sozialdialog zur Folge, wobei die letzteren nunmehr als eigentliche Kausalfaktoren guter Wirtschafts-, Sozial- und Gleichberechtigungsergebnisse betrachtet werden. Dies entspricht auch modernen Innovations- und Produktivitätstheorien, die die Bedeutung der Praxis am Arbeitsplatz und des lebenslangen Lernens in den Vordergrund stellen<sup>8</sup>.
  - Den einzelnen zum Ausgangspunkt zu machen, ist nicht nur ein Wesensmerkmal der Demokratie, sondern entspricht auch in vollem Umfang einem von Werten bestimmten Rahmen und einer auf Menschenrechte und Normen ausgerichteten Perspektive und damit der Prämisse der IAO, daß Arbeit keine Ware ist und daß die qualitativen und quantitativen Aspekte der Beschäftigung (der menschenwürdigen Arbeit) untrennbar sind. Die Kopplung von Werten und Wirtschaftstheorien wirft wichtige Fragen in bezug auf das „neue Paradigma“ auf, die traditionell zu den grundlegenden Anliegen der IAO gehören, wie etwa die Ökonomie der Arbeitsrechte, die Auswirkungen von Arbeitsnormen auf die Beschäftigung, die Unternehmensethik und die soziale Verantwortung der Unternehmen.
  - Die internationale Entwicklungsgemeinschaft entdeckt soeben „den Beschäftigungsweg zur Armutsverminderung“. Die Vision menschenwürdige Arbeit wird zum zentralen Thema der Entwicklungsdebatte und der Entwicklungszusammenarbeit und beeinflusst sie in hohem Maß. Das bedeutet, daß die für Steuer-, Währungs- und Handelspolitik zuständigen Wirtschaftsbehörden und die Organe für Entwicklungszusammenarbeit damit beginnen, von der alten Praxis abzugehen, die produktive Vollbeschäftigung als Nebenprodukt zu betrachten, und Beschäftigungsanliegen und

<sup>6</sup> Dieser Wechsel wurde bei der vom Ministerium für ausländische Angelegenheiten Schwedens vom 24.-25. November 2005 in Saltsjöbaden veranstalteten Konferenz Arbeit voraus: Der Zusammenhang zwischen Arbeitsplätzen und Armutsbekämpfung deutlich.

<sup>7</sup> GB.286/ESP/1, Abs. 11.

<sup>8</sup> Siehe David Ashton und Johnny Sung (2002): Supporting workplace learning for high performance working, IAA.

soziale Dimensionen ausdrücklich bereits in die Ausarbeitung grundsatzpolitischer Maßnahmen und die Beurteilung grundsatzpolitischer Alternativen einbeziehen. Es bedeutet ferner, daß vermehrt integrierte Analysen und grundsatzpolitische Maßnahmen, d.h., ein verstärkt „holistischer“ Ansatz im Sinne einer grundsatzpolitischen Kohärenz gewünscht werden. Die für die Entwicklung grundsatzpolitischer Maßnahmen verantwortlichen Infrastrukturen sind aber nach wie vor häufig fragmentiert und gegeneinander abgegrenzt. Die konzeptionelle und analytische Aufgabe besteht deshalb darin zu ermitteln, wie im Rahmen der konkreten Arbeit auf Landesebene Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalysen besser mit makroökonomischen Analysen und Analysen des Investitionsklimas gekoppelt werden können, um das Ziel menschenwürdige Arbeit zu fördern, und wie die nationalen und internationalen Politiken im Zusammenhang mit Armutsverminderungsstrategien wirksam beeinflußt werden können.

- 16.** Zweitens stellt sich eine praktische Aufgabe. Geschehen ist folgendes: Die Fragen, die seit jeher den entscheidenden Auftrag der IAO ausmachen, werden heute auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene mit bisher beispiellosem Vorrang behandelt. Deshalb muß die IAO die Wirksamkeit und Durchschlagskraft ihrer grundsatzpolitischen Beratung, ihrer Instrumente und ihrer Kapazitätsentwicklungstätigkeiten verbessern. Die Dringlichkeit dieser Aufgabe wird noch durch die Tatsache gesteigert, daß das Spielfeld immer voller und wettbewerbsgeprägter wird, weil immer mehr Akteure Zusammenarbeit und Beratung in allen vier Bereichen des Konzepts menschenwürdige Arbeit bieten. Dies ist zwar an sich eine positive Entwicklung, bedeutet aber für die IAO die Herausforderung, ihre Arbeit in diesem sich rasch wandelnden intellektuellen und auf Entwicklungszusammenarbeit ausgerichteten Umfeld anzupassen und strategisch neu auszurichten. Diese analytischen und praktischen Aufgaben machen es notwendig, daß die IAO
- a) das beträchtliche Wissen über Beschäftigungsfragen, über das sie bereits verfügt, besser darstellt und vermittelt;
  - b) die Wissens- und Informationsbasis in Gestalt grundlegender Statistiken und Indikatoren über den Arbeitsmarkt und wichtige Entwicklungen erweitert und den raschen Realitätsveränderungen anpaßt;
  - c) in bezug auf Investitionen in die „Kernkompetenzen“ und die entsprechenden Forschungsprioritäten und grundsatzpolitischen Strategien sowie die Vermittlung und Anwendung von Forschungsergebnissen bei der grundsatzpolitischen Beratung strategisch vorgeht;
  - d) die Lernprozesse und die Gewinnung von Lehren aus Landes- und Projekterfahrungen verbessert;
  - e) Wissen wirksam zwischen der Zentrale und dem Außendienst sowie mit spezialisierten Netzwerken von Akademikern und Praktikern weltweit austauscht; und
  - f) ihre Kapazitäten stärkt, die Auswirkungen grundsatzpolitischer Interventionen auf die quantitativen und qualitativen Aspekte der Beschäftigung zu messen und zu analysieren.
- 17.** Deshalb ist das Amt bestrebt, im Lauf der kommenden Monate und Jahre seine Arbeit, seine Fachkenntnisse und Ressourcen neu auszurichten, indem geeignete Verfahren in diesen und anderen wesentlichen Bereichen angewandt werden, um den analytischen und praktischen Aufgaben gerecht zu werden, IAO-Mitgliedsgruppen bei ihrem grundlegenden Ziel zu unterstützen, volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu erreichen.

18. Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Mitgliedsgruppen und das Amt sich darauf zu konzentrieren haben werden, die Gestaltung und Durchführung nationaler Beschäftigungsstrategien zu verbessern, die Ansätze in bezug auf Beschäftigungsstrategien und ihre Evaluierung zu verfeinern und besser zu vermitteln, sich den raschen Veränderungen unterliegenden Rahmenbedingungen anzupassen und Überlegungen darüber anzustellen, wie die analytische und praktische Arbeit über die Rolle nationaler Beschäftigungsstrategien als wesentliche Grundlage der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit strategisch neu ausgerichtet werden kann. Einen Beitrag hierzu zu leisten, ist das Hauptanliegen dieser Vorlage.

## II. Der Grundsatzpolitische Rahmen auf einer Seite: Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit auf der Grundlage der GBA

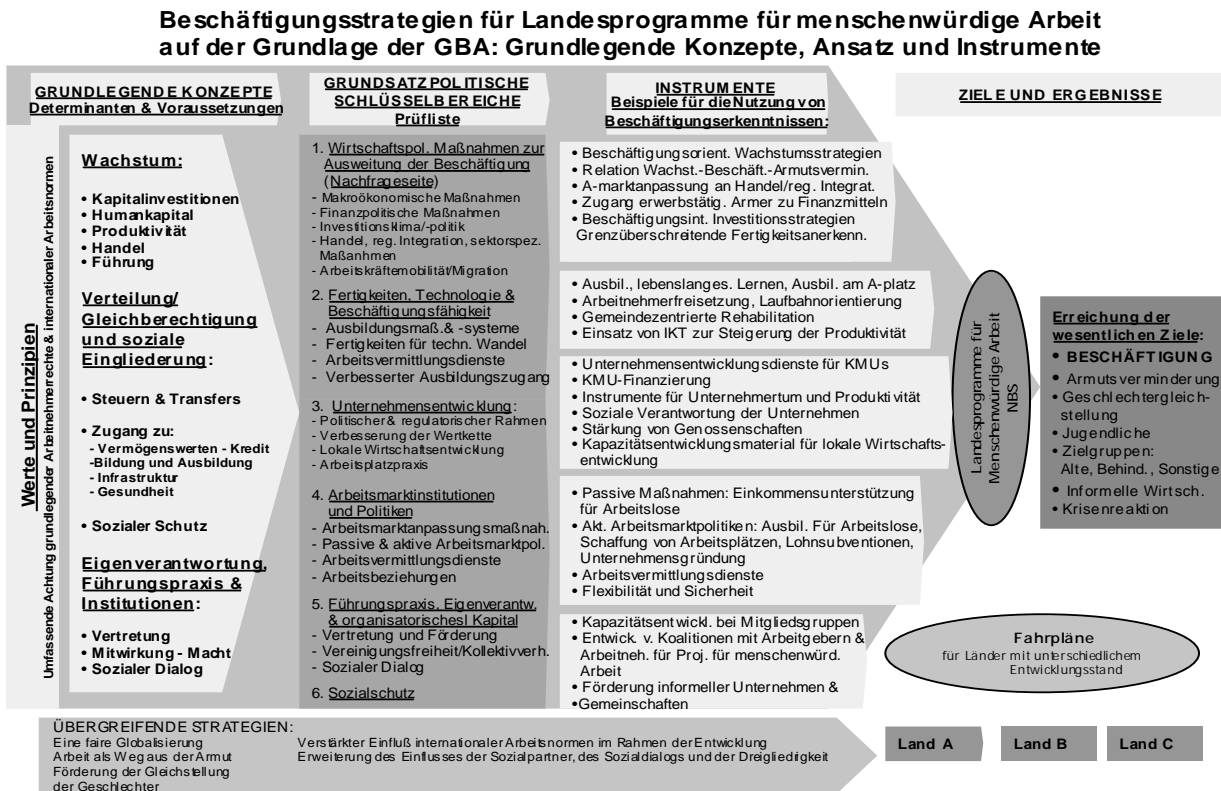
19. Ein integrierter, funktionsfähiger und nutzerfreundlicher operativer Rahmen für die Ermittlung und Einstufung der grundlegenden Prinzipien, Strategien und Richtlinien der IAO für die Beschäftigungspolitik ist eine wichtige Voraussetzung für die Neuausrichtung und Bündelung der Arbeit der IAO im Bereich Beschäftigung sowie für die Unterstützung der Länder bei der Ermittlung und Umsetzung ihrer eigenen Prioritäten. Deshalb liefert die graphische Darstellung 1 unter Berücksichtigung der in Abschnitt I erläuterten Ziele und Komponenten und aufbauend auf den zehn Kernelementen der GBA den beschäftigungspolitischen Rahmen für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit auf einer Seite<sup>9</sup>. Sie umfaßt vier Spalten: grundlegende Konzepte, grundsatzpolitische Schlüsselbereiche, Beispiele der eingesetzten Instrumente sowie Ziele und Ergebnisse.

### A. Ziele und Ergebnisse

20. In dieser Spalte wird die Kombination von Zielen oder Ergebnissen vorgeschlagen, die eine nationale Beschäftigungsstrategie (NBS) im Rahmen eines Landesprogramms für menschenwürdige Arbeit voraussichtlich anstreben dürfte: mehr und bessere Arbeitsplätze, Armutsverminderung, Chancengleichheit für Frauen und Jugendliche, Zielrichtung auf bestimmte Gruppen, die traditionell auf dem Arbeitsmarkt vernachlässigt werden, wie etwa ältere Arbeitnehmer, Behinderte, eingeborene Völker, benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft. Die Graphik verdeutlicht auch die IAO-Strategie, menschenwürdige und produktive Beschäftigung zur Komponente der Reaktionen auf Konfliktsituationen und Naturkatastrophen zu machen, wobei die Tatsache hervorgehoben wird, daß Beschäftigung die Brücke zwischen den Agenden für Entwicklung und kollektive Sicherheit bildet.

<sup>9</sup> Diese Graphik ist in einem engen und umfassenden Dialog mit Mitarbeitern des Sektors Beschäftigung und Mitgliedsgruppen entwickelt und verfeinert worden. Sie hat auch von amtsweiten Konsultationen profitiert und wird auf der Grundlage von Konsultationen mit den Außendienstspezialisten weiter auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden.

Graphik 1



AA, Exekutivdirektor, Sektor Beschäftigung, Januar 2006

21. Im Idealfall sollte eine NBS nicht nur die angestrebten allgemeinen und spezifischen Ziele definieren, sondern dabei so weit wie möglich auch konkrete quantitative und meßbare Zielvorgaben für jedes Einzelziel festlegen und Überwachungs- und Evaluierungsverfahren vorsehen. Quantitative und meßbare Zielvorgaben würden die Überwachung der Fortschritte und die Evaluierung der Zusammenhänge zwischen konkreten grundsatzpolitischen Interventionen und Beschäftigungsergebnissen erleichtern. Deshalb wird das Amt vorrangig Forschungsarbeiten betreiben, die zur Entwicklung von Strategien und Methoden zur Evaluierung der Auswirkungen beschäftigungspolitischer Instrumente beitragen und die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen verstärken, meßbare Ergebnisse nationaler Strategien, Programme und Projekte zu erzielen.

22. Die einzelnen Elemente der Graphik bilden kein für alle Fälle geeignetes Muster, sondern sollten je nach den besonderen Verhältnissen eines Landes auf der Grundlage des Sozialdialogs gewichtet und angepaßt werden.

23. Lehren aus NBS und beschäftigungspolitischen Instrumenten in verschiedenen Ländern werden potentiell nützliche Fahrpläne für Länder auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen liefern.

**B. Grundlegende Konzepte: wesentliche Determinanten und Voraussetzungen**

24. In der Spalte grundlegende Konzepte werden die Bauelemente oder Säulen der Strategie aufgeführt: Werte und Prinzipien, insbesondere die Einhaltung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der internationalen Arbeitsnormen; Wirtschaftswachstum; Verteilung, Gleichberechtigung und soziale Eingliederung; sowie Führungspraxis, Eigen-

verantwortung und Institutionen. Diese Säulen sind nicht nur grundlegende Konzepte oder Voraussetzungen, sondern bieten darüber hinaus auch strategische Orientierung und praktische Leithilfe zur Gestaltung und Entwicklung von Beschäftigungsstrategien. Sie sind, mit anderen Worten, die Determinanten und Grundvoraussetzungen einer umfassenden Strategie für die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Und zwischen diesen sich gegenseitig stärkenden Aspekten bestehen bedeutende Interdependenzen.

### **C. Grundsatzpolitische Schlüsselbereiche: Eine Prüfliste**

**25.** Als weiteren Schritt zur Konkretisierung enthält die zweite Spalte der Graphik eine Bündelung der zehn Kernelemente der GBA in sechs Hauptbereiche grundsatzpolitischer Interventionen, einschließlich wichtiger Unterbereiche. Damit soll das grundsatzpolitische Vorgehen transparenter, leichter durchführbar, praxisnäher und operativer gestaltet werden. Diese sechs Hauptbereiche sind die folgenden:

- Wirtschaftspolitische Grundsatzmaßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung (die Nachfrageseite);
- Fertigkeiten, Technologie und Beschäftigungsfähigkeit;
- Unternehmensentwicklung;
- Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken;
- Führungspraxis, Eigenverantwortung und organisatorisches Kapital;
- Sozialer Schutz (zur Vervollständigung aufgenommen; für diesen Bereich ist der Sektor III zuständig, mit dem der Sektor Beschäftigung ebenso wie mit anderen Sektoren eng zusammenarbeitet).

**26.** Darüber hinaus unterscheidet der grundsatzpolitische Rahmen zwischen Maßnahmen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite, Interventionen auf Makro- und Mikroebene sowie quantitativen und qualitativen Aspekten. In Abschnitt IV werden diese Prüfliste sowie die Art und Weise näher erläutert, wie der Sektor Beschäftigung sie zu verfeinern und bei seiner Arbeit und Kapazitätsentwicklung mit den Mitgliedsgruppen für die Umsetzung der GBA zu nutzen plant.

### **D. Instrumente**

**27.** Die dritte Spalte der Graphik enthält Beispiele für Instrumente oder in einigen Fällen weitere Unterbereiche der grundsatzpolitischen Intervention, in denen die IAO spezielle Instrumente oder Beschäftigungswissen und Informationsprodukte entwickelt hat. Eine gesonderte Vorlage enthält das vollständige Verzeichnis der grundsatzpolitischen Instrumente, die der Sektor Beschäftigung zur Zeit anwendet, mit einer kurzen Erläuterung jedes einzelnen Instrumentes und Hinweisen darauf, wo weitere Informationen zu finden sind.

### III. Grundlegende Konzepte: Determinanten und Voraussetzungen

#### A. Werte und Prinzipien

28. Werte und Prinzipien sind das Gerüst aller Elemente einer Beschäftigungsstrategie und der erste Baustein einer umfassenden Beschäftigungsstrategie. Das heißt, daß das Ziel der Beschäftigungspolitik nicht einfach darin besteht, mehr Arbeitsplätze zu schaffen, sondern vielmehr zu gewährleisten, daß die Arbeitsbedingungen an bestehenden und neuen Arbeitsplätzen in vollem Umfang den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit entsprechen. Die von der IAO entwickelten und aufrechterhaltenen internationalen Arbeitsnormen haben sich zu einem umfassenden System von Instrumenten für die Bereiche Arbeit und Sozialpolitik entwickelt und werden von einem Aufsichtssystem gestützt, mit dessen Hilfe alle Arten von Problemen bei ihrer Anwendung auf der nationalen Ebene angegangen werden können. Sie bilden die rechtliche Komponente der IAO-Strategie für die Steuerung der Globalisierung, die Förderung der nachhaltigen Entwicklung, die Beseitigung der Armut und die Gewährleistung, daß Menschen in Würde und Sicherheit arbeiten können<sup>10</sup>. Zahlreiche von der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) angenommene internationale Übereinkommen und Empfehlungen sind Leithilfen von besonderer Bedeutung für die Arbeit des Sektors Beschäftigung. Der Anhang zu dieser Vorlage enthält eine Liste dieser Urkunden, gegliedert nach den fünf grundsatzpolitischen Schlüsselbereichen für Beschäftigungsstrategien.

#### B. Wirtschaftswachstum von hoher Qualität

29. Wirtschaftswachstum ist der zweite Baustein für eine Beschäftigungsstrategie. Eine hohe Wirtschaftswachstumsrate kann ein Motor für einen Anstieg der Nachfrage nach Arbeitsplätzen sein. Obwohl die Zusammenhänge zwischen Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen (Beschäftigungsintensität des Wachstums) und Wachstum und Armutsverminderung komplex und alles andere als automatisch sind<sup>11</sup>, bewirkt eine hohe Wachstumsrate in jedem Fall günstigere Rahmenbedingungen für die Erreichung von Beschäftigungs- und Armutsverminderungszielen. Indem es mehr Gesamtressourcen liefert, erweitert Wirtschaftswachstum die Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit, macht wirtschaftspolitische Wahlentscheidungen und Anpassungsprozesse weniger schmerzlich und erweitert in Entwicklungsländern die Möglichkeiten, den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft zu erleichtern.

30. Wachstum hat jedoch auch seine Kritiker. Es gibt eine ganze Richtung wachstumsfeindlicher Literatur, bei der es um die Folgen des Wachstums für die Umwelt und die Armut geht. Die Diskussion sollte sich jedoch nicht auf das Für und Wider des Wachstums konzentrieren. Die Frage sollte vielmehr lauten, welche grundsatzpolitischen Maßnahmen zu treffen sind, um *Wachstum von hoher Qualität* zu fördern: Wachstum das nachhaltig und umweltfreundlich ist, den Lebensstandard der heutigen und künftigen Generationen steigert und das umfassend ist, allen in gleicher Weise zugute kommt und mit mehr

---

<sup>10</sup> Siehe IAA (2005): Rules of the game: A brief introduction to international labour standards, IAA, Genf.

<sup>11</sup> Der Sektor Beschäftigung betreibt Forschungsarbeiten, um die offensichtliche Abschwächung der Beschäftigungsintensität des Wachstums besser zu verstehen und hieraus einschlägige grundsatzpolitische Lehren zu ziehen.

Gerechtigkeit und Solidarität verbunden ist. Dies ist die Art Wachstum, die die in der graphischen Darstellung 1 vorgestellte Vision verkörpert.

31. Die moderne Wachstumsökonomie kennt fünf in der Graphik 1 aufgeführte Wachstumsquellen: Investitionen, Humankapital, Produktivität, Handel/Integration und Institutionen/Führungspraxis<sup>12</sup>. Volkswirtschaftler haben traditionell nur die ersten drei dieser Elemente in Betracht bezogen, und die Literatur über „Wachstumsbilanzierung“ liefert zahlreiche Beweise dafür, daß diese drei Faktoren entscheidend sind und tatsächlich zum Teil, wenn auch nicht vollständig die Unterschiede zwischen den Einkommenswachstumsraten der einzelnen Länder erklären. Forschungsergebnisse der jüngsten Zeit lassen aber erkennen, daß auch andere Faktoren als Determinanten des Wachstums ebenso wichtig sind: Handel oder Integration zu großen Märkten einerseits und Institutionen, Führungspraxis und Politik andererseits. Eine Strategie für hochwertiges Wachstum erfordert somit grundsatzpolitische Maßnahmen in bezug auf die fünf potentiellen Haupttriebkkräfte des Wirtschaftswachstums.
32. Ein günstiges Investitionsklima beruht auf allen fünf Bereichen, und Investitionen sind nicht nur eine Triebkraft für das Wachstum, sondern auch für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Deshalb ist eine strategische Ausrichtung auf die Zusammenhänge zwischen Beschäftigung und der Schaffung eines günstigen Investitionsklimas wesentlich für die Entwicklung einer nationalen Beschäftigungsstrategie.
33. Zusammenfassend ist festzustellen, daß Beschäftigungs- (und Armutsverminderungs-) Strategien auf Wirtschaftswachstum abzielen müssen, wofür sie geeignete grundsatzpolitische Maßnahmen in bezug auf die fünf potentiellen Haupttriebkkräfte des Wirtschaftswachstums in Erwägung ziehen müssen. Die anderen „grundlegenden Konzepte“ oder „Voraussetzungen“ in der Graphik 1 bedingen jedoch, daß dieses Ziel nicht irgendein Wachstum oder Wachstum um jeden Preis, sondern vielmehr nachhaltiges Wachstum von hoher Qualität sein muß.

### C. Verteilung, Gleichberechtigung und soziale Eingliederung

34. Werte der sozialen Gerechtigkeit erfordern eindeutige grundsatzpolitische Maßnahmen in bezug auf Verteilung, Gleichberechtigung, Beendigung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und Förderung der sozialen Eingliederung. Steuern und Transfers gehören zu den traditionellen Instrumenten, um einigen Gleichberechtigungsaspekten Rechnung zu tragen, und sind nach wie vor wichtig. Ausgehend von den Arbeiten Amartya Sens und anderer hat sich jedoch in jüngster Zeit eine neue Betrachtungsweise des Problems Gleichberechtigung auf der Grundlage von menschlichen Fähigkeiten und dem *gleichen Zugang* zu Produktionsfaktoren, Bildung und grundlegenden Diensten wie Infrastrukturen (einschließlich Wasser) und Gesundheitswesen entwickelt. Gleichberechtigungsprinzipien für die Beschäftigungspolitik bedeuten *die Bekämpfung aller Diskriminierungsquellen* auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft und verstärkte Berücksichtigung der *Investitionen in Menschen*, vor allem die verletzlichsten Gruppen – in ihre Bildung und Ausbildung, ihr lebenslanges Lernen und ihren Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen, Finanzmitteln, Sicherheit und Gesundheit – und Förderung ihrer unternehmerischen Initiativen.

<sup>12</sup> Zu neueren Darstellungen dieser Literatur und Beiträgen hierzu siehe Dani Rodrik (2003): In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth, Princeton University Press, Princeton, New Jersey; Elnahan Helpman (2004) The Mystery of Economic Growth, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.; OECD (2004): Understanding Economic Growth, Palgrave MacMillan, New York.

35. Ebenso dürfen Sozialprogramme nicht als bloßes Sicherheitsnetz betrachtet werden, um die Konsumfähigkeit oder die Einkommen zu schützen, sondern als Investitionen in Humankapital. Sozialer Schutz ist ein Produktionsfaktor: Er hilft den Menschen, Lebensgefahren abzuwehren, ist ein Instrument für die Gestaltung des Wandels und trägt dazu bei, Volkswirtschaften zu stabilisieren. Dieser sozialpolitische Ansatz macht die Sozialpolitik eindeutiger zu einem Teil einer Gesamtentwicklungsstrategie.
36. Ein Mittel, um soziale Gerechtigkeit und Gleichberechtigung zu bewirken, sind die Eigenverantwortung, Mitwirkung und Vertretung der verletzlichsten und am stärksten diskriminierten Gruppen. Dieser Aspekt ist so wichtig, daß er hier als eigenständiger vierter Baustein behandelt wird.

#### **D. Führungspraxis, Institutionen und Eigenverantwortung**

37. Eine einzigartige tragende Säule der IAO und ihrer Strategie der Entwicklung und Durchführung grundsatzpolitischer Maßnahmen ist die Dreigliedrigkeit. Die IAO beruht auf dem Sozialdialog als alles überspannendem Wert und nutzt ihn, um Konsens zu entwickeln und Grundsatzpolitik auf der globalen, regionalen und lokalen Ebene umzusetzen. Über den Sozialdialog und durch die Förderung der Mitwirkung, Vertretung und Eigenverantwortung von einzelnen und Vertretungsorganisationen entwickelt die IAO die Verfahren und Institutionen zur Mobilisierung der Sozialakteure, zur Bewältigung von Konflikten, zur Förderung der sozialen Eingliederung und zur Gewährleistung der Einhaltung und permanenten Stärkung der vereinbarten Visionen und Programme. Und dies gilt für globale Angelegenheiten ebenso wie für nationale Programme und lokale Initiativen.
38. Abgesehen davon, daß der Sozialdialog ein Wesenselement der IAO ist, hat die IAO darüber hinaus eine Vielfalt spezifischer Instrumente entwickelt, um Menschen Eigenverantwortung zu übertragen und die Führungspraxis auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene zu verbessern. So ist beispielsweise Armut nicht bloß abhängig vom Einkommen: Unsicherheit und Stimmlosigkeit sind ebenfalls Elemente dieses Phänomens. Den Armen Organisations- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu bieten, ist deshalb eine Möglichkeit, wie die IAO und die Sozialpartner den Armen Eigenverantwortung übertragen und die Einbeziehung der informellen Wirtschaft in die Gesamtwirtschaft fördern. Beschäftigungsfähigkeit ist ein Konzept, bei dem es sowohl um die Kompetenzen und Qualifikationen der Menschen geht, die die Fähigkeit des einzelnen stärken, Bildung, Ausbildung und Arbeitsplatzmöglichkeiten zu nutzen, als auch um die Aufgabe des öffentlichen Sektors, gleichen Zugang zu diesen Möglichkeiten zu bieten. Den Menschen soziale, rechtliche und politische Verantwortung zu übertragen, trägt zur menschlichen Entwicklung bei und ist somit nicht ein Ergebnis des Wirtschaftswachstums, sondern ein Weg zur Förderung von Wachstum und Wohlstand und gleichzeitig ein bedeutender Schritt in Richtung auf Gleichberechtigung, soziale Gerechtigkeit und faire Globalisierung.
39. Die Beschäftigungspolitik sollte den Erfahrungen und Ansichten der Sozialpartner in vollem Umfang Rechnung tragen und ihre Mitwirkung bei der Ausarbeitung, Durchführung und Evaluierung beschäftigungspolitischer Grundsatzmaßnahmen sicherstellen, wozu auch die Anhörung und Mitwirkung der im ländlichen Sektor und in der informellen Wirtschaft tätigen Gruppen gehört. Sozialdialog ist der Eckstein der Gestaltung und Durchführung einer glaubwürdigen und wirksamen Beschäftigungspolitik auf jeder Ebene.

## E. Die Interdependenz grundlegender Konzepte und der Rolle des Staates

40. Die Marktwirtschaft allein gewährleistet nicht automatisch Wachstum, soziale Gerechtigkeit oder gar wirtschaftliche Effizienz. Vielmehr spielen auch Regierungen, politische Systeme und Sozialdialog eine wichtige Rolle, wenn es um ausgewogene Ergebnisse geht. Hierfür einige konkrete Beispiele:
- Höhere Ausgaben für Bildung können das Schulniveau armer Kinder anheben, bedeuten aber keine Steigerung ihres zu erwartenden künftigen Einkommens, wenn niedriges Wachstum die Schaffung von Arbeitsplätzen einschränkt oder wenn anhaltende Diskriminierungen aus ethnischen, rassischen oder geschlechtsspezifischen Gründen ihre Chancen blockieren oder die Löhne für unqualifizierte arme Haushalte drücken.
  - Sozialinvestitionen erhöhen nicht die Einkommen, wenn Arme kein Sach- und Finanzkapital bilden können oder wenn wirtschaftliche Volatilität und Konjunkturunbrüche immer wieder ihre beschränkten Vermögenswerte aushöhlen.
41. Diese Interdependenzen zu berücksichtigen und auszugleichen, ist die Aufgabe des politischen Systems, des Staates und anderer Institutionen. In der Vergangenheit zielten wirtschaftliche Reformprogramme häufig darauf ab, den Umfang des öffentlichen Sektors zu reduzieren, was häufig richtig war, weil die staatlichen Sektoren oft, u.a. wegen ihrer Ineffizienz, der schlechten Qualität der öffentlichen Dienste und der Korruption, Hindernisse für das Wachstum waren. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollten aber nicht nur darauf abzielen, den Staat zu reduzieren. Sie sollten vielmehr die Modernisierung und Stärkung der Fähigkeiten des Staates zum Ziel haben, ohne welche eine Entwicklungspolitik nahezu unmöglich oder unwirksam ist, gleich ob es dabei um die Bereiche Beschäftigung, sozial- oder makroökonomische Politik oder Handelsgespräche geht.
42. Die Vorstellung, daß der Staat sich einfach „zurückziehen“ muß, ist falsch. Der Staat mit seinen Institutionen, transparenten Regeln und Förderungseinrichtungen ist ein wichtiger Partner, wenn es um die Entwicklung von Unternehmen und Gemeinden geht. Die Länder benötigen starke, leistungsfähige staatliche Institutionen ebenso wie starke und dynamische Märkte – und zwar nicht die einen auf Kosten der anderen – um gute wirtschaftliche und soziale Ergebnisse zu erzielen. In dieser Hinsicht besteht eine Herausforderung für den Sektor Beschäftigung darin, mit Hilfe von Informationen, Analysen und grundsatzpolitischen Richtlinien seine Fähigkeit zu stärken, den Entscheidungsträgern des Staates ebenso wie den Sozialpartnern grundsatzpolitische Beratung in bezug auf die Gestaltung und Durchführung auf Beschäftigung abzielender Strategien zu leisten.

## IV. Die grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche: Eine Prüfliste

43. Um das grundsätzliche Vorgehen der IAO in bezug auf Beschäftigungsfragen transparenter, einfacher, praxisnäher und operativ wirksamer zu machen, ist es, wie bereits erwähnt, sinnvoll, die Kernelemente der GBA in sechs grundsatzpolitische Schlüsselbereiche zusammenzufassen und jeden grundsatzpolitischen Bereich weiter in Unterbereiche zu gliedern. Die Tabelle 1 zeigt diese detaillierte Gliederung oder Prüfliste. Die letzte Spalte der Tabelle weist die Bezüge und Zusammenhänge zwischen den einzelnen sechs Schlüsselbereichen und den maßgeblichen Kernelementen der GBA aus.
44. Interessant ist dabei, daß die grundsatzpolitischen Instrumente im Schlüsselbereich A überwiegend die Nachfrageseite von Beschäftigungsstrategien, die Bereiche B und C dagegen meistens Elemente der Angebotsseite betreffen und die Bereiche D, E und F für die

Wechselwirkungen und die Dynamik zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräfte-nachfrage wichtig sind. Diese Unterscheidungen sind jedoch nicht immer eindeutig, sondern es bestehen zwischen diesen Bereichen bedeutende und komplexe Interdependenzen.

45. Die detailliertere Prüfliste in Tabelle 1 wurde auf der Grundlage eines intensiven und umfassenden Dialogs mit Experten des Sektors Beschäftigung für jeden einzelnen Hauptbereich erstellt, denen die Aufgabe gestellt worden war, auf der Grundlage ihrer praktischen Erfahrungen und Forschungsergebnisse im Zusammenhang mit Beschäftigungsstrategien zu ermitteln, wie die wesentlichen Aspekte und Unter Aspekte, die bei der Gestaltung nationaler Beschäftigungsstrategien zu berücksichtigen sind, am besten aufgezeigt und beschrieben werden können.
46. Das Ergebnis ist die detaillierte Prüfliste in Tabelle 1. An dieser Prüfliste wird weiter gearbeitet. Der Sektor Beschäftigung arbeitet zur Zeit an einem gesonderten Dokument, das diese Prüfliste weiterentwickeln und verfeinern, zu jedem Posten und Unterposten kurz die wichtigsten Probleme erläutern, den Wissensstand aufzeigen und eine Reihe wichtiger grundsatzpolitischer Aussagen zusammenfassen soll, wozu auch eine Darstellung der wesentlichen Interdependenzen zwischen den verschiedenen Elementen gehört. Nach entsprechenden Konsultationen mit Mitgliedsgruppen soll dieses Dokument veröffentlicht werden. Es kann in mehrfacher Weise nützlich sein:
- als Instrument zur Gesamtdarstellung und wirksamen Vermittlung des IAO-Wissens über Beschäftigungsfragen, die für grundsatzpolitische Entscheidungen auf nationaler Ebene von Bedeutung sind;
  - als kommentierte Prüfliste wesentlicher Fragen, die Regierungen und Sozialpartner berücksichtigen sollten, wenn sie sich an die Aufgabe machen, nationale Beschäftigungsstrategien in integrierter und kohärenter Weise zu gestalten;
  - als Instrument der Kapazitätsentwicklung; und
  - als Instrument für Beschäftigungsspezialisten und Sozialpartner bei lokalen Verhandlungen mit zuständigen und unterschiedlichen Regierungsstellen über eine Vielzahl von Bereichen, um dabei die zentrale Berücksichtigung der Beschäftigung im Rahmen wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen zu propagieren und die vielfältigen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verwirklichung dieses Ziels zu erläutern.
47. Die Prüfliste wird also dazu beitragen, die GBA auf der nationalen Ebene umzusetzen. Ergänzt wird sie durch ein Dokument mit einem vollständigen Verzeichnis des breiten Spektrums der beschäftigungspolitischen Instrumente der IAO, gegliedert nach den einzelnen grundsatzpolitischen Bereichen, wie in Abschnitt V erläutert.

## **Anwendungszwecke der Prüfliste**

48. Die Erstellung einer Prüfliste, wie sie in Tabelle 1 präsentiert wird, erfüllt drei mögliche Zwecke, die unterschieden werden sollten:
- a) *Als Leitfaden.* Wie bereits erwähnt, kann sie als Instrument dienen, um den Sozialdialog über die wesentlichen Fragen zu erleichtern, die Regierungen und Sozialpartner berücksichtigen sollten, wenn sie sich an die Aufgabe machen, nationale Beschäftigungsstrategien in integrierter Weise zu entwickeln. Für diesen Zweck sollte die Prüfliste nicht als ein für alle Fälle geeignetes Rezept betrachtet werden, sondern als eine flexible und umfassende Liste der Schlüsselbereiche und Unterbereiche, in

Tabelle 1. Nationale Beschäftigungsstrategie: Prüfliste der grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche

Grundsatzpolitischer Schlüsselbereich/Unterbereich	GBA Kernelement Nr.
<b>A. Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Steuerung der Nachfrageseite</b>	1, 2, 3, 4, 5, 10
1. Makroökonomische Maßnahmen	
2. Finanzpolitische Maßnahmen	
3. Investitionsmaßnahmen und Investitionsklima, einschließlich Infrastruktur	
4. Handel und regionale Integration	
5. Sektorspezifische Maßnahmen: Industrie, Dienstleistungen, Landwirtschaft, Umweltindustrie und -dienstleistungen	
6. Arbeitskräftemobilität und Migration	
7. Beschäftigungsintensität des Wachstums	
<b>B. Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit</b>	2, 3, 5, 6, 9
1. Ausbildungsmaßnahmen und -systeme	
■ Überprüfung und Entwicklung der Berufsbildungspolitik	
■ Management von Ausbildungseinrichtungen und -systemen	
■ Ausbildungsinvestitionen	
■ Elementare Berufsfertigkeiten	
■ Ausbildung am Arbeitsplatz und Lehre	
2. Technologie	
■ Verbesserung der Ausbildung durch IKT	
■ Verbesserung der Innovations- und Investitionskapazität	
■ Verbesserung des IKT-Zugangs zur Verkleinerung der Fertigkeitlücke	
3. Entwicklung und Reform der Arbeitsvermittlungsdienste	
■ Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste	
■ Rolle privater Arbeitsvermittlungsagenturen	
■ Laufbahnorientierung	
4. Verbessertes Zugang zur Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten	
■ Jugendliche	
■ Frauen	
■ Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft	
■ Behinderte und andere verletzte Gruppen	
<b>C. Unternehmensentwicklung</b>	2, 3, 5, 6, 9, 10
1. Ein günstiges Unternehmensumfeld: die nationalen oder übergreifenden Themen Führungspraxis und politische Verhältnisse	
■ Infrastruktur	
■ Regulierung und die Kosten der Unternehmensführung	
■ Unternehmertum	
■ Zugang zu Finanzmitteln	
2. Qualitätssteigerung und Bündelung der Wertkette	
3. Lokale Wirtschaftsentwicklung	
4. Förderung guter Arbeitsplatzpraktiken	
5. Unternehmen und Unternehmer als einzelne Zielgruppen:	

Grundsatzpolitischer Schlüsselbereich/Unterbereich	GBA Kernelement Nr.
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ KMUs</li> <li>■ MNUs</li> <li>■ Genossenschaften</li> <li>■ Unternehmer in der informellen Wirtschaft</li> </ul>	
<b>D. Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken</b>	<b>5, 6, 7, 8, 9, 10</b>
1. Institutionen und Politiken, einschließlich der Löhne	
2. Maßnahmen und Programme der Arbeitsmarktanpassung	
3. Passive und aktive Arbeitsmarktpolitiken	
4. Arbeitsvermittlungsdienste	
5. Arbeitsbeziehungen	
<b>E. Führungspraxis, Eigenverantwortung und organisatorisches Kapital</b>	<b>1-10</b>
1. Vertretung, Mitwirkung und Förderung	
2. Vereinigungsfreiheit/Kollektivverhandlungen	
3. Institutionsentwicklung	
4. Sozialdialog	
<b>F. Sozialer Schutz (Sektor III)</b>	<b>7, 8, 9</b>

denen grundsatzpolitische Interventionen im Sinne der Beschäftigungspolitik nützlich sein könnten, wobei die genaue Kombination der Einzelmaßnahmen und ihre Einstufung, Reihenfolge und Anpassung an die Besonderheiten jedes einzelnen Landes unter Berücksichtigung der Ausgangssituation des jeweiligen Landes, seiner Ressourcen- und Strukturzwänge und auf der Grundlage des Sozialdialogs zu bestimmen wären.

- b) *Als Grundlage für die Entwicklung von Methodiken zur Beurteilung der Auswirkungen von Beschäftigungspolitiken.* Eine durchdachte Gliederung der grundsatzpolitischen Bereiche und Unterbereiche ist ein notwendiger erster Schritt zur Entwicklung einer umfassenden Methodik für die Beurteilung der Auswirkungen integrierter Beschäftigungspolitiken, wie sie im Dokument Modalitäten für die Evaluierung der GBA<sup>13</sup> vorgeschlagen wird.
- c) *Als Instrument für strategische Überlegungen über die Kernkompetenzen des Amtes im Bereich Beschäftigung.* Es hilft bei den ständigen Bemühungen des Amtes, die grundsatzpolitische Beratung und Kapazitätsentwicklung zu stärken. Die Faktoren, die menschenwürdige Arbeit bewirken, sind vielfältig, komplex und miteinander verflochten. Aus diesem Grund muß die IAO bei Diskussionen über einen umfassenden grundsatzpolitischen Rahmen für nationale Beschäftigungsstrategien und entsprechend der in der Agenda für menschenwürdige Arbeit und der GBA vorgesehenen integrierten Strategie in bezug auf wirtschafts- und sozialpolitische Grundsatzmaßnahmen alle die Faktoren aufzeigen, die von Bedeutung sind, auch wenn in bezug auf einige von ihnen die IAO nicht über umfassendes Fachwissen verfügt. Einige Posten in der Prüfliste fallen in diese Kategorie. Die Kernkompetenzen im Sektor Beschäftigung umfassen die Bereiche Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken; Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit; Unternehmensentwicklung sowie ausgewählte makroökonomische und die Nachfrageseite betreffende Aspekte wie Investitionsmaßnahmen und Investitionsklima, Handel und regionale Integration und ihre Auswirkungen

13 GB.295/ESP/1/3.

auf die Beschäftigung und die Anpassung der Arbeitsmärkte sowie sektorspezifische Maßnahmen mit entscheidendem Einfluß auf die Beschäftigungsintensität des Wachstums. Auch Steuer-, Währungs- und Wechselkursfragen sind für die Wettbewerbsfähigkeit, die Sozialinvestitionen und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im allgemeinen und unter den besonderen Gegebenheiten eines einzelnen Landes wichtig. Die Arbeit in diesen Bereichen wird eng mit anderen Teilen des Amtes koordiniert werden, um den Wünschen der Mitgliedsgruppen nach Unterstützung in diesen Bereichen im Rahmen der integrierten Vorgehensweise in bezug auf Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu entsprechen.

## V. Instrumente der IAO

49. Die IAO hat im Rahmen der Strategien zur Beschäftigungsförderung spezielle Instrumente für die grundsatzpolitische Beratung und Kapazitätsentwicklung von Regierungsbehörden, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und bestimmte Ziel- und Empfängergruppen entwickelt und arbeitet an ihrer ständigen Verbesserung. Es ist eine kommentierte und umfassende Liste dieser Instrumente erstellt worden, die sie für jeden der fünf grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche im Zuständigkeitsbereich des Sektors II kategorisiert und daneben eine kurze Beschreibung sowie Hinweise darauf enthält, wo mehr Informationen eingeholt werden können. Diese vollständige Liste wird Teil einer künftigen Veröffentlichung sein. Exemplare stehen auf Wunsch zur Verfügung. Ferner werden besondere Anstrengungen unternommen werden, das Instrumentarium zu erweitern, indem von Arbeitgeberorganisationen, Arbeitnehmern und Regierungen bereits entwickelte Instrumente geprüft und neue grundsatzpolitische Instrumente entwickelt werden, die den sich rasch verändernden umwelt- und grundsatzpolitischen Aufgaben Rechnung tragen.

## VI. Die Aufgabe der Umsetzung

50. Angesichts des Umfangs der globalen, regionalen und nationalen Anforderungen und der verhältnismäßig knappen Ressourcen verursacht die nächste Phase der Umsetzung der GBA im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit unterschiedlicher Probleme. In diesem Abschnitt werden die wichtigsten strategischen Orientierungen sowie einige wenige Maßnahmen auf Managementebene, die zur Erhöhung der Wirksamkeit des Amtes auf nationaler Ebene eingeführt wurden oder erwägt werden, aufgelistet und kurz kommentiert.

### A. Strategische Orientierungen

#### 1. *Rolle des Ausschusses für Beschäftigung und Sozialpolitik bei der Umsetzung*

51. Diese Vorlage ist ein wichtiger Schritt zur Stärkung des laufenden Prozesses der GBA-Umsetzung, indem sie dem Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik die wesentlichen Ideen darlegt, wie das Amt die Neufokussierung und Neuausrichtung seiner Arbeit zur Unterstützung von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit plant, wobei der Ausschuß weiter am strategischen Dialog über diese Pläne beteiligt werden soll und ihm erweiterte Möglichkeiten geboten werden sollen, die nächste Phase seiner eigenen Arbeit zu bestimmen, indem die wichtigsten Schritte zur besseren Klärung und Vermittlung der grundlegenden Elemente des IAO-Vorgehens in bezug auf Beschäftigungsstrategien (wie etwa die Prüfliste der grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche und die dazu gehörige Liste der Instrumente) erläutert werden und eine Grundlage für eine bessere Überwachung und

Evaluierung geschaffen wird. Dies soll dynamische Arbeitsbeziehungen zwischen dem Ausschuß und dem Amt ermöglichen und darüber hinaus den kollektiven Bemühungen der Mitgliedsgruppen unter sich und gemeinsam mit dem Amt neuen Auftrieb geben, in die nächste Phase der globalen, regionalen und nationalen Umsetzung der GBA einzutreten.

## **2. Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit**

52. Menschenwürdige Arbeit und die GBA sind globale Ziele, die ihre Wurzeln in jedem einzelnen Land haben, denn gerade in den Ländern können Politiken und Programme für menschenwürdige Arbeit entscheidende Auswirkungen auf das Leben der Menschen haben. Für Programm und Haushalt 2006-07 werden Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit die wichtigsten Durchführungsinstrumente sein. Dies bedeutet, daß die nationale Umsetzung der GBA ebenfalls im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit erfolgen wird. Das Amt wird gegenüber Regierungsbehörden und den Sozialpartnern vor allem die Notwendigkeit in den Vordergrund stellen, daß nationale Beschäftigungsstrategien nicht nur allgemeine und spezielle Ziele, sondern soweit wie möglich auch konkrete quantitative und meßbare Zielvorgaben und Richtlinien für jedes einzelne Ziel festlegen, um dadurch einer erhöhte Wirksamkeit der grundsatzpolitischen Maßnahmen zu erreichen und die Überwachung und Evaluierung zu erleichtern.

## **3. Prioritäten und Fokus der Arbeit des Amtes**

53. Im Programm und Haushalt 2006-07 werden die übergreifenden Prioritäten und Ergebnisse bestimmt und Indikatoren angegeben. Der laufende Prozeß der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit stellt hierzu eine Ergänzung dar, indem auf der Grundlage nationaler Konsultationen zwischen den Mitgliedsgruppen landesspezifische Prioritäten und Erfordernisse ermittelt werden. Regionale Beschäftigungsforen und Gipfeltagungen haben als Anschlußmaßnahmen Aktionspläne angenommen, die besondere Anforderungen an das IAA und den Sektor stellen. Die internationale Verpflichtung gegenüber der Millenniums-Entwicklungsagenda und dem Prozeß der Armutsverminderungsstrategien sowie ihre Umsetzung auf Landesebene haben zur Folge, daß die Mitgliedsgruppen verstärkt um IAO-Unterstützung bitten. Die notwendige Fokussierung zu erreichen und diese vielfältigen und zunehmenden Anforderungsquellen zu bewältigen, ist der entscheidende Aspekt der Umsetzungsaufgabe. Dies ist ein kontinuierlicher Prozeß, bei dem sich das Amt vom Rat der IAK und des Verwaltungsrats sowie von den durch ACTRAV und ACT/EMP erleichterten Konsultationen mit Regierungen und den Sozialpartnern leiten läßt.

54. Im Licht der vorstehenden Ausführungen ergeben sich ab 2006 die folgenden vorrangigen Bereiche:

- **Beschäftigung im Mittelpunkt von Wirtschafts- und Sozialpolitiken:** Nach der Leithilfe des Millenniumsgipfels der VN, der Internationalen Arbeitskonferenz und des Verwaltungsrats und dem vom Generaldirektor festgelegten strategischen Rahmen ist „Beschäftigung im Mittelpunkt von Wirtschafts- und Sozialpolitiken“ eindeutig eine globale Priorität für den Sektor Beschäftigung vom Jahr 2006 an. Dies ist das grundlegende Ziel in Absatz 47 des Ergebnisses des Weltgipfels 2005. Es ist auch das zentrale Ziel der GBA, entspricht dem Strategischen Ergebnis 2a.1 des Programms und Haushalts und macht den Beitrag des Sektors Beschäftigung zu Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit zum Hauptinstrument für die Kapazitätsentwicklung auf nationaler Ebene. Das vorliegende Dokument ist ein Beitrag zur wirksameren Umsetzung dieses Ziels und zeigt auf, wie die anderen Ergebnisse des Sektors Beschäftigung (Ergebnisse 2a.2, 2b.1, 2b.2, 2b.3) betrachtet werden und wie ihre entsprechende Strategien als Mittel zur Erreichung dieses grundlegenden vorrangigen Ziels gestaltet werden sollen.

- **Jugendbeschäftigung:** Wegen ihrer Bedeutung für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerungen in Entwicklungsländern, der Möglichkeiten, die sie für die Entwicklung einer grundsatzpolitischen Kohärenz im Bereich der Beschäftigung allgemein und mit anderen Institutionen bietet, der Priorität, die ihr in den Millenniums-Entwicklungszielen, im Ergebnis des Weltgipfels 2005 und in der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2005 angenommenen EntschlieÙung über Jugendbeschäftigung eingeräumt wurde, wird die Jugendbeschäftigung im Zeitraum 2006-07 hohe Priorität erhalten. Auch in zahlreichen Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit wird sie zu einem vorrangigen Anliegen werden. Für sie gibt es ein eigenes operatives Ergebnis im Programm und Haushalt (Ergebnis 2a.3). Die Arbeiten in diesem Bereich werden sich an den strategischen Orientierungen in den von der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2005 angenommenen „Schlußfolgerungen über die Förderung von Wegen zu menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche“ ausrichten. Zentrale Aufgaben werden dabei die Unterstützung von Ländern und Mitgliedsgruppen bei der Gestaltung und Durchführung Nationaler Aktionspläne für Jugendbeschäftigung sowie die fortgesetzte Mitwirkung der IAO im Rahmen des Netzwerks für Jugendbeschäftigung (YEN) sein.
  - **Informelle Wirtschaft:** Die meisten Menschen in der Welt arbeiten heute in der informellen Wirtschaft, und in vielen Ländern hat die informelle Arbeit rascher zugenommen als die formelle Beschäftigung. Diesem Thema hohe Priorität einzuräumen, entspricht der Umsetzung der von der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 angenommenen „EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft“ und dem Vorrang, den es im Programm und Haushalt 2006-07 erhalten hat, indem es dort durch die Bündelung von Programmen innerhalb des gesamten Amtes zu einer InFocus-Initiative gemacht wurde. Die Arbeit in diesem Bereich wird sich an den strategischen Orientierungen in den Schlußfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 über die informelle Wirtschaft ausrichten.
  - **Erfüllung der besonderen Erfordernisse Afrikas:** Die grundsätzliche Priorität, die die VN Afrika einräumen, wurde von Staats- und Regierungschefs erneut im VN-Ergebnisdokument bekräftigt, worin festgestellt wurde, daß Afrika „als einziger [Kontinent] nicht auf gutem Weg ist, bis 2015 irgendeines der Ziele der Millenniums-Erklärung zu erreichen“. Der Sektor Beschäftigung wird die Folgemaßnahmen zum Aktionsplan des Außerordentlichen Gipfels der Afrikanischen Union für die Förderung der Beschäftigung und die Verminderung der Armut, 2004 mit besonderem Vorrang durchführen und dabei eng mit den Außendienstämtern und -experten bei der Unterstützung von Mitgliedsgruppen in Ländern Afrikas zusammenarbeiten.
55. Der Sektor Beschäftigung wird eine Reihe von Initiativen im Rahmen der amtsweiten Arbeiten leiten und unterstützen, wie z.B. Krisenreaktion und die InFocus-Initiative zur Sozialen Verantwortung der Unternehmen und Sozialfinanzierung. Dies entspricht dem Dokument Grundsatzpolitische Erklärung der IAO: Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit <sup>14</sup>, worin das Amt aufgefordert wird, die IAO-Politik in bezug auf Mikrofinanzierung in die Praxis umzusetzen und in Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu integrieren.
56. Die Durchführung dieser vorrangigen Aufgaben macht die weitere Förderung der zentralen Bedeutung von Beschäftigungszielen innerhalb der globalen sozial- und wirtschaftspolitischen Rahmenwerke erforderlich. Dies geschieht durch Tätigkeiten wie die Förderung auf Beschäftigung abzielender Strategien und Politiken bei anderen internationalen Stellen und Akteuren, die Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich anderer spezifischer Angelegenheiten, die Überwachung und Analyse globaler Entwicklungen mit Hilfe von

<sup>14</sup> GB.294/ESP/3.

Schlüsselindikatoren und maßgebenden Veröffentlichungen und die Arbeit mit anderen Einheiten des Amtes, wozu auch Forschungs- und Fachbeiträge zu globalen grundsatzpolitischen Dialogen und Foren gehören.

#### **4. Konzentration auf einzelne Länder**

57. Um eine stärkere Fokussierung zu bewirken, Lehren aus Erfahrungen zu gewinnen und die Gültigkeit der integrierten Vorgehensweisen der IAO in bezug auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu demonstrieren, wird die Umsetzung mit einer beschränkten Liste von Ländern beginnen. Dies schließt eine Arbeit mit anderen Ländern nicht aus, bedeutet aber, daß die Intensität der Arbeit in den ausgewählten Ländern stärker ist, so daß die kritische Masse in bezug auf eine Reihe miteinander zusammenhängender Fragen erreicht wird, Fortschritte genauer überwacht und konkrete Lehren gewonnen werden. Die Auswahl der betreffenden Länder wird dabei in hohem Maß von der Stärke der dreigliedrigen Mitwirkung beeinflußt werden. In anderen Ländern wird an der Praxis, von einzelnen Eingangspunkten auszugehen und von dort aus die praktischen Tätigkeiten und die grundsatzpolitische Beratung auszuweiten, in dem Maß festgehalten, wie es die Ressourcen erlauben. Die integrierte und hochintensive Vorgehensweise in bezug auf Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und Nationale Beschäftigungsstrategien wird auf eine ständig erweiterte Gruppe von Ländern angewandt werden, soweit es die Ressourcen in der Zentrale und im Außendienst erlauben. Dabei wird auch darauf geachtet werden, Ausgewogenheit zwischen der Arbeit und Forschung in Entwicklungsländern und entwickelten Ländern zu erreichen, da auch einige entwickelte Länder wesentliche Bedürfnisse haben und in vielen Bereichen nützliche Erfahrungen mit Grundsatzmaßnahmen und Instrumenten bieten können.

#### **5. Arbeit mit Mitgliedsgruppen und Partnern auf der nationalen Ebene**

58. Die Umsetzung der GBA und der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit auf der nationalen Ebene, vor allem in den Ländern, die menschenwürdige Arbeit zu einem Mittelpunkt ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Grundsatzmaßnahmen machen möchten, wird besondere Anstrengungen der IAO und der Sozialpartner erfordern, um die höchsten Ebenen der wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsstrukturen sowie die unteren staatlichen Fach- und Lokalorgane einzubeziehen und die Koordinierung mit anderen lokalen Entwicklungsstellen und Geberinstitutionen sicherzustellen. Dies wird ein energisches Engagement und Führungswillen der Sozialpartnern in diesen Ländern sowie der Außenämter der Zentrale der IAO erfordern. Es wird bedeuten, daß Regierungsbehörden einbezogen werden, die über Kompetenzen im gesamten Bereich der Fragen verfügen, die für Beschäftigungsstrategien wesentlich sind und in der Prüfliste der grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche aufgeführt werden. Sowohl die Außenämter wie die Zentrale werden Human- und Finanzressourcen für dieses hochrangige/breite Spektrum der Mitwirkung in den Ländern bereitstellen müssen, in denen integrierte Vorgehensweisen getestet werden. Dies ist der entscheidende Grund, warum es nicht möglich ist, ein solches Engagement gleichzeitig für viele Länder vorzusehen, und daher für diese Art hochintensiver Arbeit eine erste Gruppe von Ländern bestimmt werden muß, wobei das Vorgehen später nach und nach auf einen größeren Kreis von Ländern zu erweitern wäre.

#### **6. Forschung und Wissensmanagement**

59. Wissen und Forschung kommt im Rahmen der vier Säulen der Graphik 1 eine entscheidende Rolle zu, indem sie das Grundgerüst für die technische Arbeit liefern und den Wert der grundlegenden Konzepte und Strategien, grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche, technischen Unterstützung und auf Landesebene eingesetzten grundsatzpolitischen Instrumente

erhöhen. Eine stärker konzentrierte Forschung und ein verbessertes Wissensmanagement würden verfeinerte Konzepte in Zeiten eines Paradigmenwechsels, für die Praxis besser geeignete Methodiken, deutlichere grundsatzpolitische Aussagen und ständige Verbesserungen der Instrumente bewirken, die sämtlich entscheidend sind, um IAO-Mitgliedsgruppen weiterhin einen praktisch nutzbaren und konkreten Mehrwert zu liefern und den Entwicklungseffekt nationaler Beschäftigungsstrategien zu steigern. Um Verbesserungen in dieser Hinsicht zu bewirken, überprüft das Amt zur Zeit vier Hauptbereiche:

- *Elementare Statistiken.* Die Informationsbasis muß in Gestalt elementarer Statistiken und Indikatoren der Arbeitsmärkte und wichtiger Arbeitsmarktentwicklungen gestärkt werden. Der Sektor Beschäftigung wird mit anderen Einheiten des Hauses auf dieses Ziel hinarbeiten.
- *„Vorgelagerte Forschung“.* Die in Abschnitt 1 erläuterte analytische Aufgabe erfordert Verbesserungen in mehreren Bereichen: a) bessere Kopplung von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalysen mit makroökonomischen Analysen und Analysen des Investitionsklimas; b) Verfeinerung der Analysen und grundsatzpolitischen Pakete für Handel, Technologie und globalisierungsbedingte Arbeitsmarktanpassung; c) besseres Verständnis der Zusammenhänge zwischen bestimmten grundsatzpolitischen Interventionen und (meßbaren) Ergebnissen in den Bereichen Beschäftigung/menschenwürdige Arbeit. Die vorgelagerte Forschung im Sektor Beschäftigung wird diese Aufgaben in Angriff nehmen.
- *Lernen aus Projekten.* Hinzu kommt, daß unabhängig davon, wie viele Projekte das Amt in einzelnen Ländern unterstützen kann, die globalen Auswirkungen bescheiden bleiben werden, wenn hieraus keine Lehren gezogen und in grundsatzpolitische Beratung umgesetzt werden, die eine Ausweitung und eine Paralleldurchführung ermöglichen. Dies führt zu der Frage, wie die Projektgestaltung und -leistung verbessert werden kann, um dieses Ziel zu erreichen. Der Sektor Beschäftigung wird besondere Anstrengungen unternehmen, um vor Inangriffnahme von Projekten einen konzeptionellen Rahmen zu erstellen und die notwendigen Analysen vorzusehen, damit Lehren aus den Projekten für ihre mögliche Parallelausführung, ihre Ausweitung und die grundsatzpolitischen Beratung gewonnen werden können. Dies kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Prüfliste der grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche und die von der IAO unterstützten Argumente und Werte zu konkretisieren oder um wichtige Nuancen zu erweitern.
- *Ständige Verbesserungen der IAO-Instrumente.* Wie der Innovationsprozeß in bezug auf Instrumente des Beschäftigungswissens gestaltet und gesteuert werden kann; welche Prozesse angewandt werden, um Fachkenntnisse und -disziplinen beim Angehen bestimmter Problembereiche, z.B. informelle Wirtschaft, Rolle der Fertigkeiten bei der Clusterentwicklung usw., zu kombinieren, sind Fragen, denen der Sektor ständige Aufmerksamkeit widmen wird.

## **7. Ermittlung und Stärkung von Kernkompetenzen**

- 60.** Die IAO muß im Bereich einiger Kernkompetenzen, die die Welt der Arbeit und die Arbeitsmärkte betreffen, die führende globale Institution sein. Deshalb nimmt der Sektor Beschäftigung eine Neubewertung seiner Kernkompetenzen vor und prüft dabei die Bedeutung jeder einzelnen von ihnen. Für jede Kernkompetenz wird eine Gruppe von fünf sich gegenseitig verstärkenden Tätigkeiten gefördert, um dadurch den Lernprozeß zu fördern und die Leistung zu verbessern: (1) Wissensressourcen und -information; (2) Forschung; (3) grundsatzpolitische Beratung; (4) Kapazitätsentwicklung/technische Unterstützung und (5) Netzarbeit.

61. So bilden beispielsweise angesichts ihrer Bedeutung für nationale Wachstums-, Beschäftigungs- und Produktivitätsstrategien und der globalen „Wissensrevolution“ Fertigkeiten im Hinblick auf Technologie und Beschäftigungsfähigkeit einen Bereich, in dem die IAO gestärkt werden muß, vor allem indem die Komponenten Technologie, Innovation und Wissen eindeutiger in die Programme im Bereich Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit einbezogen werden müssen.

## **8. *Bewertung und Evaluierung***

62. Eine verbesserte Evaluierung a) der Wirkung von IAO-Interventionen und b) der Anwendung des GBA-Rahmens durch Mitgliedsgruppen bei der Arbeit auf nationaler Ebene ist ein Thema, zu dem auf Ersuchen des Ausschusses für Beschäftigung und Sozialpolitik ein gesondertes Dokument erstellt worden ist. Dies ist ein äußerst wichtiger Bereich. Über die vorgeschlagenen Modalitäten für eine Verbesserung von a) und b) hinaus plant der Sektor Beschäftigung die Neuausrichtung eines Teils seiner Agenda für grundsatzpolitische Forschungen auf ein besseres Verständnis des Zusammenhangs zwischen bestimmten grundsatzpolitischen Interventionen und Ergebnissen in den Bereichen Beschäftigung/menschenwürdige Arbeit und Methodiken für die Bestimmung meßbarer Wirkungen grundsatzpolitischer Instrumente.

## **B. *Maßnahmen auf Managementebene***

### **1. *Regionale Anlaufstellen***

63. Um die GBA in die Praxis umzusetzen, braucht die Zentrale eine feste Verbindung zum Außendienst und umgekehrt. Deshalb hat der Sektor Beschäftigung im November 2005 ein System regionaler und subregionaler Anlaufstellen geschaffen, das sich auf alle Länder, Regionalbüros und Subregionalbüros erstreckt. Für jedes Regionalbüro, jedes Subregionalbüro und jede entsprechende Ländergruppe gibt es eine Anlaufstelle im Sektor Beschäftigung. Es wurde ein Dokument erstellt, das nicht nur die Liste der Personen umfaßt, die als Anlaufstellen in der Zentrale fungieren, sondern auch die Beschäftigungsspezialisten im Außendienst nennt, und damit deutlich macht, wie die „regionalen Beschäftigungsteams“ integriert sind, und nicht nur die Kommunikation und Konsultation zwischen der Zentrale und dem Außendienst, sondern auch mit den Mitgliedsgruppen erleichtert.

### **2. *Ergebnisse und Ergebniskoordinatoren***

64. Neben den als Anlaufstellen fungierenden Personen mit geographischem Zuständigkeitsbereich gibt es im Sektor Beschäftigung Personen, die die Erzielung der im Programm und Haushalt 2006-07 festgelegten Ergebnisse sicherstellen sollen. Der Prozeß der Bestimmung von Prioritäten und der Zuweisung von Ressourcen bedingt enge Konsultationen und den Dialog zwischen diesen „Ergebniskoordinatoren“ und den „regionalen Anlaufstellen“.

### **3. *Koordinierung und Zusammenarbeit mit dem Außendienst und mit anderen Sektoren***

65. Die wirksame Durchführung und nachhaltige Wirkung der Arbeit des Sektors erfordert die enge Koordinierung und Zusammenarbeit mit dem Außendienst. Der Sektor strebt die ständige Verbesserung seiner Fähigkeit an, die Arbeit des Außendienstes wirksam zu unterstützen, da dieser in erster Linie dafür zuständig ist, Mitgliedstaaten und Mitgliedsgruppen im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit direkte Dienste

zu erbringen. Dieser Prozeß ist zwar in gewissem Umfang durch den Prozeß des Strategischen Managements und das IRIS-System institutionalisiert worden, doch wird ihn der Sektor auf mehrfache Weise zusätzlich fördern, beispielsweise durch klug gestaffelte Konsultationen, gemeinsame Arbeitsplanung, die Schaffung einer gemeinsamen Online-Ressourcenplattform und die Gewährleistung, daß einschlägige Dokumente in den wichtigsten Arbeitssprachen des Amtes zur Verfügung gestellt werden.

66. Innerhalb des Sektors wird die Teamarbeit zwischen den Hauptabteilungen durch gemeinsame Arbeiten in den Bereichen Forschung, Entwicklung von Instrumenten und, unter Einbeziehung des Außendienstes, Planung, Beratung sowie Durchführung und Evaluierung der technischen Unterstützung gefördert werden.
67. Ein weiterer wichtiger Aspekt der wirksamen Durchführung wird darin bestehen, sektorübergreifende Arbeiten in Genf zu erleichtern. Neben der notwendigen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit den InFocus-Initiativen zur informellen Wirtschaft und der sozialen Verantwortung der Unternehmen und der Einbettung der bereits erwähnten Anlaufstellen für Krisenreaktion und Sozialfinanzierung werden weitere gemeinsame Arbeitsaufgaben in anderen einschlägigen Bereichen gefördert werden.

#### 4. **Mittelaufbringung**

68. Die Mittelaufbringung sowie öffentlich-private Partnerschaften sind wichtige Instrumente, um die Gesamtmittel des Sektors Beschäftigung für vorrangige Bereiche und strategische Ergebnisse zu erhöhen. Der Sektor wird deshalb mit anderen Einheiten des Hauses und Geberregierungen und -stellen eng zusammenarbeiten, um dringend benötigte zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren.

### **Schlußbemerkungen**

69. In dieser Vorlage wurde eine Reihe von Ideen und strategischen Orientierungen zur geplanten Neufokussierung und Neuausrichtung der Arbeit des Sektors Beschäftigung dargelegt, die es dem Sektor ermöglichen sollen, seine analytischen und praktischen Aufgaben zu erfüllen, die Mitgliedsgruppen der IAO bei ihrem grundlegenden Ziel der Verwirklichung der vollen und produktiven Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit für alle zu unterstützen und in die nächste Phase der Umsetzung der GBA und der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit einzutreten. Hierzu gehören:
- Eine dynamische Partnerschaft mit dem Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik;
  - Stärkere und engere Beziehungen zu den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen auf der Ebene des Außendienstes und zu den Außendienstrukturen der IAO;
  - Zusammenarbeit mit einer ersten Gruppe von Ländern bei nationalen Beschäftigungsstrategien, nationalen Aktionsplänen für Jugendbeschäftigung und Programmen für die informelle Wirtschaft im Rahmen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit und Bemühungen um die Mitwirkung eines hochrangigen/breiten Spektrums von Entscheidungsträgern in diesen Ländern;
  - Vorrang für die Erfüllung der besonderen Erfordernisse Afrikas;
  - Vorrang für die operativ-relevante Forschung zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen grundsatzpolitischen Interventionen und Ergebnissen in Form der Beschäftigung/menschenwürdigen Arbeit (meßbare Ergebnisse);

- Entwicklung der GBA zu einem operativen Rahmen, um sie auf nationaler Ebene umzusetzen (Prüfliste der grundsatzpolitischen Schlüsselbereiche, Liste der Instrumente der Beschäftigungspolitik);
- Verbesserte Evaluierung der GBA-Umsetzung als operativer Rahmen und ihrer grundsatzpolitischen Auswirkungen;
- Bessere Gesamtdarstellung und Vermittlung des beträchtlichen Wissens über Beschäftigungsfragen, über das das Amt bereits verfügt und das es ständig erweitert;
- Beitrag zu den amtsweiten Bemühungen, die Wissens- und Informationsbasis in Gestalt von elementaren Statistiken, Indikatoren und Arbeitsmarkttendenzen weiter auszubauen;
- Beitrag zu den amtsweiten Bemühungen, die IAO noch deutlicher als die führende globale Stelle mit Kernkompetenzen in bezug auf die Welt der Arbeit und die Arbeitsmärkte zu positionieren;
- Verbesserung des Lernprozesses und der Lehren aus Landes- und Projekterfahrungen;
- Stärkung globaler Partnerschaften und Netzwerke.

**70.** Der Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik möge zu diesen strategischen Orientierungen und dem im Hinblick auf sie geeignetsten Vorgehen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und des Amtes Stellung nehmen und dem Amt entsprechende Leithilfe geben.

Genf, 8. Februar 2006.

*Zur Diskussion und Orientierung.*

## Anhang

### Von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommene Urkunden von besonderer Bedeutung für die Arbeit des Sektors Beschäftigung

#### **I. Wirtschaftspolitiken für Marktexpansion und Steigerung des Arbeitskräftebedarfs**

- Übereinkommen (Nr. 122) und Empfehlung (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964
- Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984
- Übereinkommen (Nr. 168) und Empfehlung (Nr. 176) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988

#### **II. Fertigkeiten, Technologien und Beschäftigungsfähigkeit**

- Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975
- Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004
- Übereinkommen (Nr. 159) und Empfehlung (Nr. 168) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983; Empfehlung (Nr. 99) betreffend die berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung der Behinderten, 1955
- IAO-Richtliniensammlung über den Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz, 2002

#### **III. Arbeitsmarktpolitiken**

- Die Normen für Beschäftigungspolitik, einschließlich der beruflichen Rehabilitation und der Sicherheit der Beschäftigung (vorstehend aufgeführt).
- Normen betreffend den Zugang traditionell diskriminierter Gruppen zum Arbeitsmarkt:
  - Übereinkommen (Nr. 111) und Empfehlung (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958
  - Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer<sup>\*\*</sup>, 1980
  - Empfehlung (Nr. 136) betreffend Sonderprogramme für Jugendliche\*, 1970
  - Urkunden betreffend die Erfordernisse von Personen mit Behinderungen (vorstehend aufgeführt)
  - Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, und Empfehlung (Nr. 104) betreffend eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen, 1957
  - IAO-Richtliniensammlung über HIV/Aids am Arbeitsplatz, 2001
- Normen betreffend die Gleichheit des Entgelts
  - Übereinkommen (Nr. 100) und Empfehlung (Nr. 90) über die Gleichheit des Entgelts, 1951
- Urkunden zu Migrationspolitiken
  - Übereinkommen (Nr. 97) und Empfehlung (Nr. 86) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949

- Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975
- Empfehlung (Nr. 151) betreffend Wanderarbeitnehmer, 1975

#### **IV. Unternehmens- und Genossenschaftsentwicklung**

- Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998
- Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002

#### **V. Verbesserte Führungspraxis**

- Zu den Urkunden betreffend die Entwicklung von Institutionen für die Beschäftigungsförderung gehören:
  - Übereinkommen (Nr. 88) und Empfehlung (Nr. 83) über die Arbeitsmarktverwaltung\*, 1948
  - Übereinkommen (Nr. 181) und Empfehlung (Nr. 188) über private Arbeitsvermittler, 1997
- Zu den Urkunden, die Orientierungshilfe zu Fragen der Führungspraxis im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen und ihre Auswirkung auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bieten, gehört:
  - Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, 1977 (abgeändert 2000)

#### **VI. Die in der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen aufgeführten Urkunden sind tragende Säulen aller fünf vorgenannten Bereiche:**

- Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948
- Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949
- Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930
- Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957
- Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973
- Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999
- Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951
- Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958

\* Urkunde ist vom Verwaltungsrat mit Interimsstatus eingestuft worden.