



Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht VI

Beschäftigungspolitik für nachhaltige Erholung und Entwicklung

Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO
über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung



**Internationale
Arbeitskonferenz**

103. Tagung 2014

Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, 2014

Bericht VI

Beschäftigungspolitik für nachhaltige Erholung und Entwicklung

*Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO über
soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*

Sechster Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-727756-3 (print)
ISBN 978-92-2-727757-0 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2014

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungsverzeichnis.....	v
Einleitung	1
Kapitel 1. Beschäftigungspolitische Herausforderungen.....	3
1.1. Die anhaltende Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen	3
1.1.1. Trends beim Wirtschaftswachstum und bei der Quantität und Qualität der Beschäftigung	3
1.1.2. Politische Antworten während der Krise und deren Nachwirkungen	20
1.2. Strukturelle Trends und Triebkräfte des Wandels	25
1.2.1. Globalisierung, die neue Geographie des Wachstums und die mit Strukturwandel, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität verbundenen Herausforderungen.....	25
1.2.2. Der neue demographische Kontext	30
1.2.3. Ungleichheit und ihre Auswirkungen	33
1.2.4. Geschlechtergleichheit in den Arbeitsmärkten.....	37
1.2.5. Übergang zu einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung	42
1.2.6. Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage	44
Kapitel 2. Maßnahmen zur Förderung voller, menschenwürdiger, produktiver und frei gewählter Beschäftigung	49
2.1. Nationale Beschäftigungsmaßnahmen	49
2.2. Beschäftigungsfördernde makroökonomische Politikrahmen	60
2.3. Handels-, Industrie- und Sektorpolitik	64
2.4. Ein förderliches Umfeld für Unternehmen und Unterstützung für KMUs	68
2.5. Beschäftigungsintensive Investitionen in die Infrastruktur und Innovationen in öffentlichen Beschäftigungsprogrammen	71
2.6. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Produktivität	74
2.7. Die informelle Wirtschaft und der Übergang zur Formalität.....	76
2.8. Weiterverfolgung des Aufrufs zum Handeln in Bezug auf die Jugendbeschäftigungskrise.....	79
2.9. Normenbezogene Maßnahmen in Bezug auf das strategische Ziel der Beschäftigung	82
2.10. Globale Überzeugungsarbeit zugunsten der Beschäftigungsförderung	83
Kapitel 3. Zusammenfassung und Optionen für das weitere Vorgehen	89
Kapitel 4. Vorgeschlagene Diskussionspunkte	95

Abkürzungsverzeichnis

ACIs	Schwerpunktbereiche (Areas of critical importance)
ADB	Asiatische Entwicklungsbank
ADI	Ausländischen Direktinvestitionen
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
EU	Europäischen Union
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IKT	Informations- und Telekommunikationstechnologien
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IWF	Internationale Währungsfonds
KKMUs	Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen
KMUs	Kleine und mittlere Unternehmen
MDG	Millenniums-Entwicklungsziele
MNUs	Multinationale Unternehmen
ODA	Öffentlichen Entwicklungshilfe
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UN	Vereinte Nationen

UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNDG	Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNECA	Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen
UNECLAC	Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik der Vereinten Nationen
UNESCAP	Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
UNIDO	Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing
WTO	Welthandelsorganisation

Einleitung

1. Sechs Jahre nach dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Arbeitsmärkte in vielen Ländern in einem desolaten Zustand, das globale Defizit an Arbeitsplätzen ist schlimmer als vor Beginn der globalen Finanzkrise im Jahr 2008, und die Welt ist mit der Aussicht auf eine schwache und ungleiche wirtschaftliche Erholung im Jahr 2014 und wahrscheinlich sogar danach konfrontiert. Die Herausforderung, die mit der Eingliederung von 404 Millionen Neuzugängen in den Arbeitsmarkt in den nächsten zehn Jahren bei gleichzeitiger Vermittlung der 202 Millionen Arbeitslosen in eine menschenwürdige und produktive Beschäftigung verbunden ist, ist unter diesen Umständen enorm. Der Weg zu einer nachhaltigen Erholung und Entwicklung erfordert proaktive, beschäftigungsintensive, inklusive Wachstumsstrategien und kohärente politische Rahmenbedingungen sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern.
2. Vor diesem Hintergrund bietet die zweite wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung auf der 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) im Jahr 2014 den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) die Gelegenheit, die in den Mitgliedstaaten und vom Amt getroffenen Maßnahmen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, die Wirksamkeit der bisherigen Gegenmaßnahmen zu bewerten und künftige Optionen in Erwägung zu ziehen.
3. Die erste wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung auf der Konferenz im Jahr 2010 leitete den Diskussionszyklus zu den strategischen Zielen der IAO ein, der durch die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung von 2008 ins Leben gerufen worden ist. Diese Tagung fand ein Jahr nach der Annahme des Globalen Beschäftigungspakts im Jahr 2009 statt, zu einer Zeit, da die internationale Gemeinschaft aufeinander abgestimmte Maßnahmen traf, um eine Verschärfung der Rezession zu verhindern und um einen wirtschaftlichen Aufschwung und eine Erholung der Arbeitsmärkte zu unterstützen. Zum Zeitpunkt der zweiten wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung vier Jahre später haben der globale wirtschaftliche Abschwung, die Spar- und Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen, die in einer Vielzahl von Ländern getroffen worden sind, und das unsichere Umfeld für die Unternehmen zur Folge, dass der Spielraum für Investitionen und proaktive Maßnahmen, um die strukturellen und zyklischen Dimensionen der Beschäftigungskrise anzugehen, eingeschränkt ist.
4. Dieser Hintergrundbericht ist vom Amt entsprechend den vom IAA-Verwaltungsrat auf der 317. Tagung vorgegebenen Leitlinien ausgearbeitet worden.¹ Er gliedert sich in drei Teile. Kapitel 1 beginnt mit einer Überprüfung der Auswirkungen der anhaltenden globalen Krise auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in unterschied-

¹ IAA: *Bericht über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (2014)*, Verwaltungsrat, 317. Tagung, Genf, 2013, GB.317/POL/1, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205442.pdf.

lichen nationalen und regionalen Kontexten. Die politischen Reaktionen auf die Krise und die anschließenden Debatten über ihre Wirksamkeit werden in Abschnitt 1.1.2 erörtert. Über die Krise hinaus werden in Abschnitt 1.2 sechs globale Trends und strukturelle Triebkräfte des Wandels und ihre tiefgreifenden Konsequenzen für die Gestaltung der nächsten Generation beschäftigungspolitischer Maßnahmen analysiert.

5. In Kapitel 2 wird über die hauptsächlich vom Amt getroffenen Maßnahmen im Rahmen der Folgemaßnahmen zu der Entschließung von 2010 über die erste wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung berichtet, die sich auf die von der IAK ermittelten und vom Verwaltungsrat auf seiner 309. Tagung im November 2010 gebilligten vorrangigen Bereiche erstreckten.² Wirksame und inklusive Beschäftigungspolitiken führen in einem kontextspezifischen kohärenten Rahmen Maßnahmen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen zusammen, die sich sowohl auf die Arbeitskräftenachfrage und das Arbeitskräfteangebot als auch auf die Vermittlung durch Arbeitsmarktinstitutionen auswirken. Daher gründet sich die hier präsentierte Analyse auf den zusammenhängenden und sich gegenseitig stützenden Charakter der vier strategischen Ziele der IAO, der in der Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung unterstrichen worden ist. Diese zweite wiederkehrende Überprüfung des Beschäftigungsziels wird durch die wiederkehrenden Diskussionen über sozialen Schutz (2011), grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (2012) und sozialen Dialog (2013) und deren jeweilige Schlussfolgerungen bereichert, die Synergien mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen herausgestellt haben.

6. In Anbetracht des begrenzten Umfangs dieses Hintergrundberichts und der Bandbreite der untersuchten Politikbereiche ist die Berichterstattung prägnant und selektiv, und es werden nur wenige Landesbeispiele aufgeführt. Der Berichtszeitraum beschränkt sich auf die Jahre 2010-13. Die Hintergrundinformationen über das Mandat und den Politikrahmen für das strategische Ziel der Beschäftigung, insbesondere die Globale Beschäftigungsagenda von 2003 und den Globalen Beschäftigungspakt, sind ausführlich in dem Bericht für die erste wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung im Jahr 2010 behandelt worden und werden hier nicht wiederholt. Es wird auch erwartet, dass die Mitgliedsgruppen der IAO die Diskussion durch weitere Informationen, die die reiche Vielfalt der nationalen Realitäten und ihre Erfahrungen mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen der Entschließung von 2010 widerspiegeln, bereichern werden.

7. Kapitel 3 schließt mit Optionen für das weitere Vorgehen, insbesondere im Rahmen der vom Generaldirektor in Gang gesetzten internen Reformen und der Schwerpunktbereiche (ACIs), die im Programm und Haushalt 2014-15 enthalten sind.

² IAA: *Matters arising out of the work of the 99th Session (2010) of the International Labour Conference: Follow-up to the adoption of the resolution concerning the recurrent discussion on employment*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/3/1, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146211.pdf.

Kapitel 1

Beschäftigungspolitische Herausforderungen

1.1. Die anhaltende Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen

1.1.1. Trends beim Wirtschaftswachstum und bei der Quantität und Qualität der Beschäftigung

8. Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die jüngsten Tendenzen beim Wirtschaftswachstum im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise und deren Nachwirkungen. Er fasst die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte zusammen, insbesondere auf Beschäftigung, Löhne, Erwerbsarmut, Beschäftigungssicherheit, Informalität und Unternehmen.

9. Bis 2010 war eine bemerkenswerte Erholung von der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 zu verzeichnen gewesen, mit einer Zunahme des weltweiten Wachstums auf 5,2 Prozent. Das Wachstum der fortgeschrittenen Länder betrug 3 Prozent, während die Schwellen- und Entwicklungsländer um eindrucksvolle 7,5 Prozent zulegten (9,8 Prozent in Asien, 6 Prozent in Lateinamerika und der Karibik und 5,6 Prozent in Afrika südlich der Sahara). Dieser weltwirtschaftliche Umschwung war weitgehend das Ergebnis rascher Maßnahmen zur Rettung der Finanzsysteme in Ländern, in denen sie vor dem Zusammenbruch standen, und der umfassenden Annahme von expansiven gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen.

10. Seit 2011 hat sich das Wachstum jedoch jedes Jahr abgeschwächt. Global gesehen fiel das Wachstum der Produktion im Jahr 2011 auf 3,9 Prozent, im Jahr 2012 auf 3,2 Prozent und im Jahr 2013 auf 2,9 Prozent. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften betrugen die entsprechenden Zahlen 1,7, 1,5 und 1,2 Prozent. In den Schwellen- und Entwicklungsländern war der Rückgang weniger stark, mit einer Wachstumsrate von 6,2 Prozent im Jahr 2011, von 4,9 Prozent im Jahr 2012 und von 4,5 Prozent im Jahr 2013, aber immer noch ausgeprägt.¹

11. Ein wesentlicher Faktor, der für dieses Stocken der Erholung verantwortlich ist, war der Ausbruch der Staatsschuldenkrise in der Eurozone im Jahr 2010 und der darauffolgende Übergang zu Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Damit verlagerte sich die Last der Wiederbelebung des Wachstums auf eine expansive Geldpolitik durch Instrumente wie der Erwerb von finanziellen Vermögenswerten durch die Zentralbanken in großem Stil.

¹ Alle Wachstumsschätzungen stammen aus der Datenbank 2013 World Economic Outlook. Siehe auch, IWF: *World Economic Outlook: Hopes, realities and risks* (Washington, 2013).

12. Ende 2013 war immer noch ungewiss, wann eine breite und nachhaltige Erholung einsetzen würde. Der Internationale Währungsfonds (IWF) sagte eine Zunahme der Weltproduktion von 2,9 Prozent im Jahr 2013 auf 3,6 Prozent im Jahr 2014 voraus, warnte aber, dass Abwärtsrisiken weiter bestehen.

13. Das anhaltend langsame Wachstum in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften in Verbindung mit langsamerem Wachstum in China im Zuge einer stärker nach innen gerichteten Wachstumsstrategie legt den Schluss nahe, dass das weltwirtschaftliche Umfeld für eine Zunahme der Exporte und den Zustrom von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) weniger günstig ist. Die Rohstoffexporteure befürchten, dass die Preise fallen werden. Der Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten dürfte auch schwieriger werden, da die Zinsen aufgrund der restriktiven Geldpolitik in den fortgeschrittenen Ländern steigen. Die Länder mit niedrigem Einkommen könnten einen Rückgang der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) und anderer Ströme zu Vorzugsbedingungen sehen, wenn die Schwäche der fortgeschrittenen Volkswirtschaften anhält.

14. In Afrika besteht die Sorge, dass die wirtschaftliche Dynamik, die es zur am zweit-schnellsten wachsenden Region der Welt gemacht hat, nachlassen könnte. Wenn ein schwächeres globales Wachstum geringere Erlöse aus Rohstoffexporten, schrumpfende Exporte anderer Waren und geringere Einnahmen aus Fremdenverkehr, ODA, ADI und Arbeitnehmerüberweisungen zur Folge hat, werden die Bemühungen um einen rascheren Strukturwandel der afrikanischen Volkswirtschaften zunehmend von einem durch die Binnenfrage getriebenen Wachstum abhängen.²

15. In der Region Asien und Pazifik wird das Wachstum im Jahr 2013 auf 6 Prozent geschätzt, erheblich geringer als im Zeitraum vor der Krise.³ Dies ist weitgehend auf die Abschwächung in China und Indien zurückzuführen.⁴

16. In Lateinamerika und der Karibik wird das Wachstum im Zeitraum 2013-17 voraussichtlich nahezu einen Prozentpunkt niedriger liegen als im Zeitraum 2003-07 als Folge des geringeren globalen Wachstums. Es wird mit niedrigeren realen Rohstoffpreisen, einer Verschlechterung der Austauschrelationen, einem geringeren Wachstum des privaten Verbrauchs und einer stark rückläufigen Investitionstätigkeit gerechnet. Die Finanzierungssalden haben sich verschlechtert und sind nach wie vor erheblich schwächer als vor der Finanzkrise.⁵

17. Die Turbulenzen, die die Weltwirtschaft seit 2010 erfasst haben, haben überall in der Welt gravierende Folgen für die Arbeitsmärkte gehabt. Ohnehin schon durch die nachlassende Gesamtnachfrage geschwächt, sind die Arbeitsmärkte in zahlreichen Ländern durch die Sparprogramme noch weiter erschüttert worden. Sinkendes Vertrauen und zunehmende Ungewissheit stehen einer größeren Investitionstätigkeit und einer rascheren Schaffung von Arbeitsplätzen entgegen. Die Ungewissheit, die schwache Investitionstätigkeit und das abnehmende Produktivitätswachstum dämpfen nach wie vor

² Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (UNECA): *African Economic Outlook 2013: Structural transformation and natural resources* (Paris, 2013).

³ Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (UNESCAP): *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2013: Forward-looking macroeconomic policies for inclusive and sustainable development* (Bangkok, 2013).

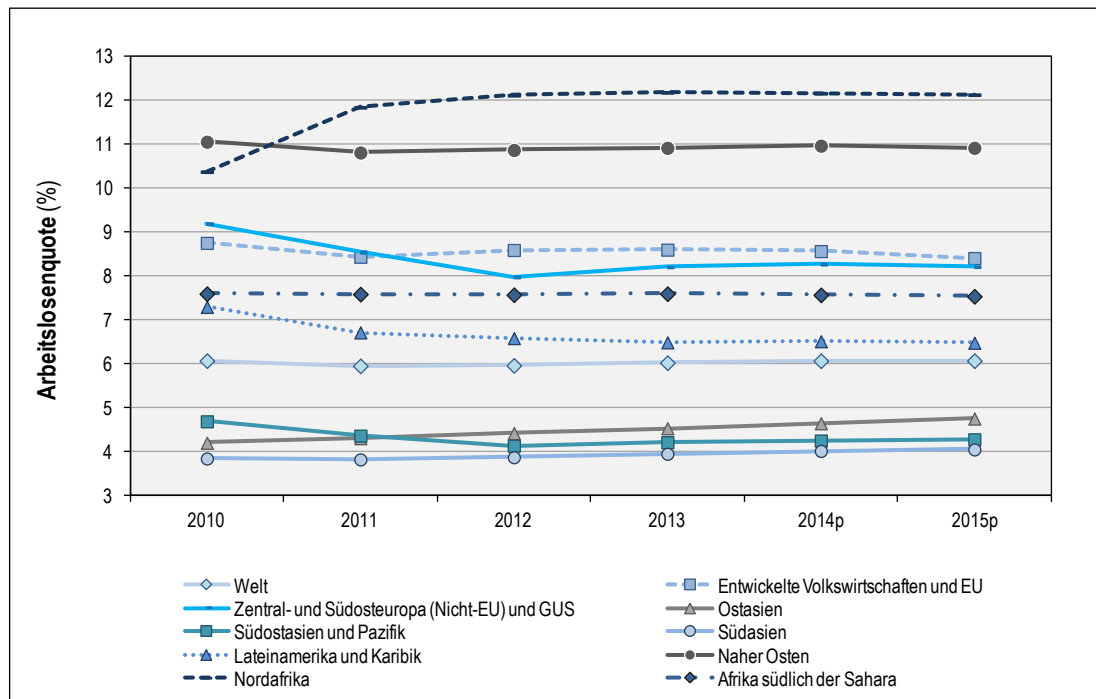
⁴ Asiatische Entwicklungsbank (ADB): *Asian Development Outlook 2013: Asia's energy challenge* (Manila, 2013); und IAA: *Asia-Pacific labour market update* (Genf, 2013).

⁵ Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB): *2013 Latin American and Caribbean macroeconomic report* (New York, 2013).

das Lohnwachstum, was den Verbrauch hemmt und die Gesamtnachfrage weiter untergräbt und so den Teufelskreis schließt.⁶

18. Seit 2010 stagnieren die Arbeitslosenquoten in den meisten Regionen, eine Tendenz, die in den nächsten beiden Jahren anhalten dürfte (siehe Abbildung 1.1). In Nordafrika sind sie aufgrund politischer Unruhen dagegen um 1,8 Prozentpunkte gestiegen.

Abbildung 1.1. Arbeitslosenquoten nach Region, 2010-13, mit Prognosen bis 2015



p = Prognosen.

Quelle: IAA: Trends Econometric Models, Okt. 2013.

19. Ende 2013 waren weltweit 202 Millionen Menschen ohne Arbeit. Ungeachtet der für 2013-14 erwarteten bescheidenen Zunahme des Produktionswachstums wird die Zahl der Arbeitslosen Schätzungen zufolge weltweit im Jahr 2014 um 4,2 Millionen und im Jahr 2015 um 3 Millionen steigen.⁷

20. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben die Arbeitsplatzverluste in letzter Zeit wieder zugenommen, nachdem sie sich 2010 kurzzeitig stabilisiert hatten. Obschon diese Ländergruppe weniger als 16 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung ausmacht, entfällt auf sie die Hälfte der Gesamtzunahme der Arbeitslosigkeit von 31,8 Millionen seit Beginn der Krise im Jahr 2008.

21. Hauptverantwortlich für die sinkende Beschäftigungsquote während der Krise war die abnehmende Erwerbsbeteiligung, da viele Menschen, entmutigt aufgrund des Mangels an verfügbaren Arbeitsplätzen, aus dem Erwerbsleben ausschieden. Im Jahr 2013 betrug die globale Beschäftigungsquote 59,6 Prozent und lag damit weit unter dem Vorkrisenniveau. Der größte regionale Rückgang war in den entwickelten Volkswirtschaften und in der Europäischen Union (EU) zu verzeichnen, wo sie zwischen 2007 und 2013 von 57 Prozent auf 54,8 Prozent fiel.

⁶ IAA: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip* (Genf, 2013), S. 38.

⁷ IAA: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Genf, 2014).

22. Trotz der rückläufigen Erwerbsbeteiligung wird geschätzt, dass es 2024 404 Millionen mehr Erwerbstätige geben wird als heute. Es wird daher notwendig sein, weltweit mehr als 600 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen, um sowohl die derzeit Arbeitslosen als auch die Neuzugänge am Arbeitsmarkt zu absorbieren.⁸

Junge Menschen sind die Hauptleidtragenden

23. Die Krise hat die Jugendlichen unverhältnismäßig schwer getroffen. Junge Menschen sind mehr und mehr anfällig für höhere Arbeitslosigkeit, qualitativ schlechtere Arbeitsplätze für diejenigen, die Arbeit finden, größere Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, längere und unsicherere Übergänge von der Schule ins Berufsleben und ein zunehmendes Missverhältnis zwischen ihren Qualifikationen und den Anforderungen des Arbeitsmarkts. Die Kluft zwischen den Wünschen und Fähigkeiten junger Menschen und den Beschäftigungsmöglichkeiten ist größer geworden.

24. Global gesehen ist bei Jugendlichen die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, fast dreimal so groß wie bei Erwachsenen (siehe Übersicht 1.1). In Südostasien und dem Pazifik ist diese Wahrscheinlichkeit nahezu sechsmal größer. Nach einem Spitzenwert von 12,9 Prozent im Zeitraum 2009-10 ging die globale Jugendarbeitslosigkeit leicht zurück, stieg aber dann wieder an und erreichte 2013 13,1 Prozent (siehe Übersicht 1.1 und Abbildung 1.2). Dieser Trend wird sich zwischen heute und dem Jahr 2018, für das eine Rate von 13,2 Prozent prognostiziert wird, voraussichtlich nicht wesentlich ändern.⁹ Global gesehen liegen die Arbeitslosenquoten junger Frauen über denjenigen junger Männer (bei 13,5 Prozent im Jahr 2013 gegenüber 12,8 Prozent für junge Männer). Die Diskrepanz ist in einigen Regionen besonders ausgeprägt, insbesondere in Nordafrika und dem Mittleren Osten.

Übersicht 1.1. Schlüsselindikatoren des Jugendarbeitsmarkts, global und Regionen, 2010 und 2013

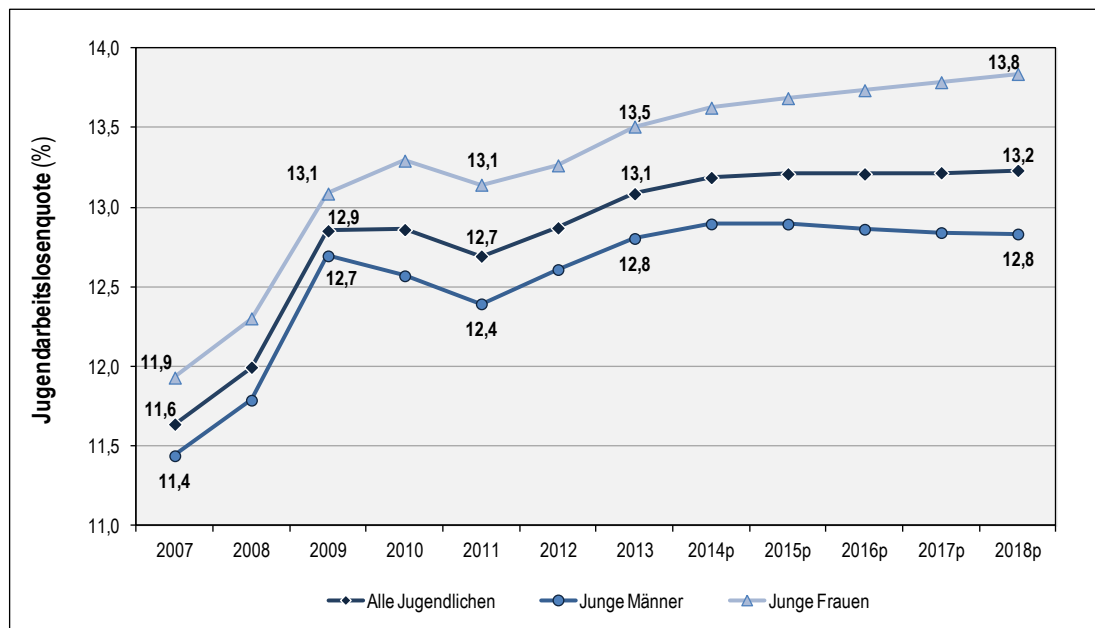
Region	Erwerbsquote		Beschäftigungsquote		Arbeitslosenquote		Verhältnis Arbeitslosenquote Jugendliche/ Erwachsene	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Welt	47,7	47,4	41,6	41,2	12,9	13,1	2,8	2,9
Entwickelte Volkswirtschaften und Europäische Union	47,4	47,3	38,8	38,6	18,1	18,3	2,4	2,5
Zentral- und Südosteuropa (Nicht-EU)	40,9	40,5	33,1	33,2	19,0	18,0	2,5	2,7
Ostasien	54,2	55,1	49,3	49,6	9,1	10,1	2,8	2,8
Südostasien und Pazifik	52,3	52,4	44,7	45,6	14,5	13,0	6,0	5,7
Südasien	41,4	39,6	37,4	35,5	9,7	10,2	4,1	4,1
Lateinamerika und Karibik	52,6	52,5	44,7	45,3	15,0	13,6	2,8	2,8
Naher Osten	30,9	31,1	22,8	22,7	26,2	27,2	3,5	3,6
Nordafrika	33,4	33,6	25,5	23,7	23,7	29,4	3,3	3,6
Afrika südlich der Sahara	54,1	54,3	47,6	47,8	12,0	11,9	2,0	2,0

Quelle: IAA: Trends Econometric Models, Okt. 2013.

⁸ IAA: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk* (Genf, 2013).

⁹ IAA: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, a.a.O.

Abbildung 1.2. Jugendarbeitslosenquoten, insgesamt, Männer und Frauen, 2007-12, mit Prognosen bis 2018



p = Prognosen.

Quelle: IAA: Trends Econometric Models, Okt. 2013.

25. Wie in mehreren IAA-Berichten festgestellt wurde, ist die Jugendarbeitslosigkeit nur die Spitze des Eisbergs.¹⁰ In Volkswirtschaften mit hohem Einkommen sind mehr und mehr junge Menschen gezwungen, zeitlich befristete und/oder unfreiwillige Teilzeitarbeit zu leisten.¹¹ In den weniger entwickelten Ländern besteht die Herausforderung nicht nur darin, Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch darin, die Qualität der jungen Menschen zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze zu verbessern. In diesen Ländern sind zahlreiche junge Menschen, die irgendeine Form von Arbeit verrichten, unterbeschäftigt oder sie arbeiten in der informellen Wirtschaft. Die Ergebnisse der von der IAO unlängst in mehreren Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen durchgeführten Erhebungen über den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zeigen, dass im Durchschnitt sechs von zehn jungen Arbeitnehmern in Entwicklungsländern Löhne beziehen, die unter dem Landesdurchschnitt liegen. Ein ähnlicher Prozentsatz hat keinen Arbeitsvertrag.¹² Rund 80 Prozent der jungen Arbeitnehmer in den Ländern südlich der Sahara, die durch die Erhebung erfasst wurden, arbeiteten in der informellen Wirtschaft.¹³

Zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit

26. Die Langzeitarbeitslosigkeit,¹⁴ ein bisher unzureichend erforschtes Thema,¹⁵ nimmt in den meisten OECD-Ländern zu. Während lange Zeiten der Arbeitslosigkeit in vielen

¹⁰ Siehe z. B. IAA: *Jugendbeschäftigung in der Krise: Zeit zum Handeln*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176268.pdf.

¹¹ IAA: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, a.a.O.

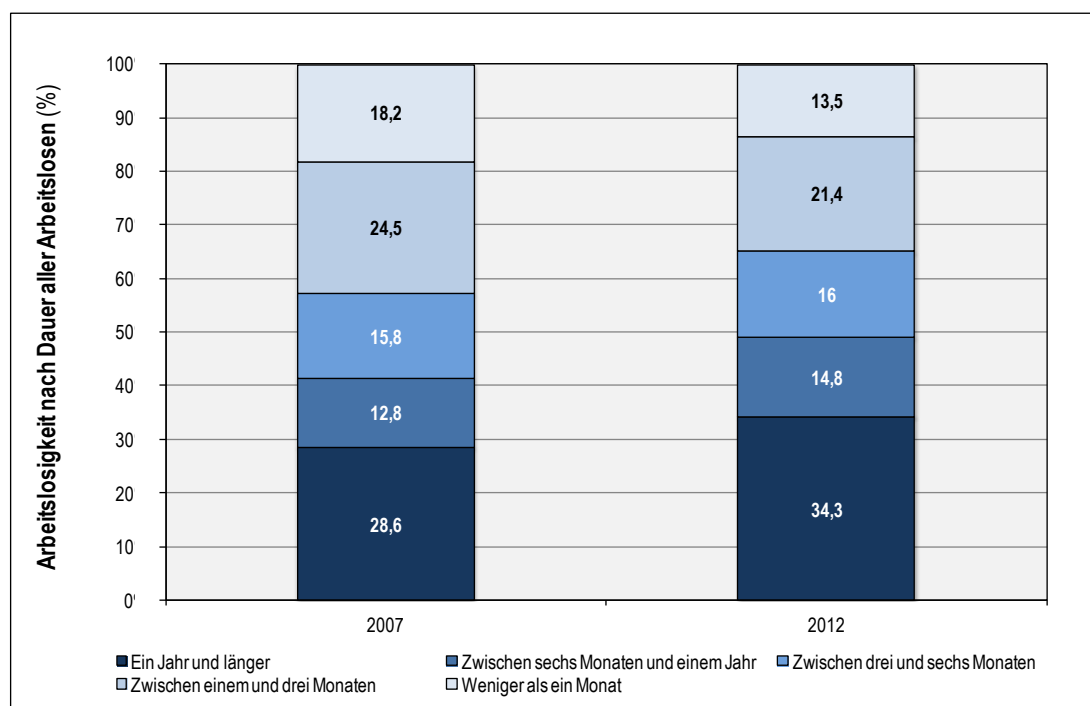
¹² Die Ergebnisse der Erhebungen über den Übergang Schule/Erwerbsleben sind einsehbar unter: www.ilo.org/w4y.

¹³ IAA: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, a.a.O.

¹⁴ Langzeitarbeitslosigkeit wird unterschiedlich definiert als über sechs Monate oder als über ein Jahr ohne Beschäftigung. Im Text wird klar angegeben, auf welche Definition Bezug genommen wird.

OECD-Ländern schon vor der Krise die Norm waren (siehe Abbildung 1.3), waren sie in den Vereinigten Staaten in der Vergangenheit ein seltenes Phänomen. Zwischen 2007 und dem ersten Quartal des Jahres 2011 stieg der Anteil der Arbeitslosen in den Vereinigten Staaten, die seit mehr als sechs Monaten arbeitslos waren, von 17 Prozent auf 44 Prozent. Diese Zahl liegt immer noch unter den Zahlen für viele europäische Länder, selbst in Vorkrisenzeiten: Im Jahr 2007 waren mehr als 60 Prozent der Arbeitslosen in Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Polen, Portugal, der Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik und Ungarn mehr als sechs Monate ohne Arbeit. Obschon die Arbeitslosenquote in den USA nach dem Höhepunkt der Krise langsam zurückging, nahm die durchschnittliche Anzahl der Monate, in denen Arbeitslose ohne Beschäftigung waren, weiterhin zu. Im Jahr 2012 betrug die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten rund neun Monate – eine Erhöhung von 140 Prozent gegenüber dem Niveau vor der Rezession im Jahr 2007. In den OECD-Ländern stieg die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen 2007 und 2012 von acht auf zehn Monate.

Abbildung 1.3. Arbeitslosigkeit nach Dauer in Prozent aller Arbeitslosen, 2007 und 2012



Quelle: OECD: StatExtracts.

27. Außerhalb der OECD werden Angaben zu Langzeitarbeitslosigkeit nicht systematisch analysiert. Aus den vorliegenden Informationen dürfte hervorgehen, dass sie in Asien kein bedeutendes Phänomen ist. In Nordafrika bewegen sich die Quoten um 10 Prozent. In einigen osteuropäischen Ländern (Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Montenegro) liegen die Quoten über 15 Prozent, anderswo in der Region sind sie jedoch sehr viel niedriger (um 5 Prozent). Wie die Arbeitslosigkeit insgesamt hat auch die Langzeitarbeitslosigkeit überall unverhältnismäßig große Auswir-

¹⁵ Kürzlich in Auftrag gegebene Forschungsarbeiten des Amtes sind z. B.: R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (IAA, Genf, erscheint demnächst); und M. Hengge: *Long-Term unemployment across OECD countries* (IAA, Genf, erscheint demnächst).

kungen auf Frauen und junge Menschen und verstärkt die Anfälligkeit von Gruppen, die in den Arbeitsmärkten bereits benachteiligt sind.

28. Einer Diagnose der Natur der Langzeitarbeitslosigkeit kommt große Bedeutung zu. Wenn sie strukturell ist – wenn sie beispielsweise auf ein zunehmendes Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage oder ein größeres geographisches Missverhältnis zwischen Arbeitnehmern und unbesetzten Stellen zurückzuführen ist – dann gibt es mehrere Möglichkeiten. Die Erstellung von Profilen der Arbeitssuchenden und Initiativen, die den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben erleichtern, können dazu beitragen, denjenigen zu helfen, bei denen die Gefahr, dass sie in Langzeitarbeitslosigkeit abgleiten, am größten ist. Ausbildungsmaßnahmen, die in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern entwickelt werden, können einen Qualifikationsverfall verhindern. Ebenso können direkte Arbeitsbeschaffungsinitiativen arbeitslosen Personen dabei helfen, ihre Qualifikationen zu wahren und die Bindungen an den Arbeitsmarkt und an soziale Netzwerke aufrechtzuerhalten. Vorschriften, die eine Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen verbieten, können ebenfalls dazu beitragen, die Zahl der Langzeitarbeitslosen zu verringern. Viele internationale Organisationen, darunter die IAO¹⁶ und führende Wirtschaftswissenschaftler und Entscheidungsträger,¹⁷ vertreten jedoch die Auffassung, dass hohe Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere in den fortschrittlichen Volkswirtschaften, weitgehend zyklischer Natur sind und ein Defizit an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage widerspiegeln. Unter diesen Umständen könnte den Maßnahmen eine Rolle zufallen, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigern. Zweckmäßige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dieser Art müssen oft Hand in Hand gehen mit wirksamen makroökonomischen Maßnahmen, wie antizyklische Ausgaben und Steuermaßnahmen.

29. Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind ein wichtiger Mechanismus, um Arbeitssuchende und ihre Familien vor finanziellen Härten zu schützen und ihre Suche nach Arbeitsplätzen, die ihren Qualifikationen entsprechen, zu erleichtern. Es gibt keine Beweise für die Auffassung, dass höhere Leistungen bei Arbeitslosigkeit die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern.¹⁸ Dennoch haben mehrere OECD-Länder Vorschriften über gegenseitige Verpflichtungen umgesetzt, die den Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit von der Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen abhängig machen, wie Arbeitsuche, berufliche Weiterbildung und die Annahme von Stellenangeboten. Insgesamt sollte ein ausgewogener Ansatz zwischen Schutz und Aktivierung angestrebt werden, um sowohl Gerechtigkeits- als auch Effizienzanliegen Rechnung zu tragen. Es bedarf stärker politikorientierter Untersuchungen über wirksame Antworten auf steigende Langzeitarbeitslosigkeit.

Erwerbsarmut

30. In vielen Entwicklungsländern verdient ein erheblicher Teil der Erwerbstätigen nicht genug, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. Derzeit leben rund 375 Millionen Arbeitnehmer mit ihren Familien in extremer Armut (wobei das tägliche Einkommen pro Person in der Familie unter 1,25 US-Dollar pro Tag liegt); weitere 464 Millionen Arbeitnehmer haben regelmäßig Schwierigkeiten, ihre grundlegenden Bedürfnisse zu erfüllen.

¹⁶ Beispielsweise IWF: *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession* (Washington, 2013).

¹⁷ Wie z. B. Janet Yellen, Vorsitzende der amerikanischen Notenbank.

¹⁸ R. Ghayad: *The great recession and long-term unemployment* (IAA, Genf, erscheint demnächst).

Durch die globale Wirtschaftskrise hat sich das Tempo, in dem Erwerbsarmut zurückgegangen war, verlangsamt.¹⁹

31. In Zentral- und Osteuropa ging die Erwerbsarmut während der 2000er Jahre stark zurück, bevor sie mit Beginn der Krise im Jahr 2009 die Talsohle erreichte. Derzeit gelten 3,6 Prozent aller Arbeitnehmer in der Region als äußerst oder mäßig arm, wobei sie in Haushalten mit weniger als 2 US-Dollar pro Person pro Tag leben. Dieser Prozentsatz wird bis 2018 voraussichtlich auf 2,8 Prozent fallen.

32. In einigen Ländern Lateinamerikas und der Karibik hat die Erwerbsarmut während der letzten zehn Jahre erheblich abgenommen. Zwischen 2000 und 2013 ging der Anteil der Arbeitnehmer, die von weniger als 2 US-Dollar pro Tag leben müssen, von 16 auf weniger als 7 Prozent zurück. Im gleichen Zeitraum fiel der Anteil der Arbeitnehmer in extremer Armut von rund 8 auf 3 Prozent aller Erwerbstätigen. Dieser Trend steht im Einklang mit dem Rückgang der Informalität, auf den weiter unten eingegangen wird.

33. Übersicht 1.2 zeigt, dass Südasien eine der höchsten regionalen Erwerbsarmutsquoten aufweist, wo über 60 Prozent der Arbeitnehmer von weniger als 2 US-Dollar pro Tag leben. Die Erwerbsarmutsraten sind für junge Menschen oft höher: In Indien, das drei Viertel der Bevölkerung Südasiens ausmacht, lebten 2010 33,7 Prozent der jungen Arbeitnehmer in extremer Armut gegenüber 28,5 Prozent der erwachsenen Arbeitnehmer.²⁰

Übersicht 1.2. Erwerbsarmutsindikatoren, global und regional, 2000-18
(1,25 US-Dollar und 2 US-Dollar pro Tag)

	2000 insgesamt (Millionen)		2013* insgesamt (Millionen)		2018* insgesamt (Millionen)		2000 Anteil an der Gesamtbe- schäftigung (%)		2013* Anteil an der Gesamtbe- schäftigung (%)		2018* Anteil an der Gesamtbe- schäftigung (%)	
	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2
Welt	693	1199	375	839	285	736	32,0	55,4	14,0	31,4	10,0	25,8
Zentral- und Südosteuropa (Nicht-EU)	6,6	18	1,6	6,0	0,9	4,7	4,6	12,3	1,0	3,6	0,6	2,8
Ostasien	232	413	43	112	19	52	31,1	55,1	5,2	13,5	2,3	6,2
Südostasien und Pazifik	83	151	34	94	25	76	34,2	62,3	11,2	30,5	7,5	23,0
Südasien	225	399	155	388	112	360	44,2	78,5	24,6	61,5	16,2	52,2
Lateinamerika und Karibik	16	33	8,5	19	6,9	16	7,9	16,0	3,0	6,7	2,3	5,3
Naher Osten	0,6	3,8	0,7	5,0	0,6	4,9	1,5	9,3	1,1	7,4	0,8	6,4
Nordafrika	3,1	11	1,8	8,8	1,6	8,6	6,9	23,8	3,0	14,2	2,4	12,6
Afrika südlich der Sahara	126	170	130	207	119	214	55,8	75,4	39,2	62,8	30,8	55,6

*2013: vorläufige Schätzungen; 2018: vorläufige Prognosen.
Quelle: IAA: Trends Econometric Models, Okt. 2013.

¹⁹ UN: *Millennium Development Goals Report 2013* (New York, 2013).

²⁰ IAA: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, a.a.O.

34. In Nordafrika gibt es zwar nur wenig extreme Erwerbsarmut, der Anteil derjenigen in Erwerbsarmut, die mit 2 US-Dollar pro Tag auskommen müssen, war mit 14,2 Prozent im Jahr 2013 aber nach wie vor hoch. Dieser Anteil wird voraussichtlich sehr viel langsamer zurückgehen als in der Vergangenheit.

35. Die Erwerbsarmut in Afrika südlich der Sahara geht zurück, wenn auch langsamer als in anderen Regionen (trotz soliden Wachstums). Dennoch weist die Region die höchste Erwerbsarmutsrate auf, da fast 40 Prozent der Arbeitnehmer 2013 nur 1,25 US-Dollar pro Tag zum Leben hatten.

36. Ein Rückgang der Erwerbsarmut ist im Allgemeinen das Ergebnis von strukturellen Veränderungen und der Abwanderung der Arbeitnehmer aus der Landwirtschaft in Sektoren mit höherer Produktivität. Diese Verschiebungen haben in einigen Ländern zum Entstehen einer Arbeiter-Mittelschicht geführt (mit einem Verdienst von 4 bis 13 US-Dollar pro Tag), die jetzt mehr als 30 Prozent der Erwerbsbevölkerung in der Entwicklungswelt ausmacht. Das Wachstum dieser Schicht könnte jedoch durch den langsamen Rückgang der Armut, der auf die Krise folgte, behindert werden.

Lohnentwicklung

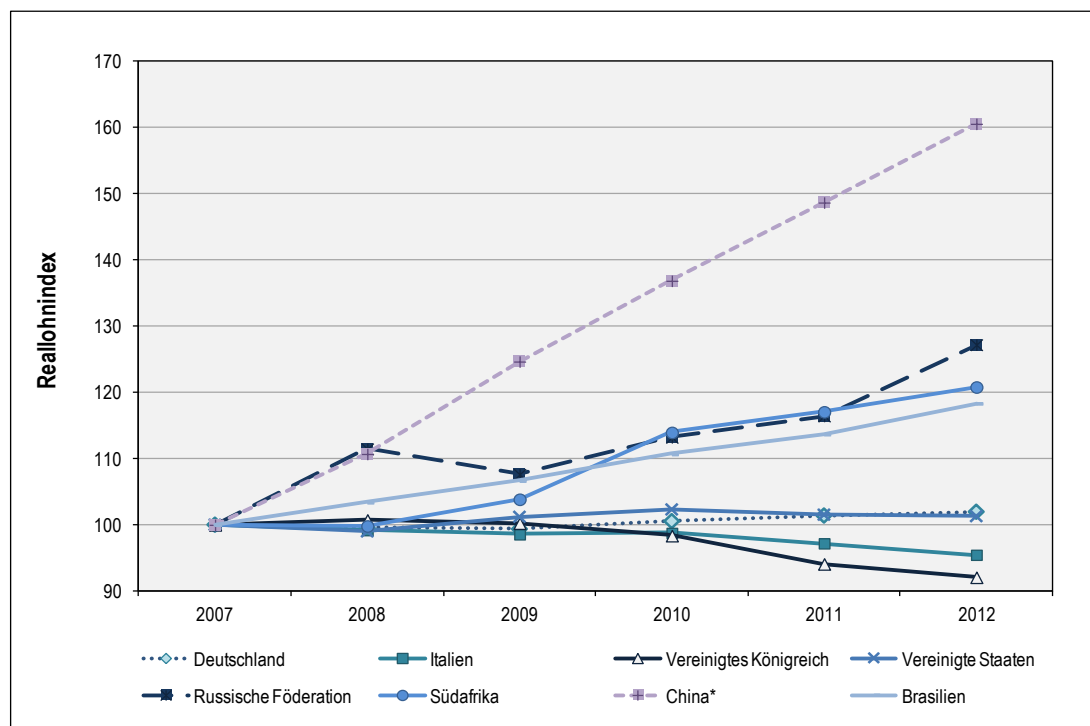
37. In der Gruppe der entwickelten Volkswirtschaften ist das Wachstum der durchschnittlichen Reallöhne in vielen Ländern seit Beginn der Krise gesunken oder hat sich verlangsamt. Insgesamt fielen die durchschnittlichen Reallöhne in dieser Ländergruppe, nachdem sie im Jahr 2010 um 0,6 Prozent zugelegt hatten, im Jahr 2011 um 0,5 Prozent und pendelten sich im Jahr 2012 auf ein Nullwachstum ein.²¹ Wie Abbildung 1.4 zeigt, gab es Unterschiede zwischen den fortgeschrittenen Ländern. In den Ländern der Eurozone, die Sparprogramme und „innere Abwertungen“ durchführten – wobei Preis- und Lohnsenkungen eine Währungsabwertung ersetzen, fielen die Reallöhne 2010 und 2011 insgesamt um 15 Prozent. Diese Trends haben allgemein Besorgnis über die Auswirkungen von stagnierenden Löhnen auf den Verbrauch der Haushalte und die Gesamtnachfrage ausgelöst.²² Die Reallöhne stiegen jedoch in Deutschland und den Vereinigten Staaten. In Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) führte die Krise im Jahr 2009 zu sinkenden Löhnen; seitdem sind die Löhne wieder gestiegen – in der Russischen Föderation beispielsweise um 27 Prozent (siehe Abbildung 1.4).

38. In den Schwellen- und Entwicklungsländern ist das Wachstum der Reallöhne ungleich verlaufen: höher in Ostasien (dominiert durch den raschen Reallohnanstieg in China, der zu einer erheblichen Abnahme der Erwerbsarmut führte, wie oben erwähnt) und bescheidener in Afrika und in Lateinamerika und der Karibik. Abbildung 1.4 zeigt, dass über den gesamten Zeitraum von 2007 bis 2012 ein Anstieg der durchschnittlichen Reallöhne in Brasilien (18 Prozent), Südafrika (21 Prozent) und China (61 Prozent) zu verzeichnen war. Die Reallohnentwicklung wäre in den Entwicklungs- und Schwellenländern sogar noch eindrucksvoller verlaufen, wenn sie mit dem Produktivitätszuwachs Schritt gehalten hätte.

²¹ IAA: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth* (Genf, 2013).

²² Ebd.

Abbildung 1.4. Entwicklung der durchschnittlichen Reallöhne, ausgewählte Länder, 2007-12
(Index: 2007 = 100)



* = Schätzung.

Quelle: IAA: Global Wage Database.

Informelle Beschäftigung

39. Die Informalität ist nach wie vor eine große Herausforderung auf den Arbeitsmärkten, insbesondere in Entwicklungsländern. Eine neuere Zusammenstellung von einschlägigen Statistiken für 27 Länder und Gebiete zeigt, dass im Durchschnitt mehr als 40 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung in den Entwicklungsländern informell ist.²³

40. Durch die Messung der informellen Beschäftigung als Prozentsatz der nichtlandwirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung wird die große Zahl der Menschen ausgeschlossen, die informell im landwirtschaftlichen Sektor tätig sind, insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen, wo für viele Menschen die Arbeit in der Landwirtschaft der letzte Ausweg ist.²⁴

41. In den letzten Jahren sind auf dem Weg zu mehr Formalisierung nur geringe Fortschritte erzielt worden, was zum Teil auf die schleppende Schaffung von formeller Beschäftigung während und nach der Krise zurückzuführen ist.²⁵

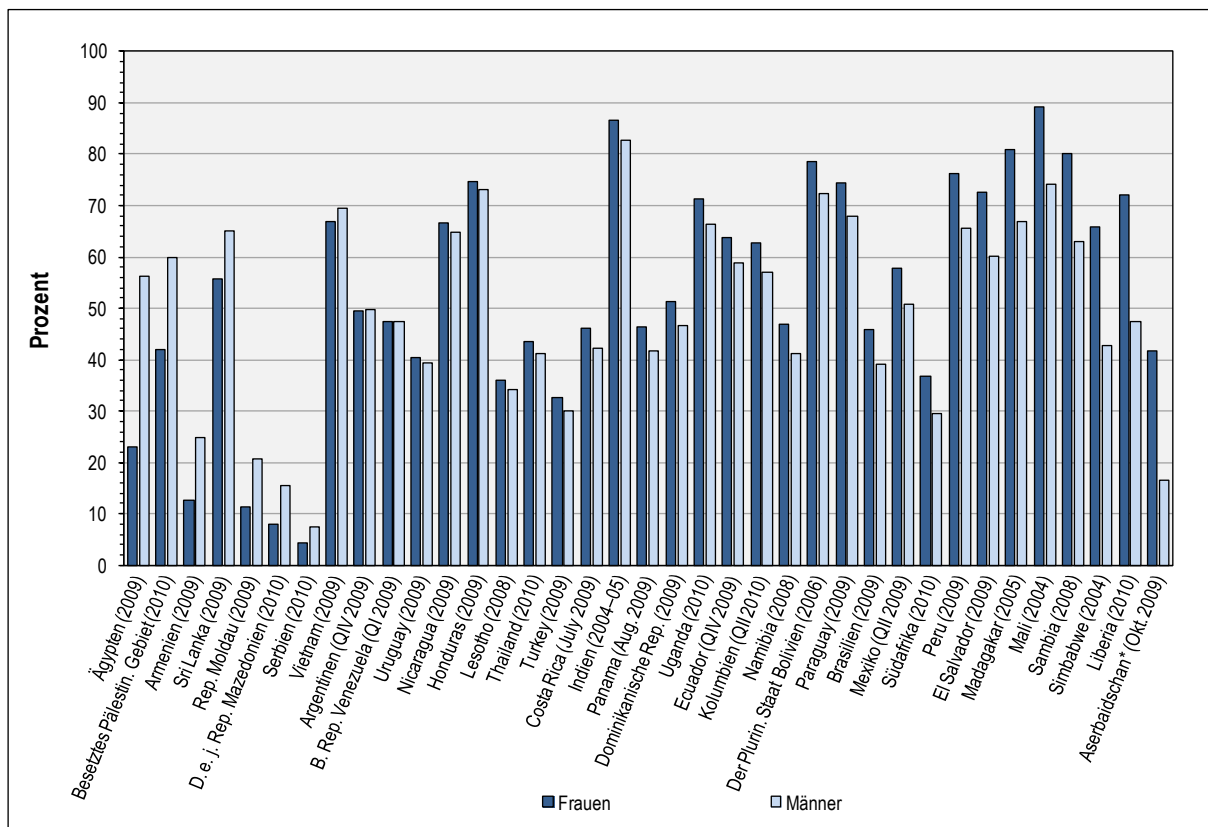
²³ IAA und Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO): *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (IAA, Genf, 2013).

²⁴ IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, Bericht V(1), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2013; und OECD/Sahel und West Africa Club Secretariat (SWAC): "Informal economy and food security", in *West African Futures* (Nr. 6, Nov. 2011).

²⁵ IAA: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, a.a.O., S. 9

42. Dennoch ist die informelle Beschäftigung dank einer Kombination von Maßnahmen in einigen lateinamerikanischen Ländern zurückgegangen,²⁶ wie in Brasilien und Argentinien.²⁷ Trotz dieser positiven Entwicklung verharrt die informelle Beschäftigung in vielen Ländern der Region auf einem hohen Niveau. In einigen Ländern, wie Peru, Honduras, El Salvador und Bolivien, macht die informelle Beschäftigung zwei Drittel der nichtlandwirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung aus (siehe Abbildungen 1.5a) und 1.5b)). Eine von der IAO in fünf Ländern durchgeführte Haushaltserhebung (Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Panama und Peru) zeigte, dass während der Krise die Zahl der Arbeitsplätze im formellen Sektor abgenommen und der Anteil der selbständigen Erwerbstätigkeit in nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen um fast 3 Prozent zugenommen hatte.²⁸

Abbildung 1.5. a) Informelle Beschäftigung außerhalb des informellen Sektors als Prozentsatz nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten, für ausgewählte Länder, nach Geschlecht, letztes verfügbares Jahr



* Nur Arbeitnehmer.

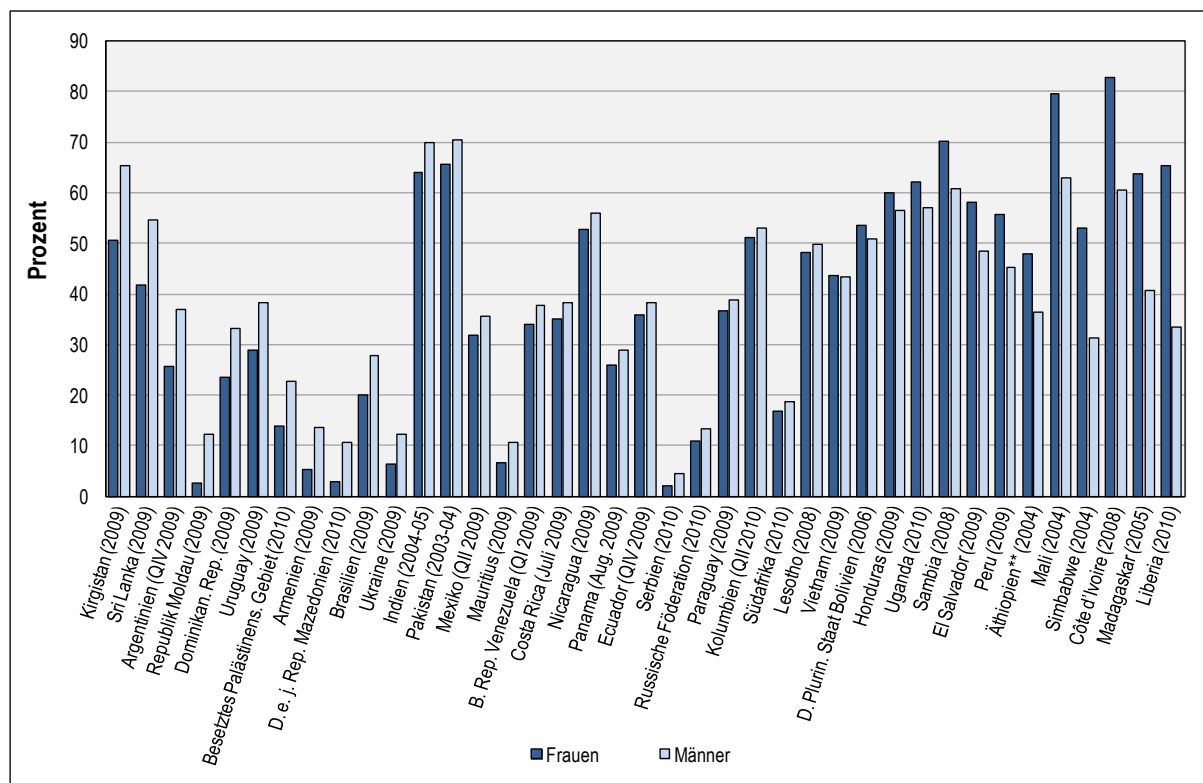
Quelle: IAA: Hauptabteilung Statistik.

²⁶ IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, a.a.O., S.65.

²⁷ Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs* (Washington, 2013), S. 212.

²⁸ IAA: *2010 Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Lima, 2010).

Abbildung 1.5. b) Beschäftigung im informellen Sektor als Prozentsatz nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten, für ausgewählte Länder, nach Geschlecht, letztes verfügbares Jahr



** Nur städtische Gebiete.

Quelle: IAA: Hauptabteilung Statistik.

43. In allen Regionen geht eine unverhältnismäßig hohe Zahl von jungen Menschen und Frauen einer informellen Beschäftigung nach.²⁹ In Lateinamerika konnten sechs von zehn erwerbstätigen jungen Menschen nur eine informelle Beschäftigung finden,³⁰ und in der Russischen Föderation, wo die informelle Beschäftigung insgesamt gering ist, werden 50,9 Prozent aller jungen Arbeitnehmer, die erstmals in den Arbeitsmarkt einsteigen, informell beschäftigt. In Armenien gehen 64,2 Prozent der jungen Menschen einer informellen Beschäftigung nach; in Ägypten sind es 91,1 Prozent. Bei informeller Arbeit handelt es sich oft um qualitativ minderwertige Arbeit, die unter schlechten Bedingungen verrichtet wird und kaum Möglichkeiten für Qualifizierung und Kapazitätsaufbau bietet.³¹

44. In mehr als zwei Dritteln der Länder, die Gegenstand einer vor kurzem durchgeführten IAA-Erhebung waren, gehen mehr Frauen als Männer einer informellen nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung nach.³²

45. Die Faktoren, die die Zu- oder Abnahme der Informalität erklären, sind komplex und landesspezifisch (siehe Abschnitt 2.7). Ein Grund, weshalb die informelle Beschäfti-

²⁹ IAA: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, a.a.O.

³⁰ IAA: *2011 Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Lima, 2011), S. 65.

³¹ IAA: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, a.a.O., S. 43.

³² IAA: *Employment and gender differences in the informal economy* (Genf, 2012), http://unstats.un.org/unsd/gender/Jordan_Mar2012/Presentations/Panel%201.b/Panel%201.b_1_ILO_informal%20employment%20Jordan%202012.pdf.

gung in manchen Ländern zugenommen hat und in anderen zurückgegangen ist, hängt mit dem Tempo und der Intensität der wirtschaftlichen Erholung zusammen.³³ In sechs der Länder, in denen die informelle Beschäftigung zurückgegangen ist, nahmen die Beschäftigungsraten zu; in anderen war dagegen ein Anstieg der Informalität parallel zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu verzeichnen.³⁴

46. Aus einigen der oben angeführten Beispiele und einer Fülle von empirischen Daten geht hervor, dass umfangreiche informelle Wirtschaften neben gutem Wirtschaftswachstum bestehen können. Dies gilt nicht nur für Entwicklungsländer, sondern auch für Länder mit mittlerem Einkommen, insbesondere in Asien.³⁵

47. Die wirksamste Antwort auf die mit der Formalisierung verbundene Herausforderung ist eine Kombination von Maßnahmen, die die spezifischen Ursachen der Informalität im jeweiligen nationalen Kontext angehen (siehe Abschnitt 2.7).

Arbeitsplatzunsicherheit

48. Arbeitsplatzunsicherheit ist in vielen entwickelten und Entwicklungsländern ein akutes Problem. Obwohl es nach wie vor keine einheitliche Definition gibt, herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass Arbeitsplatzunsicherheit sowohl „objektive“ als auch „subjektive“ Dimensionen umfasst.³⁶ Während objektive Arbeitsplatzunsicherheit von den spezifischen Merkmalen der Tätigkeit herrührt und größtenteils mit unfreiwilliger Zeit- oder Teilzeitarbeit (wie Kurzzeitverträge oder eine zwangsweise Verkürzung der Arbeitszeit) und unfreiwilliger Überstundenarbeit in Zusammenhang steht, hängt subjektive Arbeitsplatzunsicherheit eher mit individuellen Wahrnehmungen zusammen, darunter die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes.³⁷

49. Angesichts des desolaten Zustands der Arbeitsmärkte und der oben dargelegten Beschäftigungsentwicklung ist es nicht überraschend, dass sowohl die subjektive als auch die objektive Arbeitsplatzunsicherheit seit 2010 groß ist. Verbreitung und Muster der Arbeitsplatzunsicherheit sind von Land zu Land sehr verschieden; sie wirkt sich in allen Ländern jedoch unverhältnismäßig stark auf Frauen, junge Menschen und andere verletzbare Gruppen aus.³⁸

50. In den entwickelten Ländern herrscht nach wie vor eine hohe objektive Arbeitsplatzunsicherheit vor.³⁹ Sowohl die unfreiwillige befristete Beschäftigung (definiert als das Unvermögen der Arbeitnehmer, die eine befristete Beschäftigung ausüben, eine Festanstellung zu finden⁴⁰) als auch die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung (definiert als das Unvermögen der Arbeitnehmer, mehr zu arbeiten, obwohl sie es gerne täten) stellen seit

³³ IAA: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, a.a.O.

³⁴ IAA: *Statistical update on employment in the informal economy* (Genf, 2012).

³⁵ F. Lapeyre und A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique subsaharienne* (Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, erscheint demnächst).

³⁶ H. De Witte: "Job insecurity: Review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences", in *SA Journal of Industrial Psychology* (2005, 31(4)), S. 1-6; L. Greenhalgh und Z. Rosenblatt: "Evolution of research on job insecurity", in *International Studies of Management and Organization* (2010, 40(1)), S. 6-19. Siehe auch, E. Lozza et al.: "Temporary employment, job insecurity and their extraorganizational outcomes", in *Economic and Industrial Democracy* (2013, 34(1)), S. 89-105.

³⁷ D. Bustillo und P. Pedraza: "Determinants of job insecurity in five European countries", in *European Journal of Industrial Relations* (2010, 16(1)), S. 5-20.

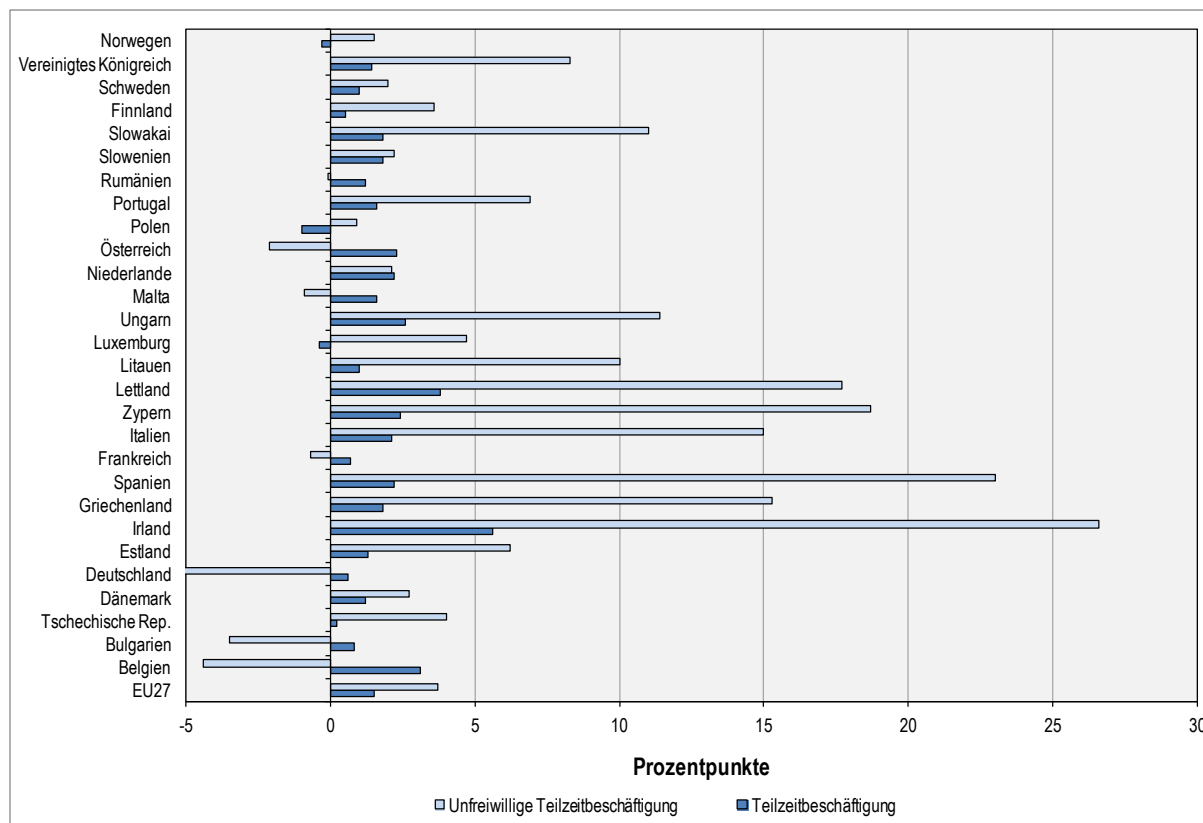
³⁸ IAA: *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis* (Genf, 2012), S. 9.

³⁹ IAA: *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric* (Genf, 2013), S. 8.

⁴⁰ Ebd., S. 12.

dem Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise ein Problem dar.⁴¹ Wie Abbildung 1.6 zeigt, hat die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung in nahezu allen europäischen Ländern zugenommen. 56,2 Prozent der Männer und 49,8 Prozent der Frauen, die im Jahr 2010 in Spanien in Teilzeit arbeiteten, taten dies, weil sie keine Vollzeitstelle finden konnten.⁴²

Abbildung 1.6. Veränderung der Teilzeit- und unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigung (2007-11), Prozentpunkte



Anmerkung: Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung wird gemessen als der Anteil an der Gesamtbeschäftigung; unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung wird berechnet als der Anteil an der gesamten Teilzeitbeschäftigung.

Quelle: Eurostat: 2013.

51. Selbst in denjenigen entwickelten Ländern, in denen die Beschäftigung wieder wächst, hat der Anteil der unfreiwilligen Zeit- und Teilzeitbeschäftigung zugenommen. Dies ist in einem Drittel (in Bezug auf die unfreiwillige befristete Beschäftigung) und der Hälfte (in Bezug auf unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung) der Arbeitsmärkte geschehen, die hinsichtlich der Gesamtbeschäftigung am besten abgeschnitten haben.⁴³ In Ungarn beispielsweise ging der Anstieg der Beschäftigungsquote um 0,5 Prozentpunkte zwischen 2010 und 2011 Hand in Hand mit einem Anstieg des Anteils der unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigung um 4,2 Prozentpunkte.⁴⁴

52. In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften leiden Frauen überproportional unter objektiver Arbeitsplatzunsicherheit. Würde man beispielsweise in Italien die Unterbe-

⁴¹ J. Messenger und J. Ray: *The "deconstruction" of part-time work*, (IAA, Genf, 2013), S. 5.

⁴² C. Fagan et al.: *In search of good quality part-time employment: An international review*, (IAA, Genf, erscheint demnächst).

⁴³ IAA: *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric*, a.a.O., S. 9.

⁴⁴ Ebd.

schäftigung der Gesamtarbeitslosigkeit hinzurechnen, würde sich die Frauenarbeitslosenquote um 3,2 Prozentpunkte erhöhen, während die Erhöhung für Männer 2,2 Prozentpunkte ausmachen würde.⁴⁵

53. Auch die „marginale“ Teilzeitarbeit hat seit der Krise zugenommen. Dies ist ein komplexes Phänomen, kann aber charakterisiert werden als stark atypische Arbeitszeitregelungen, die durch sehr kurze Arbeitszeit (gewöhnlich 15 Stunden pro Woche oder weniger), stark unterschiedliche Schichtdauer und mangelnde Berechenbarkeit der Arbeitszeiten und der Arbeitspläne gekennzeichnet sind. Beispiele hierfür sind „Arbeit auf Abruf“ als besondere Form des „Minijobs“ in Deutschland, „Nullstunden-Verträge“ im Vereinigten Königreich und Gelegenheitsbeschäftigung in Australien. In Anbetracht der großen Unsicherheit, die mit solchen Regelungen verbunden ist, erfordert marginale Teilzeitarbeit große Aufmerksamkeit.⁴⁶

54. Die subjektive Arbeitsplatzunsicherheit hat seit der Krise auch in den meisten Ländern der Europäischen Union zugenommen.⁴⁷ Wie Übersicht 1.3 zeigt, verzeichnete Slowenien mit 24,9 Prozentpunkten zwischen 2007 und 2012 die größte Veränderung bei der wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzverlusts, gefolgt von Griechenland und Zypern mit 22,4 Prozentpunkten und Irland mit 12,5 Prozentpunkten.

Übersicht 1.3. Grad und Dynamik der wahrgenommenen Arbeitsplatzunsicherheit in Europa, 2007-12

Land	Wahrgenommene Arbeitsplatzunsicherheit im Jahr 2007 (%)	Wahrgenommene Arbeitsplatzunsicherheit im Jahr 2010 (%)	Wahrgenommene Arbeitsplatzunsicherheit im Jahr 2012 (%)	Veränderung der wahrgenommenen Arbeitsplatzunsicherheit zwischen 2007 und 2012 (Prozentpunkte)
Slowenien	8,8	9,5	33,7	+ 24,9
Griechenland	8,2	36,5	30,6	+ 22,4
Zypern	9,3	–	31,7	+ 22,4
Irland	5,2	20,5	17,7	+ 12,5
Tschechische Republik	9,9	21,8	21,9	+ 12,0
Portugal	11,4	15,8	22,8	+ 11,4
Spanien	8,4	13,7	19,3	+ 10,9
Italien	7,9	–	14,9	+ 7,0
Vereinigtes Königreich	8,3	14,7	13,4	+ 5,1
Ungarn	8,2	18,0	12,1	+ 3,9
Frankreich	11,1	–	14,9	+ 3,7
Dänemark	9,3	10,0	11,6	+ 2,2
Finnland	13,4	7,7	11,6	- 1,9
Deutschland	6,1	10,8	3,7	- 2,4

– = keine Daten.

Quelle: European Social Survey, 2012, und European Quality of Life Surveys (Eurofound, 2013) (siehe Fußnote 47).

⁴⁵ IAA: *Global Employment Trends for Women 2012* (Genf, 2012), S. 12.

⁴⁶ J. Messenger und P. Wallot: *The diversity of "marginal" part-time employment*, ILO Research Brief Draft (Genf, 2013).

⁴⁷ Daten vom European Social Survey: *ESS-5 2010 Documentation Report*, Edition 2.0 (Brüssel, 2012) und vom Eurofound: *European Quality of Life Surveys* (Brüssel, 2012).

55. Die Arbeitsplatzunsicherheit ist auch in Schwellen- und Entwicklungsländern groß, wo die stärkere Verbreitung von Informalität und Erwerbsarmut die davon Betroffenen naturgemäß anfälliger und unsicherer macht.

56. Außerdem verzeichnen einige Entwicklungsländer eine Zunahme der unfreiwilligen Teilzeit- und befristeten Beschäftigung, wie sie in den entwickelten Ländern beobachtet wird. So gaben 11,5 Prozent der Erwerbstätigen in Indonesien im Jahr 2011 und rund 20 Prozent der Erwerbspersonen in den Philippinen im Jahr 2013 an, dass sie gerne mehr Arbeitsstunden leisten würden; beide Zahlen sind höher als in den Jahren davor. In Ägypten gingen im Jahr 2012 11,2 Prozent der jungen Menschen im Alter zwischen 15 und 29 Jahren einer nicht befriedigenden selbständigen Erwerbstätigkeit oder einer unfreiwilligen befristeten Beschäftigung nach: Auch dies stellt eine Erhöhung gegenüber den Vorjahren dar.

57. Arbeitsplatzunsicherheit hat zahlreiche negative Konsequenzen, sowohl für die unmittelbar davon Betroffenen als auch für die Gesellschaft allgemein.⁴⁸ Sie hat ernste Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit und das physische und psychische Wohlbefinden der Arbeitnehmer.⁴⁹ Sie hat auch negative Auswirkungen auf den Arbeitsplatz, darunter geringes Arbeitsengagement, schwache Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, Absentismus und geringe Arbeitszufriedenheit.⁵⁰

58. In der Gesellschaft allgemein wirkt Arbeitsplatzunsicherheit sich sowohl auf die langfristigen Lebenspläne (wie Heiraten und Kinderkriegen)⁵¹ als auch auf das Konsumverhalten (wie Kauf eines Hauses, Investitionen in die Bildung der Kinder) aus. Neuere Untersuchungen belegen, dass Arbeitsplatzunsicherheit die Neigung eines Arbeitnehmers verstärkt, möglichst viel von seinem monatlichen Einkommen zurückzulegen, und auch die Konsumneigung der anderen Haushaltsmitglieder reduziert.⁵²

59. Arbeitsplatzunsicherheit bewirkt auch eine zusätzliche finanzielle Belastung der Systeme der Sozialen Sicherheit, weil Arbeitnehmer in unfreiwilliger Zeit- oder Teilzeitarbeit oft noch von Lohnsubventionen oder Sozialleistungen abhängig sind, soweit diese verfügbar sind.⁵³

Ein unsicheres Umfeld für Unternehmen

60. In den letzten Jahren haben die Wirtschaftskrise sowie die schleppende Nachfrage und die Kreditklemme, die darauf folgten, für die Unternehmen in vielen Ländern ein hochgradig unsicheres Umfeld geschaffen, was zu Arbeitsplatzverlusten und sinkenden Investitionen geführt hat (siehe Abbildung 1.7).

⁴⁸ E. Lozza et al.: 2013, a.a.O., S. 90.

⁴⁹ N. De Cuyper et al.: "Objective threat of unemployment and situational uncertainty during a restructuring: Associations with perceived job insecurity and strain", in *Journal of Business and Psychology* (2010, 25(1)), S. 75-85.

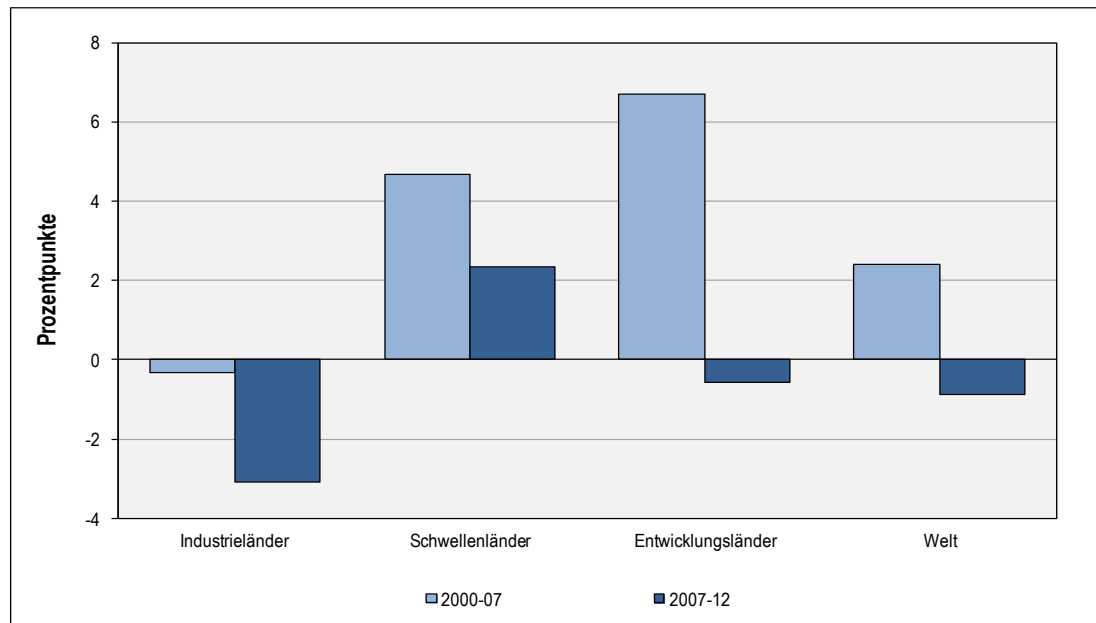
⁵⁰ T. Staufenbiel und C. König: "A model for the effects of job insecurity on performance, turnover intention, and absenteeism", in *Journal of Occupational and Organizational Psychology* (2010, 83(1)), S. 101-117.

⁵¹ E. Lozza et al.: 2013, a.a.O.

⁵² M. Klemm: *The impact of job insecurity on the saving behavior of German households* (DIW Berlin, 2010, S. 1-26).

⁵³ IAA: *New developments in work sharing in middle-income countries*, TRAVAIL Policy Brief Nr. 2 (Genf, 2010), S. 4.

Abbildung 1.7. Veränderungen der Investitionstätigkeit als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (Prozentpunkte)



Anmerkung: Gesamtinvestitionen beziehen sich auf die Bruttoanlageinvestitionen durch den öffentlichen und den privaten Sektor. Die Durchschnittswerte sind gewichtet auf der Grundlage des BIP 2011 zu Kaufkraftparität.

Quelle: *World of Work Report 2013*; siehe Fußnote 39.

61. Die Erholung bei den ausländischen Direktinvestitionen nach der Krise, die 2010 und 2011 einsetzte, stockte im Jahr 2012, als die Zuströme gegenüber dem Vorjahr um 18 Prozent und damit unter das Vorkrisenniveau fielen. 2013 stagnierten die Zuflüsse in entwickelten Volkswirtschaften und stiegen leicht an in den Entwicklungsländern.⁵⁴ Diese Stagnation kann auf strukturelle Schwächen im Weltfinanzsystem, schwaches Wachstum in der EU und bedeutende politische Ungewissheiten in für das Vertrauen der Investoren entscheidenden Bereichen zurückgeführt werden.

62. Der private Sektor ist der Hauptmotor für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Quelle von nahezu neun von zehn Arbeitsplätzen in der Welt,⁵⁵ wobei kaum Schwankungen nach Region oder Entwicklungsstand zu verzeichnen sind.⁵⁶ Der größte Teil dieser Beschäftigungsschaffung erfolgt in kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs), die zwei Drittel der Arbeitsplätze stellen. Wichtiger als der Anteil an der Gesamtbeschäftigung ist jedoch die Nettoarbeitsplatzschaffung der KMUs. Im Durchschnitt werden 68 Prozent aller neuen Stellen in den G20-Ländern in KMUs geschaffen. In den Entwicklungsländern ist dieser Anteil sogar noch höher und liegt bei 90 Prozent.⁵⁷

⁵⁴ Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD): *World Investment Report 2013: Global value chains: Investment and trade for development* (Genf, 2013); Weltbank: *Global Economic Prospects*, Jan. 2014; UNCTAD: *Global Investment Trends Monitor*, Nr. 15, Jan. 2014.

⁵⁵ Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs*, a.a.O.

⁵⁶ AfDB: *Supporting the transformation of the private sector in Africa: Private Sector Development Strategy of the African Development Bank Group 2012-2017* (Abidjan, 2012); Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (UNECLAC): *Social panorama of Latin America 2009* (Santiago de Chile, 2010).

⁵⁷ IAA und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ): *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation* (Genf und Eschborn, 2013).

63. Die Auswirkungen der Krise unterscheiden sich je nach Art und Größe der Firma. Zahlen aus Europa zeigen, dass zwischen 2008 und 2010 die Zahl der Arbeitsplätze in KMUs jährlich um durchschnittlich 2,4 Prozent gefallen ist gegenüber 1 Prozent in großen Unternehmen.⁵⁸ Zwar wurden Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMUs) in der informellen Wirtschaft genauso hart getroffen wie diejenigen in der formellen Wirtschaft, sie profitierten aber zumindest von der Reaktion der Politik. Interessant ist, dass Genossenschaften anscheinend weniger unter der Krise gelitten haben.⁵⁹

64. Unternehmensneugründungen sind eine besonders wichtige Quelle von neuen Arbeitsplätzen. Auf dem Höhepunkt der Krise ging die Zahl der Neugründungen in allen OECD-Ländern, für die Daten vorliegen, drastisch zurück. Im zweiten Quartal des Jahres 2009 stieg die Zahl der Neugründungen wieder bis auf Vorkrisenniveaus, seit dem letzten Quartal des Jahres 2011 scheint diese Dynamik jedoch ins Stocken geraten zu sein, insbesondere in der Eurozone und den Vereinigten Staaten – u.a. wegen begrenzten Zugangs zu Finanzmitteln und restriktiver Kreditvergabebedingungen.⁶⁰

65. Angaben zu Insolvenzen lassen sich nicht leicht über Länder vergleichen, da sie von der jeweiligen nationalen Gesetzgebung abhängen; Daten für Australien und das Vereinigte Königreich stimmen jedoch weitgehend mit höheren Geschäftsgründungs- und -aufgaberaten überein, wobei die Insolvenzraten in den letzten Jahren leicht zugenommen haben. Die Insolvenzraten der Vereinigten Staaten liegen erheblich unter den Spitzenwerten, die auf dem Höhepunkt der Krise zu verzeichnen waren, und sind in den letzten Jahren einem starken Abwärtstrend gefolgt. Die Insolvenzraten in Norwegen und Frankreich haben sich in letzter Zeit auf Vorkrisenniveaus eingependelt.⁶¹

1.1.2. Politische Antworten während der Krise und deren Nachwirkungen

66. Bei dem Treffen der G20-Führer im April 2009 in London stand die globale Koordinierung der Konjunkturpakete zur Abwendung einer schweren weltweiten Rezession im Vordergrund.⁶² Nach einer IAA-Weltbank-Bestandsaufnahme der von 77 Ländern getroffenen Maßnahmen brachte die große Mehrheit der Länder aller Einkommensstufen Konjunkturpakete auf den Weg, die eine Verbindung von Steuervergünstigungen und Ausgabensteigerungen umfassten.⁶³ Diese Reaktion wurde durch geldpolitische und damit zusammenhängende Maßnahmen ergänzt, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu steigern. Die Länder mit hohem Einkommen konzentrierten sich auf einen leichteren Zugang zu Krediten, während die Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen der unmittelbaren Arbeitsplatzbeschaffung und Beschäftigungsanreizen Vorrang einräumten.

⁵⁸ J. De Kok et al.: *Do SMEs create more and better jobs?* (Zoetermeer, 2011).

⁵⁹ IAA: *What have cooperatives got to do with the post-2015 development framework and sustainable development goals?* (Genf, 2013).

⁶⁰ OECD: *Entrepreneurship at a glance 2013* (Paris, 2013).

⁶¹ OECD: *Timely Indicators of Entrepreneurship (ISIC4)*, OECD StatExtracts: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIMELY_BDS_ISIC4.

⁶² G20: *London Summit Leaders' Statement*, London, 2. Apr. 2009, http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/London_Declaration.pdf.

⁶³ IAA und Weltbank: *Inventory of policy responses to the financial and economic crises, Joint synthesis report* (Genf und Washington, 2012). Die Bestandsaufnahme verwendet eine Stichprobe von 77 Ländern, darunter 22 Länder aus Europa und Zentralasien; für eine detaillierte Analyse nach Land siehe: <http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/?p=17030:2:6463839110160789::NO>.

67. Auf der Angebotsseite stellten Länder jedes Einkommensniveaus Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen in den Vordergrund, aber die Länder mit hohem Einkommen verfügten über mehr Ressourcen, um junge Menschen während der Krise zu unterstützen.

68. Unterstützung für Unternehmen, insbesondere KMUs, war eine der fünf bedeutendsten Maßnahmen, die getroffen wurden, um die Nachfrage nach Arbeitskräften anzukurbeln; die anderen waren unmittelbare Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung des Zugangs zu Krediten, Subventionszahlungen an Arbeitgeber zur Erhaltung der Arbeitsplätze und die Verringerung der Lohnnebenkosten.

69. Im Juni 2010 erklärten die G20-Führer auf dem Gipfel von Toronto, dass die „fortgeschrittenen Volkswirtschaften sich auf Finanzpläne verpflichtet haben, die die Defizite bis 2013 zumindest halbieren und die staatlichen Schuldenquoten bis 2016 stabilisieren oder verringern werden“. Die Erklärung der G20 ging von der Annahme aus, dass eine globale Erholung schon weit fortgeschritten sei und ein Ausstieg aus den Konjunkturpaketen angebracht wäre.⁶⁴

Kasten 1.1 Der Globale Beschäftigungspakt

Der Globale Beschäftigungspakt, der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2009 angenommen wurde, enthält ein Portfolio von Maßnahmen, die Länder mit Unterstützung regionaler und internationaler Institutionen annehmen können, um die wirtschaftliche Erholung und die Beschäftigung zu fördern, um die Menschen zu schützen und um die Maßnahmen im Einklang mit einem nachhaltigeren und inklusiveren Wachstumsprozess und einer faireren Globalisierung neu auszurichten.

Die Schlüsselemente der Strategie des Amtes zur Ermutigung der Mitgliedsgruppen, den Globalen Beschäftigungspakt zu nutzen, umfassen technische Unterstützung, Forschung und Analysen, Wissensaustausch und Kapazitätsaufbau sowie internationalen Politikdialog.

Einige Länder haben das Amt gebeten, eine integrierte Anwendung des Pakts zu erleichtern. Zu diesem Zweck hat das Amt eine integrierte diagnostische Anwendung von Krisenbewältigungsmaßnahmen entwickelt mit der Bezeichnung „Beschäftigungspakt-Landesscans“. Bis Dezember 2011 waren Landesscans für Argentinien, Bulgarien, El Salvador, Indonesien, Jordanien, Mongolei und Südafrika veröffentlicht und nationale Politikdialoge in diesen Ländern auf der Grundlage der Scans entwickelt worden, um die Maßnahmenpakete zur Bewältigung der Krise zu stärken. Fahrpläne oder andere Formen von Aktionsplänen waren in vier Ländern angenommen worden mit dem indonesischen Beschäftigungspakt als herausragendstem Beispiel.

Eine Ende 2011 durchgeführte Überprüfung dieser integrierten Anwendungen des Globalen Beschäftigungspakts zeigte, dass – trotz der in einigen Fällen verzeichneten Verzögerungen – der Scan, der nachfolgende Dialog zwischen der IAO und den Mitgliedsgruppen, der soziale Dialog um einen Fahrplan und die Unterstützung zum Kapazitätsaufbau einen positiven Einfluss auf die nationalen Konsultationen und Erholungspolitik hatten.

70. Der Politikwandel von Anreizen zu Konsolidierungsmaßnahmen zwischen Ende 2009 und Anfang 2010 wurde durch die sich abzeichnende Staatsschuldenkrise in der Eurozone ausgelöst. Infolgedessen rückte die Frage eines tragfähigen Niveaus der Staatsschulden und der Haushaltsdefizite in den Mittelpunkt der politischen Diskussionen.

⁶⁴ G20: *The G20 Toronto Summit Declaration*, Toronto, 26.-27. Juni 2010, http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Toronto_Declaration_eng.pdf.

71. Ein weiterer Faktor, der dem Übergang zu einem Sparkurs förderlich war, war der offensichtliche Erfolg der Kombination von finanziellen Rettungsmaßnahmen und fiskalischen Anreizen zur Vermeidung der Katastrophe einer zweiten Weltwirtschaftskrise. Eine IWF-Mitarbeiter-Besprechungsnotiz enthält eine prägnante Darlegung dieser Auffassung. Darin heißt es, dass „starke fiskalische Anreize“ „zu Beginn der Krise“ angebracht waren und „einen weitaus schlimmeren Rückgang der Nachfrage verhinderten, als tatsächlich stattfand. Nachdem der Zusammenbruch abgewendet war, veranlasste die zunehmende Verschuldung [...] den IWF, einen Übergang von fiskalischen Anreizen zu Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu empfehlen.“⁶⁵

72. Ende 2013 gingen die Meinungen über die Wirksamkeit der bereits getroffenen Maßnahmen und den richtigen, ab diesem Zeitpunkt einzuschlagenden Kurs weit auseinander. Die Befürworter von Sparmaßnahmen beriefen sich auf das Konzept der „expansiven fiskalischen Kontraktion“, wonach eine Rückkehr zu haushaltspolitischer Besonnenheit das Vertrauen der Wirtschaft und der Finanzmärkte erhöhen und damit den Weg für eine Wiederaufnahme des Wachstums freimachen würde, was die negativen Auswirkungen auf die Gesamtnachfrage aufwiegen würde. Diese These beruhte auf einer einflussreichen Untersuchung, die vorgab, empirische Beweise für Episoden beizubringen, als Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu höherem Wachstum geführt hatten.⁶⁶ Weitere Unterstützung ergab sich aus einer anderen einflussreichen Untersuchung, die vorgab zu zeigen, gestützt auf die historischen Erfahrungen von fortgeschritten Volkswirtschaften, dass eine Schuldenquote von über 90 Prozent ein erheblich geringeres Wachstum zur Folge hatte.⁶⁷

73. Kritiker der Haushaltskonsolidierung haben darauf mit dem Hinweis reagiert, dass die letztgenannte Untersuchung, wonach eine staatliche Verschuldung oberhalb einer bestimmten Schwelle zu niedrigerem Wachstum führt, schwere technische Fehler aufweist.⁶⁸ Gleichzeitig steht fest, dass weder die Zinssätze noch die Inflation aufgrund der unmittelbar nach der Krise auf den Weg gebrachten Konjunkturprogramme gestiegen sind.

74. Gegner der Sparmaßnahmen verweisen auf die erheblichen sozialen Kosten, die verletzlichen gesellschaftlichen Gruppen damit aufgebürdet worden sind, von Stellenstreichungen im öffentlichen Sektor und Kürzungen bei den staatlichen Dienstleistungen. Wohnungszulagen, Kinderzulagen und Invaliditätsleistungen bis hin zu unzureichenden Erhöhungen im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

75. Die Argumente gegen Sparmaßnahmen sind durch neue Belege dafür gestärkt worden, dass die Multiplikatoreffekte von öffentlichen Ausgaben in Krisenzeiten (insbesondere am Anfang) weitaus höher sind als unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen.⁶⁹ Außerdem sind fiskalpolitische Anreize das einzige verfügbare gesamtwirtschaftliche Politikinstrument, da herkömmliche geldpolitische Maßnahmen in einer angeschlagenen Wirtschaft, die mit einer keynesianischen Liquiditätsfalle konfrontiert ist, unwirksam sind, wenn die Nominalzinssätze bei Null liegen und somit nicht weiter gesenkt werden

⁶⁵ IWF: *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession*, a.a.O., S. 14.

⁶⁶ A. Alesina: *Fiscal adjustments: Lessons from recent history*, Konferenzbericht für das Ecofin-Treffen (Harvard Universität, Madrid, 15. Apr. 2010).

⁶⁷ C. Reinhart und K. Rogoff: „Growth in a time of debt“, in *American Economic Review* (2010, 100(2)), S. 573-578.

⁶⁸ T. Herndon, M. Ash und R. Pollin: *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute Working Paper Nr. 322 (Universität Massachusetts, Amherst, 2013).

⁶⁹ O. Blanchard und D. Leigh: *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, IMF Working Paper 13/1 (Washington, 2013). Siehe auch D. Holland und J. Portes: „Self-defeating austerity?“ in *National Institute of Economic Review* (2012, 11(1)).

können, um das Wachstum anzukurbeln. Von den großen Zentralbanken in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften sind Versuche unternommen worden, diesen Zwang durch die Annahme von unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen zu umgehen, deren Wirksamkeit ist aber nach wie vor umstritten.⁷⁰

76. Fiskalische Expansion, die in einer Zeit geringen Wachstums auf produktive Investitionen ausgerichtet ist, wird auch wirksamer sein als Sparmaßnahmen, um Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Das höhere Wachstum, das generiert wird, bedeutet, dass ein gegebenes Niveau der Staatsverschuldung einen geringeren Teil des neuen höheren BIP-Niveaus ausmachen wird. Mit dem BIP werden auch die staatlichen Einnahmen steigen. Die Verfechter von fiskalischen Anreizen geben auch vor, dass die sich daraus ergebende Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit Hysteresiseffekte abschwächen würde, indem die durch eine längere Abwesenheit vom Arbeitsmarkt verursachten Qualifikationsverluste vermieden werden, die zu Hysteresiseffekten führten, wobei Arbeitslosigkeit selbst nach einer Erholung auf einem höheren Niveau verharret als vor der Krise.

77. Ein weiterer Vorteil eines Konjunkturprogramms besteht darin, dass es, wenn es auf die dringend benötigten Investitionen in produktive wirtschaftliche und soziale Infrastruktur ausgerichtet ist, langfristigen Nutzen bringen wird, indem das Wachstumspotential der Volkswirtschaft verstärkt wird. In Anbetracht des derzeitigen durch niedrige Realzinssätze gekennzeichneten Umfelds wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis solcher Investitionen sehr hoch: Tatsächlich würden sie sich über den mittelfristigen Zeitraum, in dem der wachstumsverstärkende Nutzen dieser Investitionen erreicht würde, von selbst finanzieren.⁷¹

78. Die Befürworter von fiskalischen Anreizen räumen ein, dass den wahrgenommenen Risiken, die mit nicht nachhaltigen öffentlichen Finanzen verbunden sind, gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Die Bekanntgabe glaubwürdiger mittelfristiger Ziele für eine Haushaltskonsolidierung würde die Finanzmärkte davon überzeugen, dass eine anfangs höhere Verschuldung zur Finanzierung eines Konjunkturprogramms keine völlige Außerachtlassung der staatlichen Verschuldung bedeutet. Als erstes muss signalisiert werden, dass die Regierungen es mit der mittelfristigen Haushaltskonsolidierung ernst meinen und einen glaubwürdigen Plan haben, dies nach Umsetzung eines termingebundenen Konjunkturprogramms zu erreichen. Nach der Stimulierungsphase sollte die Volkswirtschaft auf dem Weg zu einer Erholung schon ein gutes Stück vorangekommen sein und sich daher in einer besseren Lage befinden, um die Schulden mittelfristig abbauen zu können.

79. Die unlängst von Japan getroffenen politischen Maßnahmen zeigen den potentiellen praktischen Nutzen eines solchen Ansatzes auf. Im November 2012 führte Japan eine neue Politik ein, die quantitative Lockerungen mit fiskalischen Anreizen verbindet. Die ersten Anzeichen sind positiv: Die Arbeitslosenquote ist die niedrigste seit fünf Jahren, während Prognosen darauf hindeuten, dass das vierteljährliche Wachstum sich beschleunigt hat. Gleichzeitig hat die Regierung ihre Absicht signalisiert, die hohe staatliche Verschuldung mittelfristig durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer zwecks Steigerung der Einnahmen anzugehen, um dem höheren Haushaltsdefizit, das sich aus dem Konjunkturpaket ergibt, entgegenzuwirken.⁷²

⁷⁰ M. Woodford: *Methods of policy accommodation at the interest-rate lower bound*, für einen Vortrag auf dem Symposium in Jackson Hole erstelltes Papier "The Changing Policy Landscape", 31. Aug.-1. Sept. 2012.

⁷¹ Beispielsweise B. De Long und L. Summers: *Fiscal policy in a depressed economy*, Brookings Paper on Economic Activity, Frühjahr 2012, S. 233-298. Die Autoren haben ein formales Modell entwickelt, um diese „Selbstfinanzierungsthese“ zu stützen.

⁷² New York Times: "Japan's central bank votes to maintain stimulus plans", 5. Sept. 2013, <http://www.nytimes.com/2013/09/06/business/global/central-bank-says-japans-economy-is-recovering.html>.

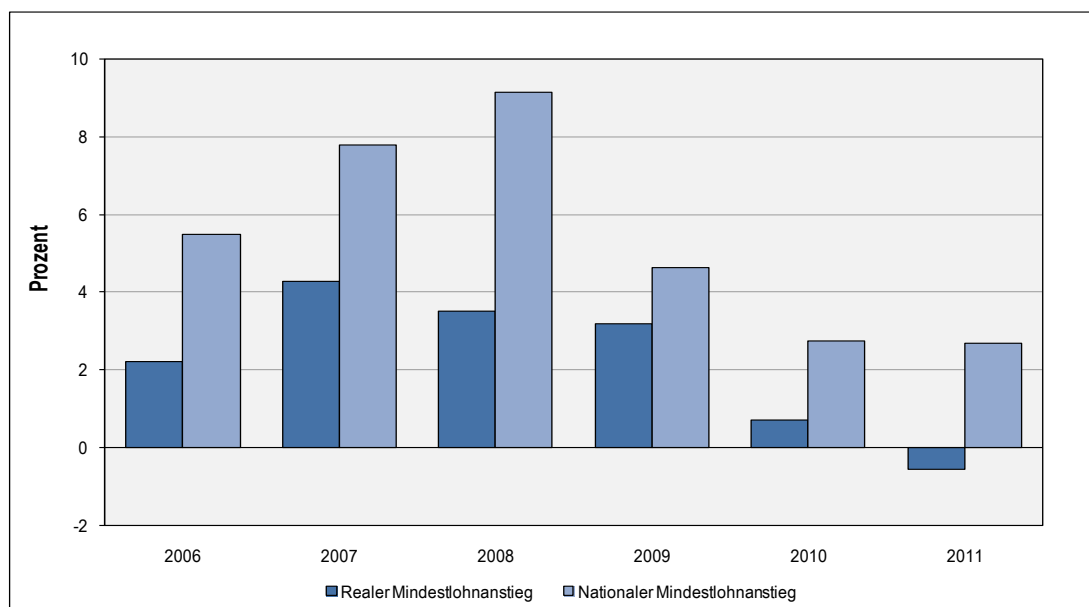
80. Zwar war gesamtwirtschaftliche Politik für die Debatte über Reaktionen auf die Krise von zentraler Bedeutung, sie ist aber keineswegs die einzige Politik, die vom Standpunkt der Beschäftigung aus gesehen von Bedeutung ist. Hinsichtlich des Schwergewichts, das auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Lohnpolitik, Lohnsubventionen, Arbeitsteilungsregelungen und sozialen Dialog gelegt wurde, waren erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern zu verzeichnen.

81. Einige Länder erhöhten die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in dem Versuch, den Anstieg der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit einzudämmen. Solche Maßnahmen sind, wie oben angemerkt, auch wichtig für die Vermeidung von Hysteresiseffekten.

82. Interessant ist die Feststellung, dass die Maßnahmen, die getroffen wurden, insbesondere auf die Jugendbeschäftigung zielten, selbst in Ländern, in denen Sparmaßnahmen im Vordergrund standen.⁷³

83. Im Kontext von Konjunkturprogrammen sind Lohnsubventionen und Arbeitsteilungsregelungen in mehreren Ländern eingeführt worden. Solche Maßnahmen tragen dazu bei, die Beschäftigung sowohl direkt durch den Anreizeffekt als auch indirekt durch die positiven Auswirkungen von zusätzlicher Beschäftigung auf die Gesamtnachfrage zu erhöhen. Solche Programme waren besonders wirksam in Deutschland, wo die durch Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern eingeführte Kurzarbeit Unternehmen dabei half, den Betrieb aufrechtzuerhalten und die Belegschaft weiterzubeschäftigen.

Abbildung 1.8. Mindestlohnanstieg in entwickelten Volkswirtschaften, 2008-11



Anmerkung: Beruht auf einem nicht gewichteten einfachen Durchschnitt der geschätzten Zuwachsraten der realen und nominalen Mindestlöhne in 26 entwickelten Volkswirtschaften.

Quelle: IAA: Global Wage Database.

84. In den entwickelten Ländern nutzten die Entscheidungsträger den Mindestlohn aktiv als ein Mittel zur Erhöhung der Einkommenssicherheit der verletzlichsten Arbeitnehmer von Beginn der Krise an bis 2009; in den Jahren danach wurde der Mindestlohn in den meisten Fällen aber nur im Hinblick auf einen Inflationsausgleich angepasst, in der Regel in dem Versuch, die Beschäftigungsraten aufrechtzuerhalten (Abbildung 1.8).

⁷³ Die IAA-Hauptabteilung Beschäftigungspolitik sammelt auf regelmäßiger Grundlage Informationen über die Beschäftigungspolitik, um weltweite Tendenzen der Beschäftigungspolitik für Jugendliche zu analysieren.

Mindestlöhne werden auch in einer großen Mehrheit von Schwellen- und Entwicklungsländern angewendet, wenngleich in vielen von ihnen die Raten weiterhin unter der Armutsgrenze oder dem Haushaltsexistenzminimum liegen.⁷⁴

85. Die Erholung von dem derzeitigen Konjunkturrückgang steht auf der G20-Agenda weiterhin ganz oben. Die Führer auf dem Gipfel von Sankt Petersburg im September 2013 bekräftigten Folgendes: „Die Stärkung des Wachstums und die Schaffung von Arbeitsplätzen haben für uns oberste Priorität, und wir verpflichten uns fest zur Ergreifung von entscheidenden Maßnahmen, um auf einen beschäftigungsintensiven, starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstumspfad zurückzukehren“. Sie stellten ferner fest: „Wir verpflichten uns zur Zusammenarbeit, um die großen globalen wirtschaftlichen Herausforderungen anzugehen [darunter]... Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, insbesondere unter jungen Menschen. Wir sind geeint in der Entschlossenheit, qualitativ bessere und produktivere Arbeitsplätze zu schaffen. Koordinierte und integrierte staatliche Maßnahmen (makroökonomische, finanzielle, fiskalische, in Bezug auf Bildung, Qualifikationsentwicklung, Innovation, Beschäftigung und sozialen Schutz) sind eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen dieses Ziels“.⁷⁵

1.2. Strukturelle Trends und Triebkräfte des Wandels

86. Über die Auswirkungen der Krise hinaus ist es unerlässlich, dass die Entscheidungsträger und die Mitgliedsgruppen der IAO über ein klares Verständnis der langfristigen strukturellen Trends verfügen, die die Welt der Arbeit tiefgreifend verändern, und davon, wie sie sich auf die Arbeitsmärkte auswirken. Dieser Abschnitt des Berichts wird sich mit einigen dieser wesentlichen Trends und Triebkräfte des Wandels sowie den Hauptherausforderungen befassen, die sie für die Beschäftigungspolitik in entwickelten und Entwicklungsländern darstellen.

1.2.1. Globalisierung, die neue Geographie des Wachstums und die mit Strukturwandel, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität verbundenen Herausforderungen

87. Die Globalisierung ist seit den 1990er Jahren die Haupttriebkraft des Wandels der Wachstums- und Beschäftigungsmuster in der weltweiten Wirtschaft gewesen. Sie war gekennzeichnet durch das rasche Wachstum der internationalen Handels-, Investitions- und Finanzströme, das durch eine Welle der wirtschaftlichen Liberalisierung sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern ermöglicht worden ist. Neue Informations- und Telekommunikationstechnologien (IKT) haben die Koordinierung von komplexen multinationalen Produktionssystemen wirtschaftlicher und einfacher gemacht.

88. Diese Entwicklungen haben die Möglichkeiten der Entwicklungsländer, die eine Integration in die globale Wirtschaft anstreben, erheblich erweitert, von der Ausfuhr von Rohstoffen und/oder Fertigerzeugnissen hin zur Besetzung einer Nische innerhalb des globalen Produktionssystems und zur Teilnahme an dem florierenden Handel mit Dienstleistungen. Die traditionelle Auffassung, dass Tätigkeiten des Dienstleistungssektors nicht handelbar sind, ist widerlegt worden, was zu der raschen Ausweitung des Handels mit Dienstleistungen geführt hat, einschließlich der Auslagerung von Dienstleistungstätigkeiten an einige Entwicklungsländer. Angefangen mit einfachen repetitiven Aufgaben wie Dateneingabe und -verarbeitung sind die ausgelagerten Tätigkeiten seitdem über

⁷⁴ IAA: General Survey 2014 on minimum wage fixing instruments (Genf, 2013).

⁷⁵ G20: *G20 Leaders' Declaration*, Saint Petersburg Summit, 5.-6. Sept. 2013, S. 3, http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf.

mittlere Tätigkeiten wie die Arbeit in Callcentern auf der Qualifikationsleiter immer weiter aufgestiegen und umfassen jetzt ein ganzes Spektrum von komplexen professionellen Aufgaben.

89. Seit 1990 hat sich eine neue Geographie des Wachstums herauskristallisiert, wobei die durchschnittliche Wirtschaftswachstumsrate der Entwicklungsländer als Gruppe konstant höher war als die der Länder mit hohem Einkommen. Zwischen 1990 und 2000 betrug die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate der Entwicklungsländer 4,2 Prozent, etwas mehr als doppelt soviel wie die 2 Prozent der Länder mit hohem Einkommen. Zwischen 2000 und 2012 vergrößerte sich dieser Abstand erheblich, wobei die Entwicklungsländer ein Wachstum von 6,3 Prozent pro Jahr und die Länder mit hohem Einkommen ein Wachstum von nur 1,7 Prozent verzeichneten.⁷⁶

90. Dieses bemerkenswerte Wachstum fand in allen Entwicklungsregionen statt, im Gegensatz zum Wachstum in früheren Jahrzehnten, das weitgehend durch Wachstum in der asiatischen Region angetrieben wurde, einschließlich der Schwellenländer Asiens sowie China und Indien. Zwischen 2000 und 2012 belief sich das jährliche Wachstum in Afrika auf 5 Prozent, übertroffen nur von den 9,3 Prozent in Asien und der pazifischen Region. Die entsprechenden Zahlen für Lateinamerika und die Karibik und für den Mittleren Osten und Nordafrika waren 3,5 bzw. 4,5 Prozent.⁷⁷

91. Diese Entwicklung der Wachstumsraten hatte zur Folge, dass sich der Anteil der Entwicklungsländer am globalen BIP von 17 Prozent im Jahr 1990 auf 36 Prozent im Jahr 2012 und ihr Beitrag zum Wachstum der Weltwirtschaft von 28 Prozent im Jahr 1990 auf rund 40 Prozent von 2003-07 und seit 2008 noch weiter auf fast 75 Prozent erhöht hat.⁷⁸ In Anbetracht der Bemühungen der fortgeschrittenen Volkswirtschaften, auch nur das Wachstumsniveau vor der Krise wieder zu erreichen, dürfte sich an dieser Wachstumsverteilung so schnell nichts ändern.

92. Optimisten vertreten die Ansicht, dass die neue globale Wirtschaft ein starker Motor für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sein wird und dass eine expandierende Weltwirtschaft es immer mehr Entwicklungsländern ermöglichen wird, dem „Konvergenzklub“ der Länder beizutreten, deren Pro-Kopf-Einkommen rascher steigt als das der fortgeschrittenen Länder.

93. Andere Forscher unterstreichen jedoch, dass bisher nur wenige Entwicklungsländer eine rasche exportgestützte Industrialisierung erreicht oder einen Anteil an den ausgelagerten Dienstleistungstätigkeiten erlangt haben. Auch die ausländischen Direktinvestitionen und andere Finanzströme haben sich stark auf eine Handvoll von erfolgreichen Ländern konzentriert. Obschon beispielsweise neun der führenden 20 Volkswirtschaften, die ADI anzogen, Entwicklungsländer waren, ging der größte Teil dieser Zuflüsse nach China und Brasilien, und keines der Top-20-Länder war ein afrikanisches Land.⁷⁹

94. Insgesamt war es sehr schwierig, das hohe Wachstum über mehrere Jahrzehnte aufrechtzuerhalten. Die Liste der Länder, die seit 1950 ein Pro-Kopf-Wachstum von über 4,5 Prozent pro Jahr drei Jahrzehnte lang oder länger aufrechterhalten haben, ist sehr kurz und umfasst Länder in Südeuropa, diejenigen, die einen Mineralienboom verzeichneten, und die „Tigerstaaten“ von Ost- und Südostasien. Eine Reihe von asiatischen Län-

⁷⁶ Weltbank: World Development Indicators Database, 2013.

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ UNCTAD: *Trade and Development Report, 2013* (New York und Genf, 2013).

⁷⁹ UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development* (New York und Genf, 2013), S. xiv.

dern mit mittlerem Einkommen, darunter China, sind in der sogenannten „Falle des mittleren Einkommens“ gefangen, da es ihnen schwerfällt, in die Gruppe mit hohem Einkommen aufzusteigen.

95. Auch der Wiederbelebung des Wachstums in Afrika ist Beifall zu zollen: Das Wachstum beschleunigte sich nicht nur in den 2000er Jahren, sondern im Jahr 2012 zog der Kontinent zunehmende ADI-Zuflüsse an zu einem Zeitpunkt, als diese Zuflüsse insgesamt rückläufig waren.⁸⁰ Langfristig gesehen kompensiert die Erholung des Wachstums in Afrika indessen nur die lange Zeit des Rückgangs der mittleren Wachstumsraten zwischen 1980 und der Mitte der 1990er Jahre – ein Phänomen, das als die „verlorenen Jahrzehnte“ bezeichnet worden ist, nicht nur für Afrika, sondern für die Entwicklungswelt insgesamt.⁸¹

96. Bisher haben es nur relativ wenige Entwicklungsländer vermocht, einen Prozess der produktiven strukturellen Transformation in Gang zu setzen, der vom Fertigungssektor angeführt wird und auf dem technologischen Wandel beruht. Die Republik Korea, Taiwan (China) und Hongkong (China) werden oft als Beispiele dafür angeführt, was Entwicklungsländer diesbezüglich erreichen können. Diesen Ländern ist es gelungen, von der einfachen Montage von eingeführten Vorleistungen bis zur höchsten Stufe der industriellen Entwicklung aufzusteigen, mit Herstellern von Originalmarken, die selbst Akteure in der globalen Industrie sind. Sie haben auch eine regionale Lieferkette aufgebaut, die asiatischen Ländern mit niedrigerem Einkommen den Einstieg in Fertigungstätigkeiten ermöglicht haben. Die Einführung neuer Technologien bewirkte eine Verbesserung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit auf betrieblicher und sektoraler Ebene (durch höhere Marktanteile und geringere Produktionskosten), was Investitionen förderte, die zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen führten.

97. Es ist wichtig, auf den Beitrag zum Erfolg dieser Länder hinzuweisen, den die Verteilung von Produktivitätszuwächsen an die Arbeitnehmer sowohl durch Arbeitseinkommen als auch durch Arbeitszeit im Lauf des Erwerbslebens der Menschen geleistet hat, wodurch die arbeitssparenden Effekte des technologischen Wandels kompensiert wurden. Solche positiven Faktoren sind jetzt weniger offensichtlich, da in vielen Ländern ein rückläufiger Lohnanteil am Volkseinkommen Hand in Hand geht mit der Schwächung der Arbeitsmarktinstitutionen und der Zunahme von nicht traditionellen Arbeitsformen.

98. Der rasche Technologietransfer von reicheren in ärmere Länder ist jedoch nicht immer von Vorteil. Er verstärkt oft das Phänomen des Wachstums ohne Arbeitsplätze in Anbetracht der in der Regel größeren Kapitalintensität der Produktionsmethoden in den reicheren Ländern. Seine potentiell positiven Auswirkungen können auch dadurch eingeschränkt werden, dass die Arbeitnehmer nicht auf die Anforderungen der Technologien vorbereitet sind.

99. Diese Faktoren erklären zum Teil, weshalb es Entwicklungsländern in anderen Regionen schwergefallen ist, den Erfolg der ostasiatischen Vorbilder zu wiederholen. Zwar hat eine wachsende Zahl von ihnen arbeitsintensive Industrien geschaffen, insbesondere im Bekleidungs- und Schuhwarenssektor, aber nur wenige sind in der Wertschöpfungskette sehr viel weiter nach oben gerückt.⁸² Gleichzeitig hat der Sprung von der Landwirtschaft in den Dienstleistungssektor die Dominanz der informellen Beschäfti-

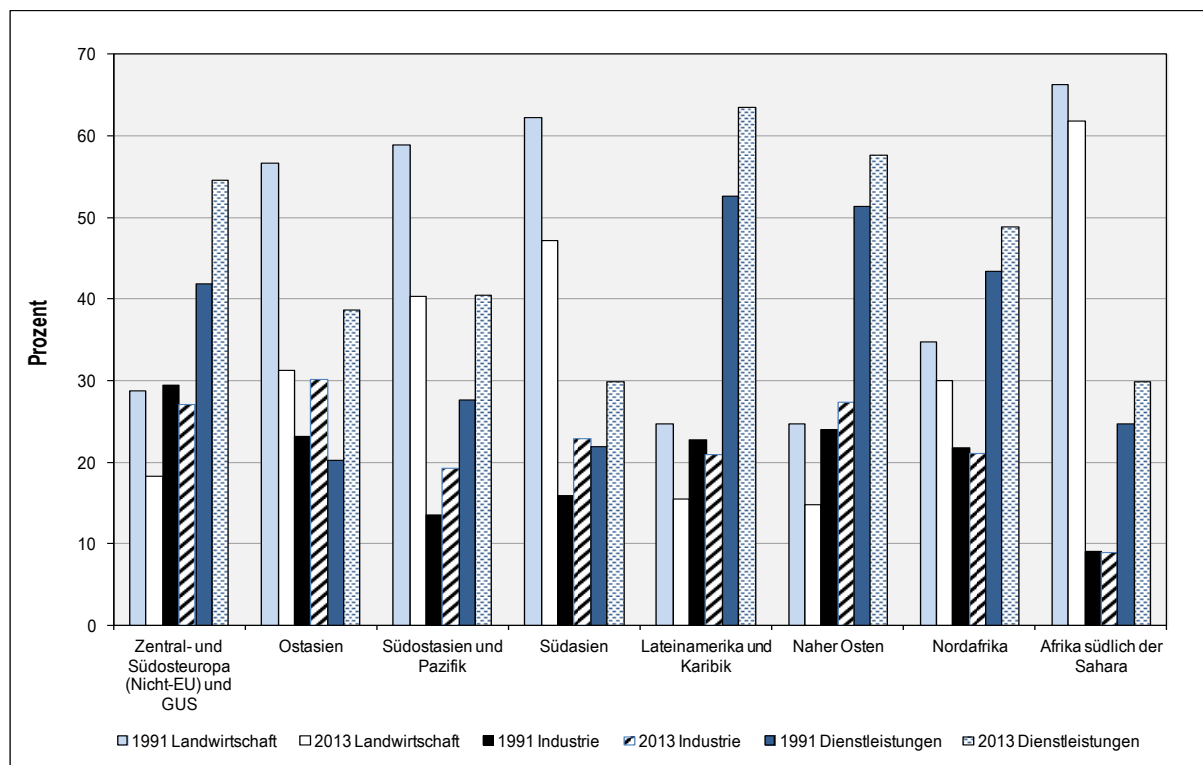
⁸⁰ Ebd.

⁸¹ W. Easterly: “The lost decades: Developing countries’ stagnation in spite of policy reform 1980-1998”, in *Journal of Economic Growth* (2001, 6(2)), S. 135-157.

⁸² R. Wade: “After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries”, in *Global Policy*, 1(2), 2010, S. 152.

gung aufrechterhalten und die Entwicklung des produktivitätsschwachen Segments des Dienstleistungssektors gefördert. Wie Abbildung 1.9 zeigt, ist der Anteil der Industrie an der Beschäftigung in allen Regionen im Verlauf der beiden letzten Jahrzehnte weniger stark gestiegen als der Anteil des Dienstleistungssektors – selbst in Ostasien.

Abbildung 1.9. Beschäftigungsanteile nach Sektor, 1991 und 2013



Quelle: IAA: Trends Econometric Models, Okt. 2013.

100. Mancherorts sind Sorgen über die „verfrühte Deindustrialisierung“ in der Entwicklungswelt zum Ausdruck gebracht worden. Die Grundthese lautet, dass der Übergang von der verarbeitenden Industrie zu Dienstleistungen in den Entwicklungsländern auf einem weitaus niedrigeren Einkommensniveau erfolgt als in der historischen Erfahrung der Industrieländer. Infolgedessen sind die Entwicklungsländer nicht in der Lage, von den Vorteilen höherer Produktivität, die mit einem von der verarbeitenden Industrie ausgehenden Strukturwandel verbunden sind, zu profitieren und damit die Produktivitätslücke zwischen reichen und armen Ländern zu verringern.⁸³

101. Gleichzeitig kommt ein Umdenken in Bezug auf aktive politische Maßnahmen zur Förderung eines produktiven Strukturwandels voran. Investitionen in die industrielle Produktion spielen eine wichtige Rolle bei der Stimulierung des Produktivitätswachstums, sowohl durch die Steigerung der Kapazität als auch durch die Einführung technologischer Veränderungen, und ein rasch wachsender Industriesektor steigert die Gesamtnachfrage und fördert weitere Investitionen und technologische Veränderungen.⁸⁴

102. In einem Bericht des McKinsey Global Institute über Beschäftigung in Afrika werden „gezielte, von Staats- und Regierungschefs und Wirtschaftsführern umzusetzende

⁸³ D. Rodrik: „The perils of premature deindustrialization“, in *Project Syndicate* (11. Okt. 2013).

⁸⁴ UNCTAD: *World Investment Report 2013: Global value chains – Investment and trade for development* (New York und Genf, 2013).

Strategien zur Förderung des Wachstums in Sektoren mit dem größten Potential für die Schaffung von Arbeitsplätzen“ befürwortet.⁸⁵ Dies wird „einen durchgängigen Ansatz [erfordern], der die vielen Wachstumshindernisse entlang spezifischer Industrie-Wertschöpfungsketten beseitigt und die Infrastruktur, die Finanzierung, das geschäftliche Umfeld und die Qualifikationen der Arbeitskräfte schafft, die die Voraussetzungen für ein Florieren der Zielindustrien sind“.⁸⁶ Diese aktiven politischen Maßnahmen können nicht nur in der verarbeitenden Industrie, sondern auch in hochproduktiven Bereichen der Landwirtschaft⁸⁷ und in modernen Dienstleistungsbereichen angewendet werden, vorausgesetzt, dass die Zielindustrien über das Potential verfügen, produktive Arbeitsplätze zu schaffen. Außerdem wird die landwirtschaftliche Diversifizierung in den nächsten fünf bis zehn Jahren in etlichen afrikanischen Ländern weiterhin ein Kernbestandteil jeder Wachstums- und Beschäftigungsförderungsstrategie sein.⁸⁸

103. Ein wichtiges Thema der Diskussion über den Strukturwandel ist die Beziehung zwischen Beschäftigung und Produktivität. Neuere Untersuchungen im IAA über die Zusammenhänge zwischen Beschäftigung und Produktivität betonen erstens, dass Produktivitätswachstum sowohl durch intrasektorale als auch durch sektorale Ressourcenallokation getrieben wird, und zweitens, dass eine negative Beziehung zwischen Beschäftigungswachstum und Arbeitsproduktivitätswachstum für die gesamte Stichprobe von Ländern und für alle Unterstichproben nach Einkommensniveau festgestellt werden kann.⁸⁹

104. Dennoch sind manche optimistisch, dass die Konvergenz zwischen Entwicklungsländern und fortgeschrittenen Ländern, die in den beiden letzten Jahrzehnten zu beobachten war, aufrechterhalten werden kann, da die Faktoren, die sie ermöglichten, weiterbestehen werden. Die Investitionsraten in den Entwicklungsländern waren höher als in den fortgeschrittenen Ländern, und dies lässt sich leicht aufrechterhalten.⁹⁰ Gleichzeitig wird die „demographische Dividende“ (siehe Abschnitt 1.2.2), die vielen Entwicklungsländern zugute kommt, noch einige Jahrzehnte lang fortbestehen.

105. Wenngleich die Globalisierung die Möglichkeiten der Entwicklungsländer für ein beschleunigtes Wachstum und eine beschleunigte Schaffung von Arbeitsplätzen erheblich erweitert hat, so bleiben doch enorme Hindernisse bestehen.

106. Der Prozess der Globalisierung und Entwicklung verläuft der Natur nach ungleich, Investitionen konzentrieren sich tendenziell in Ländern, die eine kritische Mindestmasse an guter Infrastruktur, Qualifikationen und Unterstützungsdiensten bieten können, die von multinationalen Unternehmen benötigt werden. Das Hauptproblem besteht darin, dass kleine Unterschiede bei den Anfangsbedingungen im Allgemeinen kumulativ sind, was höhere Barrieren für Nachzügler zur Folge hat und damit eine allgemeine Konvergenz zwischen den Ländern behindert.

⁸⁵ McKinsey: *Africa at work: Job creation and inclusive growth* (2012), S. 2.

⁸⁶ Ebd., S. 3.

⁸⁷ Dies wird bei den Diskussionen zu dem ACI über menschenwürdige Arbeit in der ländlichen Wirtschaft ein wichtiger Aspekt sein.

⁸⁸ C. Hidalgo: *Discovering Southern and East Africa's industrial opportunities*, Economic Policy Paper Series 2011, The German Marshall Fund of the United States (Washington, 2011).

⁸⁹ I. Islam und D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development* (IAA und Palgrave Macmillan, Genf, 2014), Kap. 5; und P. N. Junankar: *Is there a trade-off between employment and productivity?*, IZA Diskussionspapier Nr. 7717 (Nov. 2013).

⁹⁰ K. Dervis: „Convergence, interdependence and divergence“, in *Finance and Development* (Sept. 2012, 49(3)).

107. Einige dieser Hindernisse können nur durch gemeinsame Aktionen auf globaler Ebene überwunden werden; es bestehen aber auch ernste Herausforderungen für die nationale Politik, einschließlich der Beschäftigungspolitik, im Zusammenhang mit der erfolgreichen Integration in die Weltwirtschaft.

108. Bei einer Erörterung der neuen Geographie des Wachstums müssen daher die Aussichten für Konvergenz und Strukturwandel aus dem Blickwinkel sowohl der Beschäftigung als auch der Entwicklung betrachtet werden. Die große politische Herausforderung besteht darin, wie das gute Wirtschaftswachstum der Entwicklungswelt in den letzten Jahren in greifbare und vielen zugute kommende Vorteile auf dem Gebiet der Beschäftigung und des sozialen Wohlergehens umgesetzt werden kann.

109. Politische Maßnahmen, die der makroökonomischen Stabilität, der Marktliberalisierung und einer guten Wirtschaftsführung förderlich sind, sind notwendige, aber nicht ausreichende Voraussetzungen für einen Erfolg. Eine aktive Förderung des Strukturwandels in Richtung hochproduktiver Tätigkeiten ist ebenfalls unerlässlich.⁹¹ Beschäftigungsfreundliche makroökonomische Rahmenbedingungen (wie in Abschnitt 2.2 erörtert) werden das Fundament für ein nachhaltiges Wachstum schaffen, das die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen fördert.

110. Politische Maßnahmen, die sowohl Investitionen als auch die Industrieproduktion fördern, sollten in nationalen Beschäftigungsstrategien eine Schlüsselrolle spielen. Sie sollten mit einkommensverteilungs- und lohnpolitischen Maßnahmen kombiniert werden, die auf eine gerechte Verteilung von Produktivitätszuwächsen zielen. Dieser zweigleisige Ansatz dürfte der geeignetste sein, um den Zusammenhängen zwischen Beschäftigung und Produktivität Rechnung zu tragen.

1.2.2. Der neue demographische Kontext

111. Auf der IAK 2013 wurden die weitreichenden Konsequenzen des derzeitigen und künftigen demographischen Kontextes für die Beschäftigung und den sozialen Schutz erörtert.⁹²

112. Die Weltbevölkerung wird trotz rückläufiger Fertilitätstrends weiter wachsen, von 6,9 Milliarden im Jahr 2010 auf 9,3 Milliarden im Jahr 2050. Diese Bevölkerungszunahme wird sich auf die weniger entwickelten Regionen konzentrieren, während die Bevölkerung der stärker entwickelten Regionen stabil bleiben wird. Das künftige Bevölkerungswachstum wird voraussichtlich fast ausschließlich in städtischen Gebieten stattfinden.

113. Nahezu alle entwickelten Länder weisen Fertilitätsraten unter den 2,1 Kindern pro Frau auf, die notwendig sind, um die Bevölkerungsgröße auf ihrem derzeitigen Niveau zu halten. Um 2040-45 wird Afrika die einzige Region mit einer Fertilitätsrate sein, die über dem Reproduktionsniveau liegt.

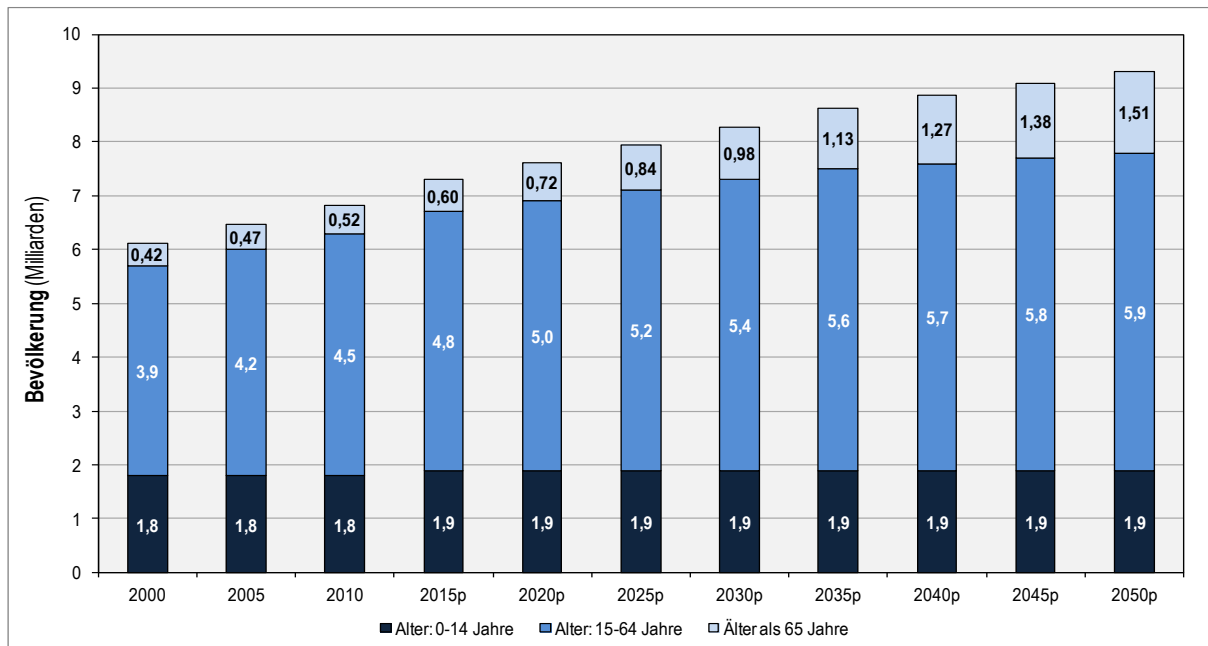
114. Die Lebenserwartung bei der Geburt, eine weitere Determinante der Bevölkerungsentwicklung, wird voraussichtlich in allen Regionen steigen. In einer Reihe von Ländern, vor allem im subsaharischen Afrika, hat HIV/Aids tiefgreifende negative Auswirkungen auf die Lebenserwartung.

⁹¹ D. Rodrik: *The future of convergence*, Faculty Research Working Paper Series RWP11-033 (Harvard University, Boston, 2011).

⁹² IAA: *Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext*, Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

115. Infolge dieser und anderer Faktoren vollzieht sich bei der Altersverteilung der Weltbevölkerung ein tiefgreifender Wandel. Prognosen zufolge wird die Bevölkerung über 65 Jahre bis 2050 dreimal so groß sein wie 2010, während die Bevölkerung unter 15 Jahren stabil bleiben wird (siehe Abbildung 1.10). Drei Viertel der älteren Bevölkerung der Welt werden in Entwicklungsländern leben, insbesondere in Asien, die Mehrheit von ihnen Frauen.

Abbildung 1.10. Weltgesamtbevölkerung nach Altersgruppen, 2000-50



p = Projektionen.

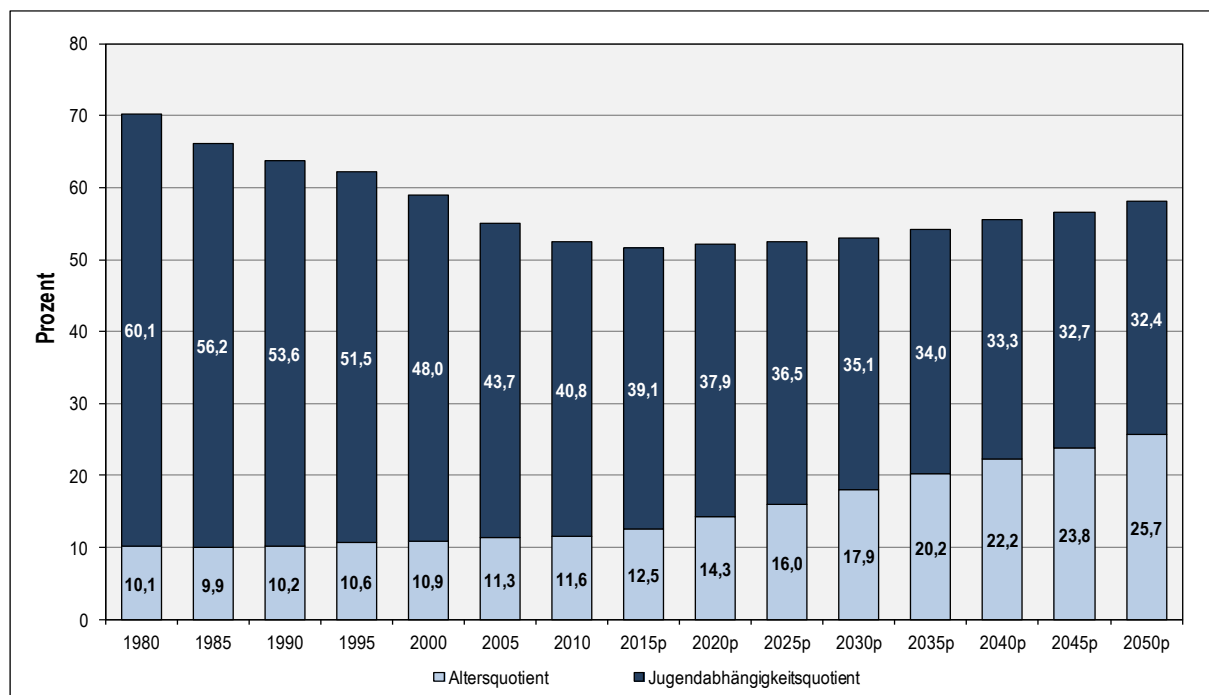
Quelle: Vereinte Nationen (UN): World Population Prospects, 2010.

116. Von den Alterungstrends der Bevölkerung sind alle Länder betroffen, wenn auch in unterschiedlichem Tempo und mit verschiedenen Zeithorizonten.

117. Das Bevölkerungswachstum und die Alterungstrends werden die Erwerbsbevölkerung in den kommenden zehn Jahren um 404 Millionen Menschen ansteigen lassen. Die Zunahme der Erwerbsbevölkerung in den Entwicklungsländern wird besonders ausgeprägt sein, während sie in den entwickelten Ländern stagnieren oder sogar abnehmen wird.

118. Der neue demographische Kontext und seine Wechselbeziehungen mit den Arbeitsmärkten haben tiefgreifende Folgen für die Migrationsdynamik. Heutzutage sind geschätzte 105 Millionen Migranten wirtschaftlich aktiv. Die Migration zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird zunehmend als ein wichtiges Element der Beschäftigungspolitik in Herkunfts- und Bestimmungsländern angesehen. Das Altern der Bevölkerung und die potentielle Gefahr eines Mangels an Arbeits- und Fachkräften werden die Nachfrage nach Wanderarbeitnehmern in bedeutenden Wirtschaftssektoren wie dem Gesundheits- und Betreuungssektor voraussichtlich steigen lassen.

119. Insgesamt wird das Verhältnis der Menschen außerhalb des erwerbsfähigen Alters zu denjenigen im erwerbsfähigen Alter (auch als wirtschaftlicher Abhängigkeitsquotient bezeichnet) nach 2015 zunehmen (siehe Abbildung 1.11). Im Jahr 2050 werden auf vier Menschen im arbeitsfähigen Alter sechs Menschen kommen, die auf deren Einkommen angewiesen sind. Wo sich die Verlangsamung des Bevölkerungswachstums abgeschwächt hat, entsteht eine potentielle „demographische Dividende“, die sich die Entwicklungsländer durch Annahme der richtigen Politik zunutze machen können.

Abbildung 1.11. Weltgesamtabhängigkeitsquotienten, aufgeschlüsselt nach Alter, 1980-2050

p = Projektionen.

Quelle: UN: World Population Prospects, 2010.

120. Die Vorteile einer demographischen Dividende stellen sich nicht von selbst ein, sondern hängen von Institutionen und politischen Maßnahmen ab. Eine Grundvoraussetzung sind energische Anstrengungen, um die Schaffung von produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten zu maximieren. Hohe Jugendarbeitslosigkeit, minderwertige Arbeitsplätze und niedrige Erwerbsquoten – die heute in vielen afrikanischen und asiatischen Ländern vorherrschen – schmälern den Nutzen, der sich aus einer verhältnismäßig größeren Erwerbsbevölkerung ergeben kann.

121. Dagegen stellt in den meisten entwickelten Ländern das Altern der Bevölkerung die größte demographische Herausforderung dar. Einige Entwicklungsländer sind ebenfalls bereits davon betroffen. Angesichts der zunehmenden Altersquotienten wird die Finanzierung des sozialen Schutzes, insbesondere der Gesundheitsversorgung und der Renten, schwieriger. Es besteht auch die Gefahr, dass das Wachstum durch einen Mangel an Arbeits- und Fachkräften behindert wird.

122. Die von der IAK im Jahr 2013 angenommene EntschlieÙung betonte, dass die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen im Hinblick auf die Bewältigung der demographischen Herausforderung eine innovative und umfassende Kombination von Maßnahmen gestalten müssen, die den Wechselbeziehungen zwischen demographischen Verschiebungen, Beschäftigung, Arbeitsmigration, sozialem Schutz und wirtschaftlicher Entwicklung Rechnung trägt. Sie sollte Maßnahmen umfassen mit dem Ziel, die Jugendbeschäftigung zu fördern, die Altersdiskriminierung zu verhindern und zu bekämpfen, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, Arbeitnehmer mit Behinderungen einzubinden, die Kinderarbeit zu beseitigen und eine gut gesteuerte Arbeitsmigration sicherzustellen. Alle Maßnahmen müssen von einer langfristigen Vision geprägt sein, die den Lebenszyklus umspannt.⁹³

⁹³ IAA: EntschlieÙung über Beschäftigung und sozialen Schutz im neuen demographischen Kontext, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

123. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von unterrepräsentierten Gruppen ist ein wesentliches Element der Maßnahmen. Um dies zu erreichen, wird es entscheidend darauf ankommen, qualitativ gute Arbeitsplätze bereitzustellen und Maßnahmen vorzusehen im Hinblick auf Familienunterstützung und Work-Life-Balance, einschließlich Kinder- und Altenbetreuungseinrichtungen, Mutterschutz und in gegenseitigem Einvernehmen beschlossener und frei gewählter Teilzeitarbeit. Integrierte und kohärente Ausbildungsansätze, die an die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts und Möglichkeiten für lebenslanges Lernen gekoppelt sind, sind unerlässlich.

124. Es sollten umfassende, angemessene und nachhaltige Systeme der Sozialen Sicherheit eingerichtet und aufrechterhalten werden, die dem neuen demographischen Kontext Rechnung tragen. Erforderlich sind Basisniveaus für Sozialschutz, durch die mindestens sichergestellt wird, dass alle während des gesamten Lebens Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung und zu grundlegender Einkommenssicherung haben.⁹⁴

125. Ein sozialer Dialog zur Bewältigung der mit dem neuen demographischen Kontext verbundenen Herausforderungen wird von zentraler Bedeutung sein, um wirksame, ausgewogene und nachhaltige Antworten auf die demographischen Herausforderungen zu finden.

126. Der vom Verwaltungsrat im November 2013 angenommene Folgeplan führte die Maßnahmen auf, die das Amt ergreifen könnte, um die Maßnahmen der IAO-Mitgliedsgruppen aus einer integrierten Beschäftigungs- und Sozialschutzperspektive zu unterstützen.⁹⁵

1.2.3. Ungleichheit und ihre Auswirkungen

127. Weltweit ist ein Trend zu steigender Einkommensungleichheit festzustellen (siehe Abbildung 1.12).⁹⁶ Dies umfasst sowohl die Verteilung des persönlichen Einkommens unter Einzelpersonen oder Haushalten als auch die Aufteilung des Volkseinkommens zwischen Gewinnen und Löhnen.

128. Insgesamt hat die Einkommensungleichheit (gemessen anhand des Gini-Index) in den Ländern mit hohem Einkommen während der letzten drei Jahrzehnte zugenommen, wobei der mittlere Wert zwischen 1980 und 2005 von 28,7 auf 30,1 gestiegen ist. In den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist die Ungleichheit dagegen zurückgegangen, wobei der mittlere Wert von 43,0 im Jahr 1980 auf 39,8 im Jahr 2005 gesunken ist. Diese Zahlen zeigen aber auch, dass das Niveau der Ungleichheit insgesamt in den Entwicklungsländern eindeutig höher ist als in den entwickelten Ländern.

129. Die Veränderungen der Einkommensungleichheit sind von Region zu Region verschieden. Ein leichter Abwärtstrend lässt sich zwischen 1980 und 2005 für Ostasien und den Pazifik, den Mittleren Osten und Nordafrika, Südasien und Afrika südlich der Sahara beobachten. Dagegen nahm die Einkommensungleichheit in Europa, Zentralasien sowie in Lateinamerika und der Karibik zu.⁹⁷

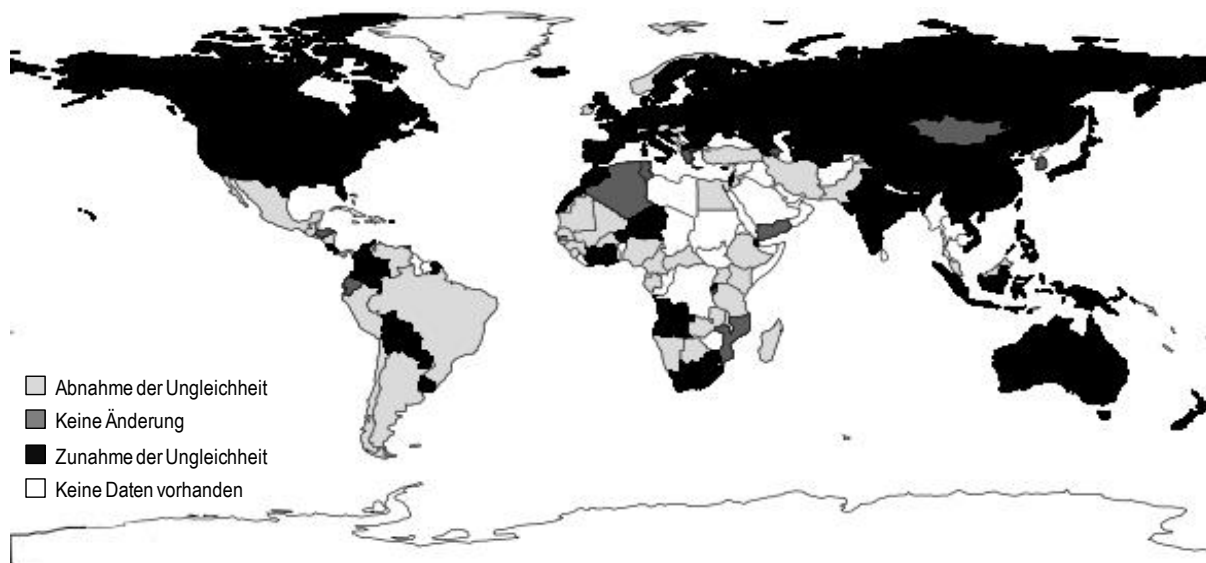
⁹⁴ IAA: Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012.

⁹⁵ IAA: *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 102. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz ergeben: Folgemaßnahmen zur Entschlieung über Beschäftigung und sozialen Schutz im neuen demographischen Kontext*, Verwaltungsrat, 319. Tagung, Genf, Okt. 2013, GB.319/INS/3/3.

⁹⁶ J. Berg: *Labour market institutions and inequality: Building social justice in the 21st century* (Cheltenham und Genf, erscheint demnächst).

⁹⁷ Die Veränderungen bei den Durchschnittswerten des Gini-Koeffizienten zwischen 1980 und 2005 sind in den Regionen wie folgt: Ostasien und Pazifik: -2,2; Europa und Zentralasien: +7,1; Lateinamerika und Karibik: +2,6; Naher Osten und Nordafrika: -2,3; Südasien: -2,1; und Afrika südlich der Sahara: -2,5.

Abbildung 1.12. Veränderungen der Ungleichheit in der Welt

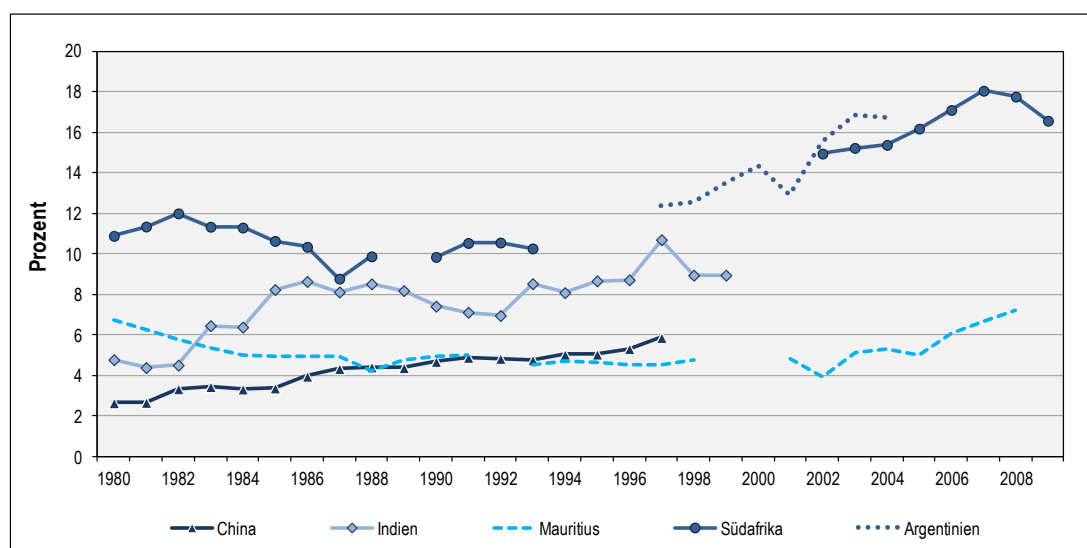


Anmerkung: Die verwandte Maßzahl ist der Vergleich des Gini-Koeffizienten für das erste Jahr zwischen 1990 und 1995, für das Daten zur Verfügung stehen, und das letzte Jahr zwischen 2005 und 2010, für das Daten zur Verfügung stehen; aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit von Daten für afrikanische Länder wurde eine weniger strikte Definition verwandt, indem Daten für folgende Länder und Jahre verwandt wurden: Burkina Faso: 1994 und 2003; Kamerun: 1990 und 2002; Zentralafrikanische Republik: 1992 und 2003; Côte d'Ivoire: 1990 und 2002; Gambia: 1992 und 2003; Mauretanien: 1990 und 2000; Mosambik: 1996 und 2005; Nigeria: 1990 und 2004; Vereinigte Republik Tansania: 1990 und 2001.

Quelle: F. Solt: „Standardizing the World Income Inequality Database“ in *Social Science Quarterly* (90(2)), S. 231-242; Standardized World Income Inequality Database, Version 3.1, Dez. 2011.

130. Es sei angemerkt, dass die Daten zu den Anteilen der Spitzeneinkommen einen leichten Aufwärtstrend des Anteils des obersten 1 Prozent in einigen ausgewählten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen erkennen lassen (siehe Abbildung 1.13).

Abbildung 1.13. Anteil des obersten 1 Prozent am Volkseinkommen in ausgewählten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, 1980-2009

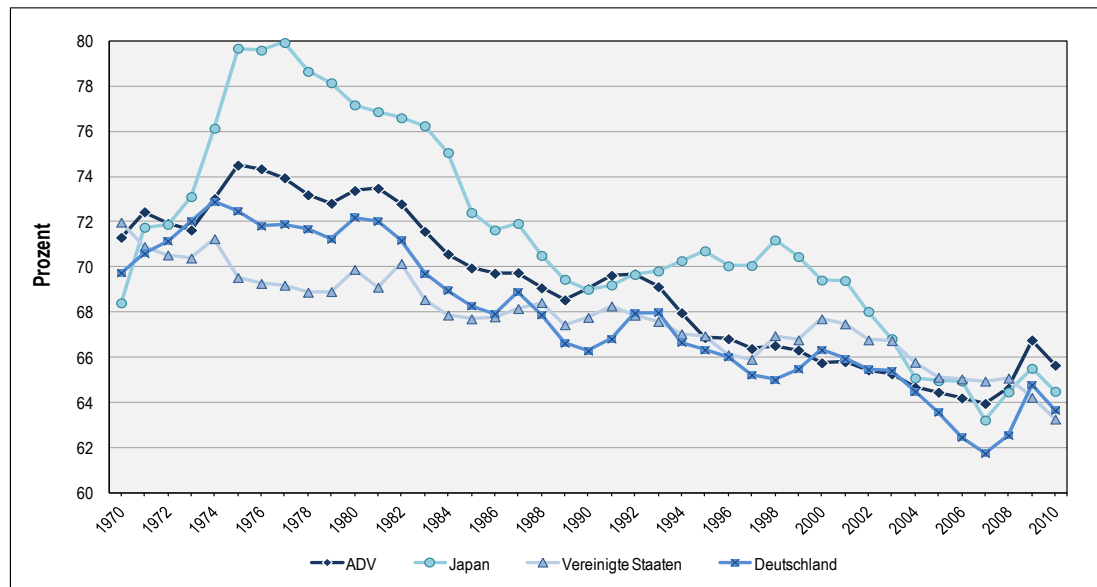


Quelle: F. Alvaredo et al.: The World Top Income Database, 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

131. Selbst vor der jüngsten Krise war die Verteilung des Volkseinkommens zwischen Arbeit und Kapital Anlass zu zunehmender Besorgnis. Der *Global Wage Report 2012-13* des IAA verzeichnete einen Rückgang des Anteils der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen in einer Gruppe von 26 entwickelten Volkswirtschaften von über 75 Prozent im Durchschnitt

Ende der 1970er Jahre auf rund 65 Prozent in den Jahren vor der Krise (Abbildung 1.14 a). In einer Gruppe von 16 Entwicklungs- und Schwellenländern fiel er von 22 Prozent des Volkseinkommens Anfang der 1990er Jahre auf 58 Prozent unmittelbar vor der Krise (Abbildung 1.14 b).⁹⁸ Diese Trends bestätigen die Erkenntnisse aus früheren Untersuchungen.⁹⁹

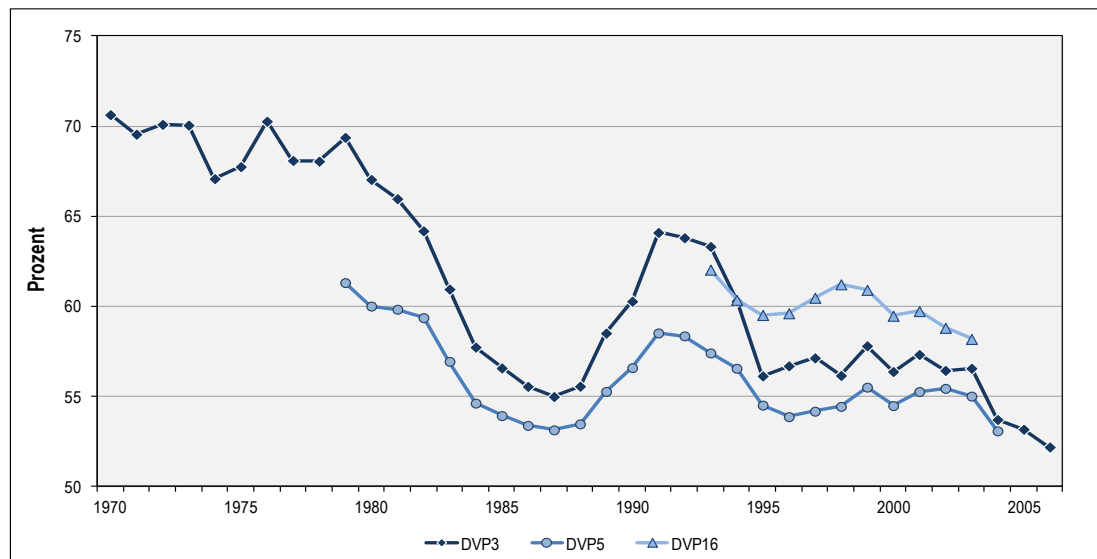
Abbildung 1.14 a). Bereinigte Anteile der Arbeitseinkommen in fortgeschrittenen Ländern, 1970-2010



Anmerkung: ADV = Nicht gewichteter Durchschnitt von 16 OECD-Ländern mit hohem Einkommen.

Quelle: E. Stockhammer: *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, Conditions of Work and Employment Series Nr. 35 (IAA, Genf, 2012); Europäische Kommission: Annual Macro-Economic Database.

Abbildung 1.14 b). Bereinigte Anteile der Arbeitseinkommen in Entwicklungs- und Schwellenländern, 1970-2007



Anmerkung: DVP3: Mexiko, Republik Korea und Türkei; DVP5: China, Kenia, Mexiko, Republik Korea und Türkei; DVP16: Argentinien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Kenia, Mexiko, Namibia, Oman, Panama, Peru, Republik Korea, Russische Föderation, Südafrika, Thailand und Türkei (jeweils nicht gewichtete Durchschnitte).

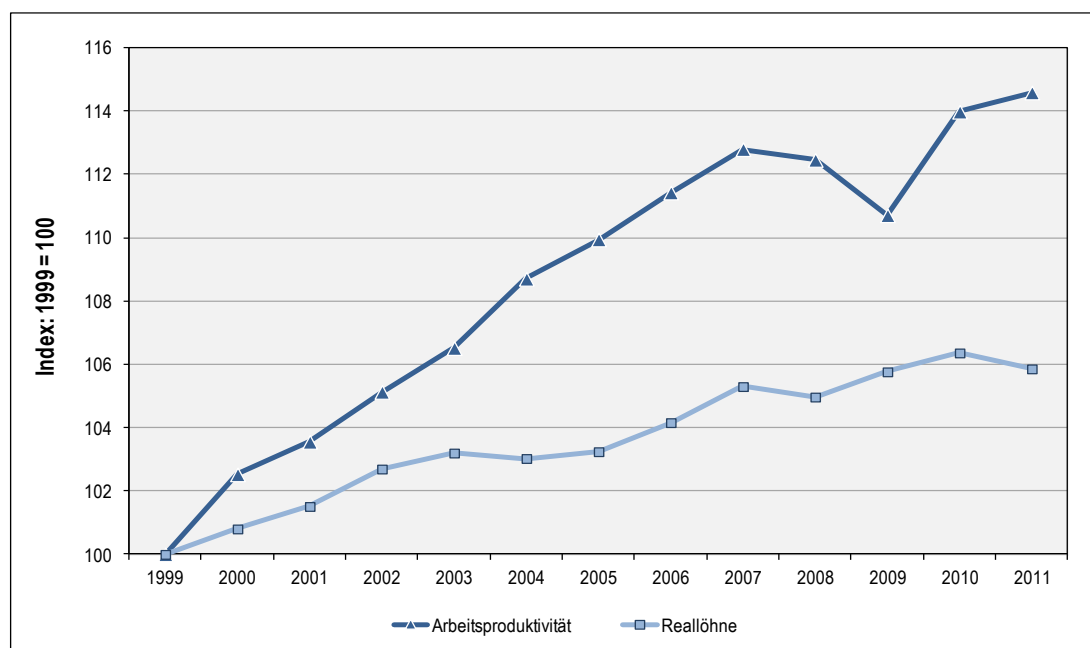
Quelle: Siehe Angaben für Abbildung 1.14 a).

⁹⁸ IAA: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth*.

⁹⁹ OECD: *Employment Outlook 2012* (Paris, 2012).

132. Der schrumpfende Anteil des Arbeitseinkommens hängt mit der zunehmenden Discrepanz zwischen den jeweiligen Wachstumsraten der Durchschnittslöhne und der Arbeitsproduktivität zusammen (Abbildung 1.15). In den entwickelten Volkswirtschaften ist die Arbeitsproduktivität seit 1999 doppelt so schnell gestiegen wie die Durchschnittslöhne.¹⁰⁰ Dieser Befund wird jedoch stark durch die Entwicklung in großen Ländern wie den Vereinigten Staaten, Deutschland und Japan beeinflusst und trifft nicht unbedingt auf andere Länder zu. Empirische Erkenntnisse schreiben den Rückgang des Anteils der Arbeitseinkommen einer Reihe von Faktoren zu, darunter technischer Fortschritt, Globalisierung, der zunehmende Einfluss der Finanzmärkte auf die Realwirtschaft und der Rückgang der Gewerkschaftszugehörigkeit.

Abbildung 1.15. Veränderungen der Reallöhne und der Produktivität, entwickelte Volkswirtschaften, 1999-2011



Quelle: IAA: Global Wage Database und IAA: Trends Econometrics Model, März 2012.

133. Der abnehmende Anteil der Arbeitseinkommen weltweit ist auch mit einer Zunahme der Lohnungleichheit in Zusammenhang gebracht worden. Dem *Global Wage Report 2012-13* des IAA zufolge hat sich der Abstand zwischen den oberen 10 Prozent und den unteren 10 Prozent der Arbeitnehmer in 23 von 31 Ländern vergrößert, und der Anteil der Bezieher von Niedriglöhnen (definiert als weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns) hat in 25 von 37 Ländern ebenfalls zugenommen. Gleichzeitig sind die Löhne und Gehälter des oberen 1 Prozent gestiegen. Dieses Phänomen ist besonders ausgeprägt in den Vereinigten Staaten, lässt sich in unterschiedlichem Maß aber auch in Japan, den Niederlanden, Kanada, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich beobachten – dagegen nicht in Schweden, Finnland oder Australien.¹⁰¹

134. Neuere Untersuchungen des IWF und anderer haben ergeben, dass die Haushaltskonsolidierung in den OECD-Ländern in der Regel erhebliche Verteilungseffekte hatte, Ungleichheit und Arbeitslosigkeit verstärkt und den Lohnanteil am Volkseinkommen vermindert hat. Die Daten legen auch den Schluss nahe, dass ausgabenorientierte Anpass-

¹⁰⁰ IAA: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth*, a.a.O.

¹⁰¹ F. Alvaredo et al.: *The World Top Incomes Database*, 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

sungen im Schnitt größere Verteilungseffekte hatten als steuerorientierte Anpassungen.¹⁰²

135. Abgesehen von den Kosten zunehmender Ungleichheit für die soziale Gerechtigkeit und den sozialen Zusammenhalt sind die Zusammenhänge zwischen zunehmender Ungleichheit und Arbeitslosigkeit vielfältig und rechtfertigen weitere politikorientierte Untersuchungen. Hohe Ungleichheit reduziert die Gesamtnachfrage und den Haushaltskonsum, wodurch die Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen weiter eingeschränkt werden. Da die Konsumneigung bei Arbeitseinkommen höher ist als bei Gewinneinkünften, führt eine niedrigere Lohnquote tendenziell zu einer geringeren effektiven Nachfrage. Zwar ist es theoretisch möglich, dass dieser Tendenz durch höhere Investitionsausgaben aus Gewinnen entgegengewirkt werden kann – oder höhere Exporte aufgrund niedrigerer Arbeitskosten – in der Praxis ist dies aber nicht überall der Fall gewesen, wie oben bereits gezeigt wurde.¹⁰³

136. Ungleichheit hängt auch mit den Wachstumsmustern zusammen. Arbeitsintensives Wachstum in dynamischen Sektoren der Wirtschaft ist ein sehr wirkungsvolles Mittel zur Beschleunigung des Wachstums und zum Abbau von Armut, ohne dass das auf Kosten steigender Einkommensungleichheit geht.

137. Politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Einkommens- und Arbeitsmarktungleichheit umfassen die Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen und die Reduzierung der informellen Beschäftigung, ergänzt durch andere Initiativen, wie gezielte und effektive staatliche Ausgaben für verletzte Gruppen, lohnpolitische Maßnahmen – insbesondere zweckmäßig gestaltete Mindestlöhne, um Arbeitnehmer gegen übermäßig geringe Bezahlung zu schützen – und wirksame nationale Basisniveaus für sozialen Schutz als wesentliche Elemente der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit.

1.2.4. Geschlechtergleichheit in den Arbeitsmärkten

138. Obgleich in den vergangenen Jahrzehnten Fortschritte erzielt worden sind, sind die Arbeitsmärkte weltweit immer noch durch erhebliche geschlechtliche Ungleichheiten geprägt. In allen Regionen und nahezu allen Ländern sind die Erwerbsquoten der Frauen erheblich niedriger als diejenigen der Männer. Ein Großteil der Beschäftigung von Frauen ist nach wie vor weniger gut bezahlt, unsicherer und hat einen geringeren Status als diejenige von Männern.

139. Global gesehen waren 2013 49,1 Prozent der erwerbstätigen Frauen und 46,9 Prozent der erwerbstätigen Männer prekär beschäftigt. Diese insgesamt relativ kleine geschlechtsspezifische Lücke bei der prekären Beschäftigung verdeckt die erheblich größeren Lücken in Nordafrika (24,5 Prozentpunkte), im Nahen Osten (9,5 Prozentpunkte) und in Afrika südlich der Sahara (15 Prozentpunkte).¹⁰⁴

140. Berufliche Trennung nach dem Geschlecht besteht überall in der Welt fort, obwohl sie in vielen Volkswirtschaften reduziert worden ist, zum Teil deshalb, weil die relative

¹⁰² L. Agnello und R. Sousa: *How do banking crises impact on income inequality?*, Working Paper Series 30/2011 (Economic Policies Research Unit, Universität Minho); L. Ball et al: *The distributional effects of fiscal consolidation*, IWF Working Paper WP/13/151 (Washington, 2013); und J. Woo et al.: *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: What do the data say?*, IWF Working Paper WP/13/195 (2013).

¹⁰³ IAA: *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Genf, 2011).

¹⁰⁴ IAA: *Global Employment Trends for Women 2012*, a.a.O.

Bedeutung von geschlechtsspezifischen Unterschieden beim Humankapital, insbesondere in der Bildung, zurückgeht.¹⁰⁵

141. Es gibt auch erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede bei der sektoralen Zusammensetzung der Beschäftigung. Weltweit waren 49,4 Prozent der weiblichen Erwerbstätigen 2013 im Dienstleistungssektor beschäftigt gegenüber 42,3 Prozent der Männer. Im gleichen Jahr arbeiteten 26,7 Prozent der männlichen Erwerbstätigen im Industriesektor gegenüber 17,4 Prozent der weiblichen Erwerbstätigen; und 31 Prozent der Männer waren in der Landwirtschaft beschäftigt gegenüber 33,2 Prozent der Frauen. Der Anteil der landwirtschaftlichen Arbeit an der Gesamtbeschäftigung der Frauen lag jedoch sehr viel höher in Südasien, dem Nahen Osten und Nordafrika – Regionen, in denen die Erwerbsquote von Frauen insgesamt erheblich niedriger liegt als die von Männern: Hier betrug die Kluft zwischen den Geschlechtern 23,9, 13,1 bzw. 12,4 Prozentpunkte.¹⁰⁶ In Südasien ist der Anteil der Landwirtschaft an der Frauenbeschäftigung zwar von 76,4 Prozent im Jahr 1992 auf 64,8 Prozent im Jahr 2013 gefallen, bei den Männern ging der Anteil aber nahezu doppelt so stark zurück, nämlich von 56,4 Prozent auf 40,9 Prozent im gleichen Zeitraum. Frauen sind tendenziell in der Landwirtschaft marginalisiert, was anhaltende Frauenarmut impliziert.

142. Die verstärkte Globalisierung hat den Frauen in Entwicklungsländern durch verschiedene Kanäle bezahlte Arbeit verschafft, und viele arbeiten jetzt in Ausfuhr-Freizonen, in der exportorientierten Landwirtschaft und zunehmend auch als unabhängige Wanderarbeitskräfte. Diese Beschäftigung ist aber nicht immer von guter Qualität oder sicher. Die jüngste Krise hat in vielen Entwicklungsländern dazu geführt, dass schlecht bezahlte weibliche Arbeitskräfte in der exportorientierten verarbeitenden Industrie in großer Zahl entlassen wurden. Da alternative Beschäftigungsmöglichkeiten knapp sind, müssen sie oft eine informelle Tätigkeit aufnehmen mit dem Ergebnis, dass sie noch ärmer werden und noch weniger geschützt sind.¹⁰⁷

143. Wie bereits angemerkt, ist in der großen Mehrheit der Länder die Beschäftigung von Frauen durch größere Informalität gekennzeichnet als die von Männern, insbesondere außerhalb der Landwirtschaft.¹⁰⁸ Dies erklärt zum Teil die größere Erwerbsarmut und Verletzlichkeit von Frauen im Vergleich zu Männern, insbesondere in Zeiten einer Krise, eines Bürgerkriegs oder einer Naturkatastrophe.¹⁰⁹ Weltweit sind mehr Männer als Frauen durch Systeme der Sozialen Sicherheit geschützt.

144. In zahlreichen armen Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika südlich der Sahara, leiden die Frauen unverhältnismäßig stark unter den Folgen der HIV/Aids-Pandemie.

¹⁰⁵ T. Sparreboom: *Gender equality, part-time work and segregation*, auf dem 73. Forum über menschenwürdige Arbeit vorgestelltes Papier, IAA, Genf, 2013 (unveröffentlicht).

¹⁰⁶ IAA: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, a.a.O.

¹⁰⁷ N. Otoye: *Global economic crisis, gender and employment: The impact and policy response*, Employment Working Paper Nr. 74 (IAA, Genf, 2011); IAO und Asiatische Entwicklungsbank: *Women and labour markets in Asia: Rebalancing for gender equality*, 2011.

¹⁰⁸ IAA: *Statistical update on employment in the informal economy* (Genf, 2012) und IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002; M. Carr, M.A. Chen und J. Tate: "Globalization and home-based workers", in *Feminist Economics* (2000, 6(3)), S. 123-142; M. Chen, J. Sebstad und L. O'Connell: "Counting the invisible workforce: The case of home-based workers", in *World Development* (1999, 27(3)), S. 603-610.

¹⁰⁹ G. Hemmings-Gapihan: "Climate change, subsistence farming, food security and poverty: The consequences of agricultural policies on women and men farmers in Burkina Faso and Côte d'Ivoire", in *Africa Policy Journal*, IV (Harvard University, Boston, 2008).

145. Durch die anhaltende Armut und die begrenzten verfügbaren alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten sind Frauen mehr und mehr gezwungen, vom Land in die Städte und ins Ausland abzuwandern. Die meisten derjenigen, die ins Ausland abwandern, um dort zu arbeiten, verrichten Tätigkeiten mit geringerem Status wie Hausarbeit. Es gibt einen alarmierenden Trend der Ausbeutung, des Missbrauchs und der Gewalt gegen Migrantinnen und Kinder, insbesondere im Zusammenhang mit Menschenhandel in den Bereichen Hausarbeit und Sexsektor.¹¹⁰ Von den geschätzten 53,6 Millionen Hausangestellten in der Welt im Jahr 2010 waren 83 Prozent Frauen, viele von ihnen Migrantinnen.¹¹¹ Für mehr als die Hälfte aller Hausangestellten gibt es keine gesetzliche Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit, mehr als zwei von fünf haben keinen Anspruch auf einen Mindestlohn und mehr als ein Drittel hat keinen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub.¹¹²

146. Der in Abschnitt 1.2.2 erörterte demographische Übergang hat geschlechtsspezifische Konsequenzen. Die Zahl der Frauen, die mit dem Risiko der Altersarmut konfrontiert sind, nimmt zu, insbesondere in Ländern, in denen es keine grundlegende Altersvorsorge gibt. Auf Frauen entfällt auch der größte Teil der bezahlten und unbezahlten Pflegearbeit,¹¹³ und in vielen Entwicklungsländern werden die Möglichkeiten von Frauen, eine bezahlte Erwerbstätigkeit aufzunehmen, durch die Last der Haushaltsarbeit und der unbezahlten Pflegearbeit erheblich eingeschränkt. Aus Zeitbudgetdaten geht hervor, dass in Afrika und Asien auf Frauen nahezu 80 Prozent der Gesamtzeit entfällt, die für unbezahlte Arbeit im Haushalt aufgewendet wird.

147. Positiv ist zu bewerten, dass die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen eine wichtige politische Maßnahme sein kann, um den demographischen Übergang zu bewältigen. Sie kann die Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kompensieren, die durch das Altern hervorgerufen wird, und einen erheblichen Anstieg des Altenquotienten vermeiden. In Ägypten, Indien und Südafrika beispielsweise konnte der wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient nahezu halbiert werden durch die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit auf 90 Prozent derjenigen der Männer.

148. Die Grundursache für die geringe Erwerbsbeteiligung der Frauen ist nach wie vor die Belastung durch Haushaltspflichten. Dies ist selbst in entwickelten Ländern der Fall. Die Kosten für die Einstellung einer Haushaltshilfe, bezahlte Kinderbetreuung und den Kauf von Fertiggerichten beanspruchen einen erheblichen Teil des potentiellen Arbeits Einkommens.

149. Bezahlbare Kinderbetreuungseinrichtungen sind eine wichtige Voraussetzung für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Verwirklichung der Gleichheit bei Bezahlung und Karriereaussichten.

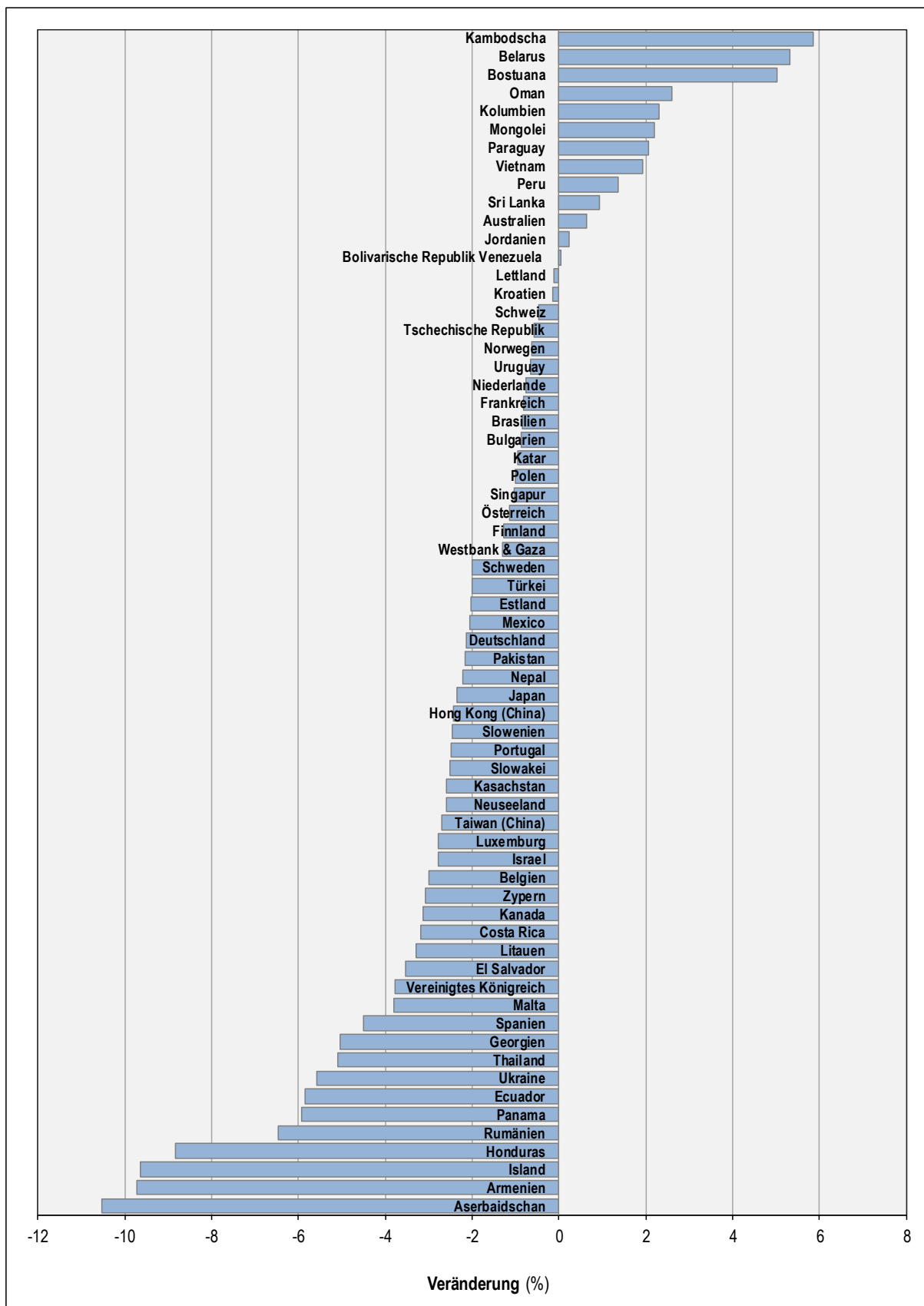
¹¹⁰ IAA: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide* (Genf, 2003); F. Laczko und E. Gozdzia: "Data and research on human trafficking: A global survey", in *International Migration* (Internationale Organisation für Migration, Genf, 2005, 43(1/2)).

¹¹¹ So hat beispielsweise in Sri Lanka die Arbeitsmigration von Frauen im letzten Jahrzehnt zugenommen, so dass fast die Hälfte aller Ausreisen von Arbeitsmigranten auf sie entfielen. 2010 waren 86,36 Prozent aller weiblichen Arbeitsmigranten Hausangestellte (N. Otobe: *Globalization, employment and gender in the open economy of Sri Lanka*, Employment Working Paper Nr. 138 (IAA, Genf, 2013)).

¹¹² IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Genf, 2013).

¹¹³ IAA: *Employment and social protection in the new demographic context*, a.a.O.

Abbildung 1.16. Veränderungen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zwischen 1999-2007 und 2008-11



Quelle: IAA: Global Wage Database.

150. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle ist weiterhin eine Herausforderung. Abbildung 1.16 zeigt Veränderungen des durchschnittlichen geschlechtsspezifischen Lohngefälles zwischen 1999-2007 und 2008-11, die die Entwicklung des Gefälles in allen Ländern während der Krise veranschaulichen, wo solche Daten verfügbar sind. Die Daten zeigen, dass sich das geschlechtsspezifische Lohngefälle in den Krisenjahren in den meisten Ländern verringert hat. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass sich die Lage der Frauen verbessert hat. Eine Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles kann auf eine Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation der Männer im Vergleich zu derjenigen der Frauen zurückzuführen sein. Im Jahr 2009 verringerte sich das geschlechtsspezifische Lohngefälle, weil die Löhne der Männer als Folge eines Rückgangs der Zahl der von Männern geleisteten Arbeitsstunden gesunken waren.¹¹⁴

151. Eine förderliche Grundvoraussetzung besteht darin, dass in den Rechtsrahmen eines Landes starke Gleichstellungsvorschriften eingebaut werden sollten. Die Arbeitsnormen der IAO bieten diesbezüglich wichtige Leitlinien.

152. Kollektivverhandlungen sind ein wichtiges Instrument zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Es gibt eindeutige Belege dafür, dass Kollektivverhandlungen mit einer geringeren Lohnungleichheit im Allgemeinen und einem geringeren geschlechtsspezifischen Lohngefälle im Besonderen im Zusammenhang stehen. Dennoch sind die positiven Auswirkungen von Kollektivverhandlungen auf die Geschlechtergleichstellung dort größer, wo mehr weibliche Arbeitnehmer Mitglieder einer Gewerkschaft sind und wo Frauen in Gewerkschaften ein größeres Mitspracherecht haben.

153. Die Festlegung und Durchsetzung eines Mindestlohns wirken sich besonders stark auf eine Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles aus.

154. Teilzeitarbeit und flexible Arbeitsregelungen können Frauen dabei helfen, Arbeit und Familienpflichten in Einklang zu bringen, sofern sie ordnungsgemäß reguliert und geschützt sind. Anderenfalls zahlen Frauen den Preis in Form einer geringeren Arbeitsplatzsicherheit und geringerer Leistungsansprüche, wie oben festgestellt. Außerdem wären flexible Arbeitszeitregelungen sowohl für männliche als auch für weibliche Erwerbstätige einer gerechteren Aufteilung der Haushaltspflichten zwischen den Geschlechtern förderlich. Da viele Frauen prekär beschäftigt sind, ist es außerdem unerlässlich, den Zugang von Frauen zu produktiven Ressourcen, Unternehmensdienstleistungen, Krediten, Technologie und Märkten zu verbessern und das Unternehmertum von Frauen zu fördern und zu unterstützen und ihre sozioökonomische Stellung zu stärken.

155. Anhaltende geschlechtsspezifische Ungleichheiten haben eine Schwächung des Wachstumspotentials der Volkswirtschaften zur Folge. Wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen und insbesondere beschäftigungspolitische Maßnahmen müssen mehr und mehr auf das Ziel einer aktiven Förderung der Geschlechtergleichstellung ausgerichtet werden. Arbeitsmarktinstitutionen und -maßnahmen müssen Frauen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtern und gleichzeitig für eine Verringerung der Ungleichheiten bei der Bezahlung und für gleiche Sozialleistungen und Beschäftigungsbedingungen sorgen. Diese Maßnahmen müssen in ein breiteres Spektrum von Politiken eingebettet werden, die die eigentlichen Gründe der Ungleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt angehen, wie Sicherstellung eines gleichen Zugangs zu Bildung, Beseitigung der geschlechtsspezifischen Diskriminierung und Förderung einer größeren Geschlechtergleichheit bei der Arbeitsteilung im Haushalt. All dies steht im Mittelpunkt der „Initia-

¹¹⁴ S. Anspal, L. Kraut und T. Rõõm: *Sooline palgalõhe Eestis: empiriline analuus*, Estonian Center for Applied Research, Center for Policy Studies, Ministry of Social Affairs, 2010.

tive für erwerbstätige Frauen“, eine der vom Generaldirektor vorgeschlagenen Initiativen zum hundertjährigen Bestehen der IAO.¹¹⁵

1.2.5. Übergang zu einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung

156. Es gibt vielfältige langfristige Trends, die einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Umwelt und der Welt der Arbeit herstellen, wie auf der IAK 2013 erörtert wurde. Angesichts der erwarteten Zunahme der Weltbevölkerung auf 9 Milliarden im Jahr 2050 und einer Verdoppelung oder Verdreifachung der Größe der Weltwirtschaft wird die Knappheit der Ressourcen immer größere Auswirkungen auf die Produktions- und Beschäftigungsmuster haben. Die Auswirkungen von Klimawandel, Katastrophen, Luftverschmutzung, Umweltzerstörung und Ressourcenverknappung haben schwerwiegende negative Folgen für das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung und die soziale Entwicklung.

157. Die physischen Auswirkungen des Umweltverschleißes, der Umweltzerstörung und des Klimawandels sind enorm und umfassen Schäden der Landwirtschaft und der Infrastruktur, zunehmende Knappheit von Frischwasserressourcen und Risiken für die Gesundheit der Menschen. Wenn sie nicht durch gezielte Maßnahmen aktiv geschützt werden, werden arme Menschen (insbesondere in den ländlichen Gebieten) unverhältnismäßig stark darunter leiden, insbesondere auf Grund höherer Grundstücks-, Wasser- und Nahrungsmittelpreise und sich verschlechternder Lebensbedingungen.

158. Umweltfaktoren, vor allem der Klimawandel, sind bereits starke Triebkräfte für die Migration innerhalb und außerhalb der Grenzen. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) schätzte, dass im Jahr 2002 24 Millionen Menschen weltweit aufgrund von Überschwemmungen, Hungersnot und anderer Umweltfaktoren zu Flüchtlingen wurden, womit sie die Zahl aller anderen Flüchtlinge übertrafen, einschließlich derjenigen, die vor bewaffneten Konflikten flohen. Prognosen zufolge werden bis Mitte des Jahrhunderts möglicherweise 150 bis 200 Millionen Menschen wegen steigender Meeresspiegel, schwererer Überschwemmungen und stärkerer Dürren permanent vertrieben werden. Zwangsläufig werden die ärmsten Menschen am anfälligsten für die Auswirkungen des Klimawandels sein, und dessen zunehmende Auswirkungen können viele der Erfolge beim Abbau von Armut während der letzten zehn Jahre zunichte machen.

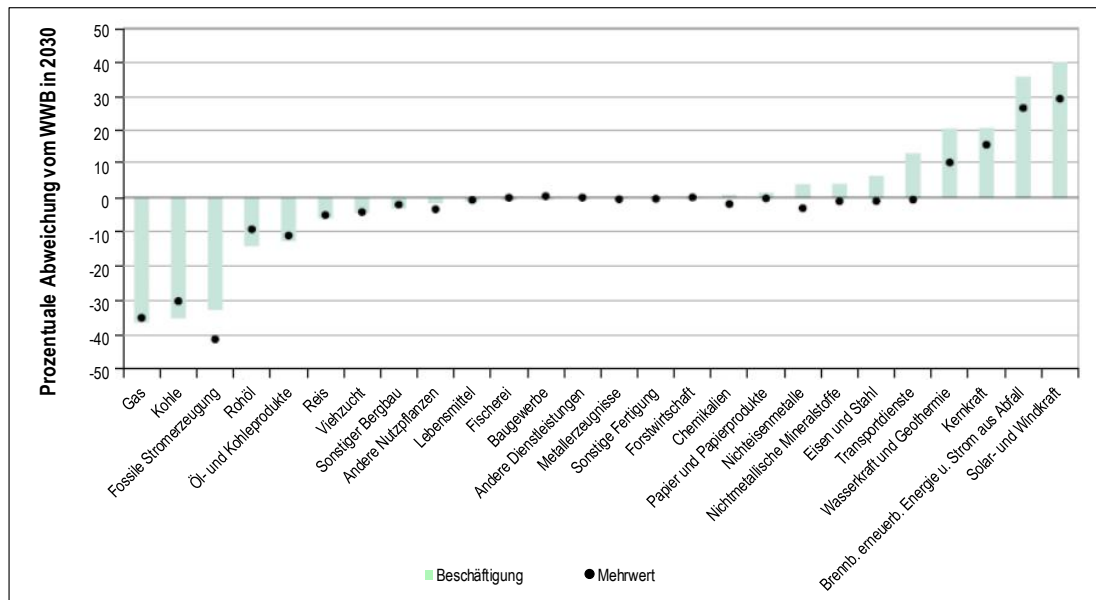
159. Weltweit wächst das Bewusstsein, auch im privaten Sektor, für die dringende Notwendigkeit, Strategien für einen beschäftigungsorientierten Übergang zu einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung anzuwenden, um das Potential für allseits vorteilhafte Ergebnisse in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit auszuschöpfen. Die „Ökologisierung“ der Volkswirtschaften hat tiefgreifende strukturelle Konsequenzen, auch für die Beschäftigung, die zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand verschieden sind.

160. Eine wachsende Zahl von Ländern in der Welt, darunter die Vereinigten Staaten, China und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, verfolgen jetzt eine Klimapolitik und grüne Wachstumsstrategien, durch die kohlenstoffarme Investitionen beschleunigt werden und die Nachfrage in Richtung umweltfreundlicher Waren und Dienstleistungen verlagert wird. Die IKT-Revolution und die Globalisierung der Märkte in den europäischen Ländern führten zu einer sektorübergreifenden Umverteilung von 20 Prozent der Arbeitsplätze zwischen 1995 und 2005; eine kohlenstoffarme Entwicklungsstrategie mit

¹¹⁵ IAA: *Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO: Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I (A), Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, 2013.

dem Ziel einer Verminderung des Kohlendioxidausstoßes um 30 Prozent wird sich Schätzungen zufolge bis 2030 auf weniger als 1 Prozent aller Arbeitsplätze auswirken (Abbildung 1.17).¹¹⁶

Abbildung 1.17. Veränderungen der sektoralen Verteilung der Beschäftigung im Zusammenhang mit einer ehrgeizigen Klimaschutzpolitik, OECD-Länder



WWB = Weiter-wie-bisher-Szenario.

Quelle: Chateau et al.: 2011 (siehe Fußnote 116).

161. Für die Kosten des Übergangs werden jedoch bestimmte Industriezweige aufkommen müssen, die oft auf geographisch begrenzte Gebiete beschränkt sind (wie Bergbau). Zwar entfällt auf die Industriezweige mit dem höchsten CO₂-Ausstoß ein relativ kleiner Anteil der Beschäftigung, sie beschäftigen aber eine relativ große Zahl von geringqualifizierten Arbeitnehmern.

162. Die richtige Maßnahmenkombination, über die auf der IAK 2013 ausgiebig gesprochen wurde, könnte einen strukturellen Übergang zu nachhaltigeren Volkswirtschaften unter Abschwächung der Arbeitsplatzverluste erleichtern und neben einem gerechten Übergang sogar zu Beschäftigungszuwächsen führen.¹¹⁷

163. Der Generaldirektor des IAA hat eine grüne Initiative gefordert „zur praktischen Umsetzung der Dimension der menschenwürdigen Arbeit des Übergangs zu einem kohlenstoffarmen, nachhaltigen Entwicklungspfad und zur Förderung eines diesbezüglichen dreigliedrigen Beitrags“.¹¹⁸

¹¹⁶ J. Chateau, A. Saint-Martin und T. Manfredi: „Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective“, *OECD Environment Working Papers*, Nr. 32, Paris, 2011.

¹¹⁷ IAA: Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012 und IAA: Entschließung über nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

¹¹⁸ IAA: *Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der IAO: Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement*, a.a.O., S. 32.

1.2.6. Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage

164. Trotz erheblicher Fortschritte im Bereich der Bildung und Ausbildung sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern sind Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage nach wie vor Anlass zu Besorgnis. Ein Überangebot oder ein Mangel an bestimmten Qualifikationen hat höhere Arbeitslosigkeit zur Folge, was wiederum zu Dequalifizierung und weiteren Missverhältnissen führt. Ein Fachkräftemangel kann auch den strukturellen Übergang einer Volkswirtschaft zu Wirtschaftszweigen mit höherer Produktivität verzögern, die Produktivität der Unternehmen verringern, weil sie gezwungen sind, Mitarbeiter mit suboptimalen Qualifikationen einzustellen oder suboptimale Technologien und Formen der Arbeitsorganisation einzusetzen, und zu höherer Lohnungleichheit führen, weil sich Fachkräfte zunehmend verteuern.

165. In den entwickelten Ländern und in einigen weniger entwickelten Ländern handelt es sich bei dem Problem des Missverhältnisses im Allgemeinen um ein Übermaß an Bildung oder eine „Überqualifizierung“, wo die Ausbildungsjahre oder das erreichte Qualifikationsniveau die Anforderungen des Arbeitsmarkts übersteigen. In diesen Ländern ist das Niveau der Bildungsabschlüsse in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen. Der Anteil der Menschen mit höheren (post-sekundären) Qualifikationen in der EU wird bis 2020 auf 37 Prozent steigen.¹¹⁹ Der Trend zur Überqualifizierung wird wahrscheinlich durch die Wirtschaftskrise noch verstärkt werden, da sich viele junge Menschen angesichts der knappen Arbeitsplätze zu einem längeren Verbleib im Bildungssystem entschieden haben.

166. Das zunehmende Niveau der Bildungsabschlüsse insgesamt hat viele Auswirkungen. Jungen Menschen mit geringen oder ohne Qualifikationen fällt es zunehmend schwer, eine Stelle zu finden, während die gut ausgebildeten Kräfte einem härteren Konkurrenzkampf um die verfügbaren Arbeitsplätze ausgesetzt sind, da das Angebot an höheren Qualifikationen voraussichtlich schneller steigen wird als die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften. Infolgedessen sind die Menschen vielleicht eher bereit, Stellen anzunehmen, für die sie überqualifiziert sind.¹²⁰

167. Obwohl eine Überqualifizierung Vorteile hinsichtlich der Gestaltung und Verbesserung von Tätigkeiten und der Steigerung der Produktivität der Unternehmen haben kann, erbringen solche Missverhältnisse geringere Erträge der Investitionen in Bildung und Ausbildung sowohl auf individueller als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Vieles deutet darauf hin, dass Überqualifizierung auch nach einer Krise anhält und oft zu geringerer Produktivität führt, da die Menschen in ihrer Arbeit entmutigt und frustriert werden und ihre unzureichend genutzten Qualifikationen veralten.¹²¹ Außerdem verlieren Gesellschaften ihre wertvollen Qualifikationen, und sie lassen sich das stärkere Produktivitätswachstum entgehen, das erzielt worden wäre, wenn diese jungen Menschen entsprechend ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt worden wären.¹²²

168. Überqualifizierung kann auch zu einem Fachkräftemangel in bestimmten Sektoren führen, in denen geringe Qualifikationen und mittlere berufliche Kompetenzen gefragt

¹¹⁹ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop): *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, Research Paper Nr. 26 (Luxemburg, 2012).

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Cedefop: *The skill matching challenge: Analysing skill mismatch and policy implications* (Luxemburg, 2010).

¹²² IAA: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk* (Genf, 2013). Die Hälfte der jungen Menschen sind nicht sicher, ob die post-sekundäre Bildung ihre Chancen auf eine Beschäftigung verbessert hat. Siehe McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works* (2012).

sind.¹²³ Dieser Trend gilt allgemein nicht nur für fortgeschrittene Länder, sondern seit einiger Zeit auch für Entwicklungsländer und wird voraussichtlich anhalten, da bis 2020 allein in den Entwicklungsländern mit einem Mangel an 45 Millionen Arbeitskräften gerechnet wird, die für eine Tätigkeit in der arbeitsintensiven verarbeitenden Industrie und im Dienstleistungssektor qualifiziert sind.¹²⁴ Obschon es möglicherweise ein Überangebot an hochqualifizierten Kräften gibt, ist der Bedarf an bestimmten Qualifikationen in den wissens- und innovationsintensiven Wirtschaftsbereichen immer noch nicht befriedigt. Weltweit besteht ein Mangel an Ingenieuren, Wissenschaftlern und Ärzten.

169. In den Entwicklungsländern besteht eher das gegenteilige Problem: unzureichende Bildung oder „Unterqualifizierung“. So arbeiten in Malawi 82 Prozent, in Kambodscha 56 Prozent und in Togo 55 Prozent der jungen Menschen in Berufen, die ein Bildungsniveau erfordern, das sie nicht besitzen. Geringe Bildungsabschlüsse in Ländern mit niedrigem Einkommen haben ein geringes Produktivitätswachstum und ein geringes Potential für wirtschaftliche Diversifizierung zur Folge. Unterqualifizierung verstärkt auch die Arbeitsunzufriedenheit unter jungen Menschen im Vergleich zu ihren überqualifizierten Altersgenossen.¹²⁵

170. Der Prozess des „qualifikationsintensiven technologischen Wandels“ und der Technologietransfer in Entwicklungsländer verstärken beide die Nachfrage nach Berufen, in denen weniger manuelle Fertigkeiten in der Produktion gefragt sind, und erfordern zunehmend nicht routinemäßige kognitive Fähigkeiten und die Fähigkeit zu Mehrfach Tätigkeiten selbst innerhalb traditioneller Berufe.

171. In den Entwicklungsländern nimmt die Arbeitslosigkeit unter den besser Qualifizierten zu, was die Rendite von Investitionen in die Bildung schmälert und Humankapital vergeudet, das in der produktiven Beschäftigung eingesetzt werden könnte. In Nordafrika gehören die Arbeitslosenraten von Hochschulabsolventen mit 21,4 Prozent in Algerien, 18,9 Prozent in Ägypten und 17,4 Prozent in Marokko im Jahr 2010 zu den höchsten der Welt. In Algerien und Ägypten sind sie höher als bei denen mit Primar- oder Sekundarschulbildung.¹²⁶ Die Gründe dafür sind u.a. die begrenzte Schaffung von qualitativ guten und formellen Arbeitsplätzen durch den privaten Sektor, der große Umfang der informellen Wirtschaft und die Präferenz der Hochschulabsolventen für hochwertige Arbeitsplätze mit größerer Beschäftigungssicherheit (vor allem im öffentlichen Sektor).

172. Das paradoxe Nebeneinander von Arbeitslosigkeit und Arbeitskräfteknappheit ist zu einem anhaltenden Phänomen geworden. Es besteht eine hohe Nachfrage nicht nur nach Berufen, die eine Hochschulbildung voraussetzen, sondern auch nach Technikern, Bedienungspersonal und Arbeitern, d.h. Arbeitskräften mit fachlicher oder beruflicher Bildung oder Ausbildung.¹²⁷ Neueren globalen Erhebungen zufolge war es für 35 bis 40 Prozent der befragten Arbeitgeber schwer, freie Stellen zu besetzen, weil es an den erforderlichen Qualifikationen fehlte. Dies ist der höchste Prozentsatz von Arbeitgebern seit 2007, die Besorgnis über den Fachkräftemangel geäußert haben.¹²⁸

¹²³ ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results* (Milwaukee, 2013); Cedefop: *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, a.a.O.

¹²⁴ McKinsey: *The world at work: Jobs, pay and skills for 3.5 billion people* (2012).

¹²⁵ IAA: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, a.a.O.

¹²⁶ Ebd.

¹²⁷ Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs*, a.a.O.

¹²⁸ ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results*, a.a.O.; McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works*, a.a.O.

173. Solche Ungleichgewichte haben viele Ursachen. Einige sind die Folge von unterschiedlichen Marktversagen im Zusammenhang mit Informationsasymmetrie beim Arbeitskräfteangebot und bei der Arbeitskräftenachfrage. Weitere Faktoren sind ein starres Lohnsystem, begrenzte geographische Mobilität, Ausbildungs- oder Umzugskosten und subjektive Entscheidungen hinsichtlich der beruflichen Orientierung oder der Löhne. Auch staatliche Maßnahmen tragen dazu bei: Industrie- oder investitionspolitische Maßnahmen können eine plötzliche Nachfrage nach bestimmten Arten von Qualifikationen schaffen, die nicht ohne weiteres verfügbar sind. Die Qualität der Bildung und Ausbildung spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle, und es werden dringend Qualitätssicherungsmechanismen sowohl für die Berufsausbildung als auch für die allgemeine Bildung benötigt.

174. Indessen sind nicht alle Rekrutierungsschwierigkeiten auf einen Mangel an Qualifikationen der Erwerbstätigen zurückzuführen. Viele werden durch ungünstige Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne, „dreckige“ Arbeiten, unattraktive Arbeitszeiten, Standorte in entlegenen Gebieten und Tätigkeiten mit geringem Prestige verursacht. Obgleich solche Faktoren nicht unbedingt mit einem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage zusammenhängen, haben sie oft zur Folge, dass Fachkräfte zu Konkurrenten in anderen geographischen Gebieten, Industriezweigen oder Ländern abwandern. So leben 70 Prozent der Bürger mit Hochschulbildung aus Haiti, Jamaika und Trinidad und Tobago im Ausland.¹²⁹ Es ist daher unerlässlich, Bewerber durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Attraktivität von Arbeitsplätzen sowie durch das Angebot von effizienten Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen anzuziehen.

175. Das sogenannte „low-wage, low-skills, low-productivity equilibrium“ (Gleichgewicht zwischen niedrigen Löhnen, geringen Qualifikationen, geringer Produktivität) ist ein Beispiel für eine „Übereinstimmung“, die nicht zu Wachstum und Entwicklung führt und keine Zunahme an menschenwürdigen Arbeitsplätzen zur Folge hat. Die „Low-road“-Unternehmensstrategie, die auf niedrigen Inputkosten beruht, hält vom Erwerb von Qualifikationen ab bzw. von ihrer Vermittlung, was den privaten Sektor angeht. Erforderlich sind sektorbasierte Strategien oder staatliche Maßnahmen, die den Unternehmen Anreize bieten, den qualifikationsintensiven „Königsweg“ zur Produktivität einzuschlagen und in den Wertschöpfungsketten aufzusteigen.

176. Die Maßnahmen, die erforderlich sind, um dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage entgegenzuwirken, umfassen u.a. die Bereitstellung von Arbeitsmarktinformationen über Angebot und Nachfrage; eine flexiblere Gestaltung der Ausbildungssysteme, damit sie schneller auf Arbeitsmarktbedürfnisse reagieren können; eine effiziente Deckung und Vermittlung in Bezug auf Angebot und Nachfrage durch die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste; und geeignete Umschulungsmaßnahmen.

177. Zu den vorbeugenden Maßnahmen gehört die Abschätzung des künftigen Qualifikationsbedarfs als Richtschnur für politische Entscheidungen im Ausbildungsbereich und für individuelle Entscheidungen durch Berufsberatung und berufliche Orientierung. Die heutigen Entscheidungen über Bildungswege müssen auf dem künftigen Bedarf an Qualifikationen beruhen. Ein Problem hier ist die Vorlaufzeit der Bildung: Die Gestaltung von Lehrplänen erfordert Zeit, und die Schaffung eines entsprechenden Angebots kann langwierig sein, insbesondere im Fall von neuen und sich wandelnden Qualifika-

¹²⁹ Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs*, a.a.O.

tionsanforderungen.¹³⁰ Deshalb sind rechtzeitige Informationen über derzeitige und künftige Qualifikationsanforderungen sowie koordinierte Politik- und Planungsmaßnahmen zu ihrer Befriedigung von entscheidender Bedeutung. Den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten fällt in Bezug auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktinformationen und die Vermeidung einer Informationsasymmetrie eine entscheidende Rolle zu.

178. Die genaue Ermittlung der Gründe für Missverhältnisse beim Qualifikationsangebot und bei der Qualifikationsnachfrage in spezifischen Kontexten sowie die Festlegung von Gegenmaßnahmen sollten eine vorrangige Aufgabe der Politik sein. Geeignete Qualifizierungsstrategien sollten fester Bestandteil der innerstaatlichen Beschäftigungspolitik, der Sektor-, Handels- und Investitionspolitik und der Technologieeinsatzstrategien sein. Öffentlich-private Partnerschaften und Mechanismen für einen sozialen Dialog sollten in das Bildungs- und Ausbildungssystem eingebaut werden, um ihm eine flexiblere Anpassung an sich wandelnde Arbeitsmarktanforderungen zu ermöglichen.

¹³⁰ IAA: *Skills mismatch: Why does it occur and how to avoid it?*, Skills for Employment Policy Brief (Genf, erscheint demnächst).

Kapitel 2

Maßnahmen zur Förderung voller, menschenwürdiger, produktiver und frei gewählter Beschäftigung

179. Dieses Kapitel enthält eine kurze Analyse der Maßnahmen, die vom Amt insbesondere in Reaktion auf die Empfehlungen getroffen wurden, die aus der 2010 abgehaltenen wiederkehrenden Diskussion zur Beschäftigung¹ und der 2012 angenommenen Entschließung zum Aufruf zum Handeln in Bezug auf die Jugendbeschäftigung hervorgingen.² Da dieser Bericht kurz gehalten werden muss und die Beschäftigungsergebnisse dem Einfluss vielfältiger Politiken und Programme unterliegen, werden in diesem Kapitel zwangsläufig nur ausgewählte Maßnahmen und Beispiele geschildert.

2.1. Nationale Beschäftigungsmaßnahmen

180. Im Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, einem der vier ordnungspolitischen Übereinkommen gemäß der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, wird jeder ratifizierende Mitgliedstaat aufgefordert, ausdrücklich eine formale Beschäftigungspolitik festzulegen. Gemäß dem Übereinkommen muss sich diese Politik als wichtiges makroökonomisches Ziel in die nationale grundsatzpolitische Agenda einordnen.³ Ferner sieht das Übereinkommen dreigliedrige Konsultationen vor. In den Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz von 2010 wurde erneut auf die Bedeutung der Unterstützung hingewiesen, die die IAO bei der Formulierung und Verabschiedung nationaler Beschäftigungsmaßnahmen gewährt.⁴

181. Im Gefolge der Krise begannen zahlreiche Länder mit der Formulierung nationaler Beschäftigungsmaßnahmen und/oder stärkten die Beschäftigungskomponente in den nationalen Entwicklungsplänen, häufig mit Unterstützung der IAO. Seit 2010 ist die IAO nicht weniger als 60 Ländern bei der Überprüfung und Weiterentwicklung ihrer Beschäftigungspolitik behilflich.

182. 2011 richtete die Hauptabteilung Beschäftigungspolitik die Datenbank „EmPol Gateway“ ein, um dem Bedarf der Mitgliedsgruppen an aktuellen und vergleichbaren

¹ IAA: Entschließung und Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010.

² IAA: *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, Entschließung und Schlussfolgerungen der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_211378.pdf.

³ IAA: Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcm_c122_de.htm

⁴ IAA: *Beschäftigungspolitiken für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010. http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_137697/lang--en/index.htm.

Informationen über Beschäftigungsmaßnahmen nachzukommen. Aus einer Überprüfung der Informationen für die 63 in der Datenbank erfassten Länder ergeben sich Ähnlichkeiten zwischen den Ländern, die nationale Beschäftigungsmaßnahmen verabschiedet haben, sowie aufschlussreiche Unterschiede, die Ausdruck des jeweiligen konkreten regionalen und nationalen Kontexts sind.

183. In Afrika südlich der Sahara hat eine eindrucksvolle Zahl von Ländern umfassende nationale Beschäftigungsmaßnahmen eingeführt. In der zweiten Generation der Strategien zur Verringerung von Armut⁵ wird der Schaffung produktiver Beschäftigung zunehmende Bedeutung als entscheidendem Faktor für Wachstum und nachhaltige Armutsverringering beigemessen.

184. Was Nordafrika anbelangt, so werden in Marokko und Tunesien seit 2010 nationale Beschäftigungsmaßnahmen erarbeitet, deren Schwerpunkt sich von einer begrenzten aktiven Arbeitsmarktpolitik speziell für junge Absolventen auf umfassendere Konzepte verlagert, die an den mehrdimensionalen Beschäftigungsproblemen in der Region ansetzen.

185. In Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und der GUS haben mehrere Länder nationale Beschäftigungsmaßnahmen beschlossen, die auf die Förderung aktiver Arbeitsmarktpprogramme (insbesondere für die Jugend) und die Verbesserung der Kapazitäten der Arbeitsvermittlungsdienste, die Verbesserung der Steuerung und Funktionsweise des Arbeitsmarkts, die Stärkung des Sozialschutzes für Arbeitslose, die Förderung der Humankapitalentwicklung und die Schaffung von Anreizen für ein aktives Altern ausgerichtet sind. Für Länder, die einen EU-Beitritt erwägen, ist die Erarbeitung einer mit dem Europäischen Sozialmodell und der EU-Beschäftigungsstrategie übereinstimmenden Beschäftigungspolitik eine Vorbedingung für die Mitgliedschaft.

186. Viele Länder Asiens haben Beschäftigungsziele bislang im Rahmen nationaler Entwicklungspläne statt in spezifischen beschäftigungspolitischen Grundsatzdokumenten behandelt. Allerdings lässt sich eine Trendwende beobachten: Mehrere Länder haben beschäftigungspolitische Prozesse in die Wege geleitet (z. B. Kambodscha und die Mongolei) und beschäftigungspolitische Grundsatzdokumente verabschiedet (z. B. Fidschi, Papua-Neuguinea, Republik Korea, Samoa, Sri Lanka, Vietnam).

187. In Lateinamerika werden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Jugendlichen häufiger durch konkrete Aktionspläne angegangen. Einige Länder in der Region (z. B. Argentinien und Brasilien) beschließen auch umfassende Ansätze für die informelle Wirtschaft und den Übergang zum formellen Sektor.

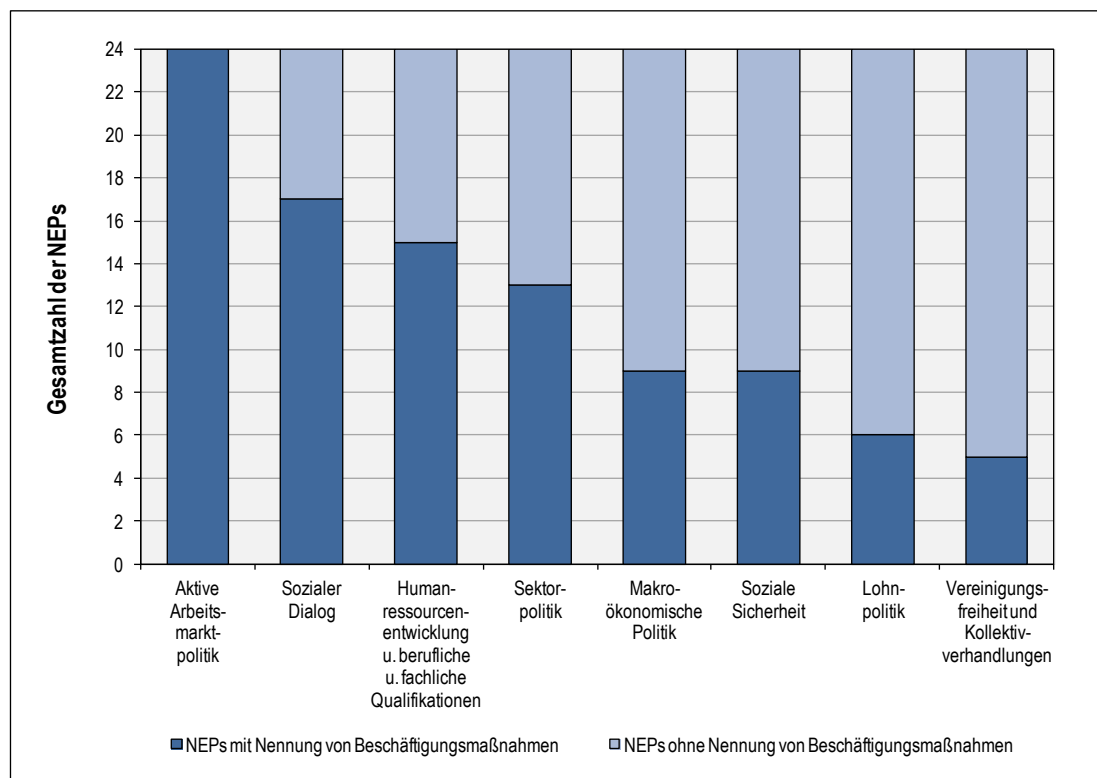
188. In den Schlussfolgerungen der Konferenz von 2010 wurde ferner unterstrichen, wie wichtig es sei, konkrete quantitative und qualitative Beschäftigungsziele aufzustellen. Zwar enthält die Hälfte der in der Datenbank erfassten nationalen Beschäftigungsmaßnahmen Zielvorgaben für die Beschäftigung, doch beziehen diese sich in den meisten Fällen nur auf quantitative Maßnahmen, etwa die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze und/oder die Zahl der Arbeitslosen, einschließlich arbeitsloser Jugendlicher. In einigen Fällen werden allerdings auch Zielvorgaben für die Verbesserung der Qualität der Beschäftigung (unter Verwendung von Indikatoren wie Unterbeschäftigung oder Erwerbsarmut) festgesetzt.

⁵ Strategien zur Verringerung von Armut wurden 1999 vom IWF und von der Weltbank als Voraussetzung für multilaterale Schuldenerleichterung im Rahmen der erweiterten Initiative für hochverschuldete arme Länder eingeleitet. Diese Strategien wurden zur Grundlage für die Kreditvergabe internationaler Finanzinstitutionen an viele Länder mit niedrigem Einkommen und dienten als Hauptplanungsrahmen und Orientierungshilfe für die Entwicklungspolitik in diesen Ländern. Heute verfolgen insgesamt etwa 70 Länder in Fünfjahres-Entwicklungspläne eingebettete Armutsveringerungsstrategien.

189. In den meisten nationalen Beschäftigungsmaßnahmen wird einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Qualifizierung und speziellen Jugendbeschäftigungsmaßnahmen Vorrang eingeräumt.

190. Das Potenzial produktiver Sektoren für die Schaffung von Arbeitsplätzen tritt stärker hervor als in der Vergangenheit. Der Zusammenhang zwischen der Beschäftigungspolitik und der makroökonomischen Politik wird zunehmend anerkannt und ist Gegenstand von etwa einem Drittel der analysierten Beschäftigungsmaßnahmen. Mehr als die Hälfte der Maßnahmen weist einen ausdrücklichen Bezug zum sozialen Dialog auf (siehe Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1. In einer Stichprobe von 24 beschlossenen nationalen Beschäftigungsmaßnahmen (NEPs) abgedeckte Politikbereiche, 2005-12



Anmerkung: In der Stichprobe enthaltene Länder: Benin, Bosnien und Herzegowina, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, Ghana, Honduras, Irak, Jordanien, Kamerun, Republik Korea, Liberia, Madagaskar, Republik Moldau, Mosambik, Nepal, Russische Föderation, Senegal, Serbien, Seychellen, Spanien, Sri Lanka, Uganda und Vereinigte Republik Tansania. Die Länder wurden nach der Qualität der verfügbaren Informationen ausgewählt.

Quelle: IAO, EmPol Gateway, 2013.

191. Nur eine geringe Zahl von nationalen Beschäftigungsmaßnahmen betrifft Arbeitsbedingungen und die Arbeitsverwaltung. Bei weniger als der Hälfte geht es um Lohnpolitik, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen oder Sozialschutz.

192. Einige nationale Beschäftigungsmaßnahmen (beispielsweise in Liberia⁶ und Sri Lanka⁷) sind dem Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Sozialschutz gewidmet. Das gemeinsame Projekt der IAO und der EU zur Verbesserung des Sozialschutzes und

⁶ Liberia: *National Employment Policy – Action Plan (2013-2017)*, Arbeitsministerium, 2013.

⁷ Sri Lanka: *The National Human Resources and Employment Policy for Sri Lanka*, Secretariat for Senior Ministers, Colombo, 2012. <http://www.nhrep.gov.lk>.

der Beschäftigungsförderung mündete in eine Reihe hochwertiger Produkte für die Konzeption integrierter Rahmen von Sozialschutz und Beschäftigungspolitik, die in drei Ländern mit niedrigem Einkommen erprobt wurden: Burkina Faso, Honduras und Kambodscha.⁸

193. Es gibt Belege dafür, dass Beschäftigungszielen und -strategien in den nationalen Entwicklungsplänen der letzten Jahre eine größere Bedeutung beigemessen wird – in vielen Fällen eine Folge der grundsatzpolitischen Beratung seitens der IAO. In 16 der 24 betrachteten nationalen Entwicklungspläne ist Beschäftigung ein zentrales Element der globalen und/oder strategischen Ziele, 13 Pläne enthalten ein Kapitel oder einen Abschnitt speziell zur Beschäftigung und einige Länder erkennen den neuen Schwerpunkt Beschäftigung formal im Titel ihrer nationalen Entwicklungspläne an, etwa die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie in Kamerun oder die Strategie für beschleunigtes Wachstum und Beschäftigungsförderung in Togo.

194. Auf die Sozialpartner wird bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Entwicklungspläne zunehmend, jedoch noch nicht systematisch eingegangen. Es gibt Anzeichen dafür, dass ihre Einbindung der Planung von Beschäftigungsmaßnahmen zuträglich ist.⁹

195. Im Zweijahreszeitraum 2012-13 ersuchten 63 Länder die IAO um Unterstützung für nationale Beschäftigungsmaßnahmen. Die IAO gewährt den Mitgliedsgruppen technische Beratung, die mit Kapazitätsaufbau, der Förderung des sozialen Dialogs und maßgeschneiderten Politikinstrumenten einhergeht und auf einem klar definierten Politikzyklus-Konzept beruht (Übersicht 2.1). Diese Arbeit wird vom globalen Team der IAO für Beschäftigungspolitik geleistet und überwacht, dessen Mitglieder im Außendienst und in der Zentrale tätig sind.

Übersicht 2.1. Von der IAO während der gesamten Erarbeitung nationaler Beschäftigungsmaßnahmen gewährte Unterstützung

Phase der beschäftigungspolitischen Entscheidungsfindung	Von der IAO unterstützte Bereiche
Diagnose	Ermittlung von Problemen (einschließlich Zwängen und Chancen) auf der Basis umfangreicher Länder-Forschungsarbeiten, institutioneller Überprüfungen und breit angelegter Konsultationen mit allen Interessenträgern
Formulierung	Formulierung von Beschäftigungszielen und -ergebnissen, Bestimmung von Politikinterventionen, Entwurf eines grundsatzpolitischen Dokuments, Förderung des sozialen Dialogs
Validierung/Verabschiedung/ Bekanntmachung	Stärkung der Kapazitäten der dreigliedrigen Partner; Herbeiführung eines Konsenses zur nationalen Beschäftigungspolitik im Wege der dreigliedrigen und interministeriellen Erörterung; Abfassung des Rechtsakts zur Verabschiedung und/oder Eingliederung der nationalen Beschäftigungspolitik in den nationalen Entwicklungsplan; Bekanntmachung der nationalen Beschäftigungspolitik sowohl in der Fachwelt als auch in der Öffentlichkeit
Programmplanung/ Haushaltsaufstellung	Hilfe bei der Formulierung nationaler und regionaler Aktionspläne und ihrer Verknüpfung mit der Haushaltsplanung und fiskalpolitischen Maßnahmen
Durchführung/Überwachung	Unterstützung der Mechanismen zur Durchführung, Überwachung und Koordinierung; Aufbau von Kapazitäten und Institutionen
Evaluierung	Evaluierung der Auswirkungen der nationalen Beschäftigungspolitik

⁸ Weitere Einzelheiten finden sich auf der Projekt-Website unter <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>.

⁹ IAA: *Social partners and their engagement in National Development Plans: Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies* (Genf, 2011).

196. Es ist äußerst wichtig, dass der Entscheidungsprozess zur Beschäftigungspolitik alle betroffenen Akteure zusammenbringt, darunter verschiedene Ministerien und die Zentralbank des Landes. Die IAO spielt hier eine moderierende Rolle, indem sie insbesondere dafür sorgt, dass der gesamte Prozess von einem sozialen Dialog begleitet wird. Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern wird technische Unterstützung zuteil, um ihnen eine verstärkte aktive Beteiligung an diesem Dialog zu ermöglichen (siehe beispielsweise den Fall Sri Lankas, Kasten 2.1).

Kasten 2.1
Die umfassende nationale Politik Sri Lankas für
Humanressourcen und Beschäftigung

Nach Ende eines drei Jahrzehnte währenden Konflikts nahm die Regierung Sri Lankas 2012 unter der Schirmherrschaft des Präsidenten eine nationale Politik für Humanressourcen und Beschäftigung an. Das grundsatzpolitische Dokument wurde auf der Basis mehrerer nationaler und regionaler Konsultationen unter Sozialpartnern und interessierten Parteien mit technischer Unterstützung durch die IAO formuliert. Zur Durchführung der Politik wurden Koordinierungsmechanismen bestehend aus einem nationalen Lenkungsausschuss unter Vorsitz des Leitenden Ministers für Humanressourcen und fünf vom Ausschuss beaufsichtigten Unterausschüssen für jede der fünf Säulen der Politik eingerichtet. In diesem übergeordneten Politikrahmen werden die wichtigsten beschäftigungspolitischen Herausforderungen angegangen, darunter das makroökonomische Politikumfeld, berufliche Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit, sektorspezifische Entwicklungsstrategien, Entwicklung der KMUs, informelle Beschäftigung, Löhne und Sozialschutz sowie sozialer Dialog.

Ferner verabschiedete die Regierung 2013 einen für die Durchführung der Politik unerlässlichen Aktionsplan, der die Kohärenz und Koordinierung der Politik im Einklang mit dem Zehnjahres-Entwicklungsplan der Regierung gewährleistet. Bei allen Durchführungsorganisationen wurden Mechanismen zur Koordinierung und Erleichterung geschaffen, ein Mechanismus zur Überwachung und Evaluierung wurde konzipiert und eine Strategie zur Ressourcenmobilisierung wurde auf den Weg gebracht.

197. Aus einer seit 2010 durchgeführten systematischen Überprüfung wirksamer dreigliedriger Institutionen auf Landesebene und ihrer Rolle bei der beschäftigungspolitischen Entscheidungsfindung¹⁰ lassen sich einige wesentliche Erkenntnisse ableiten:

- Für die Abhaltung des sozialen Dialogs zur Beschäftigungspolitik gibt es kein einheitliches Modell: Vielmehr ist ein kontextabhängiges Vorgehen erforderlich.
- Für eine fundierte Beschäftigungspolitik muss der soziale Dialog in einem wirksamen Rahmen stattfinden, der angemessen ausgestattete Institutionen und eine solide rechtliche Untermauerung aufweist und mit optimaler praktischer Wirkung genutzt wird.
- Konsultativmechanismen für die Abstimmung über beschäftigungsbezogene Fragen zwischen verschiedenen Akteuren sind zu oft begrenzt auf traditionelle dreigliedrige Strukturen. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die Konsultationen für Wirtschafts- und Finanzministerien und andere Interessensträger wie kleine informelle Unternehmen, Jugendgruppen und Bauernverbände zu öffnen.
- Der politische Wille der Regierung, die Sozialpartner von der Phase der Vorbereitung der nationalen Beschäftigungspolitik bis zur Überwachung und Evaluierung einzubinden, ist unerlässlich.
- Die Beteiligung der Sozialpartner an der beschäftigungspolitischen Entscheidungsfindung hat sich allgemein verbessert. Nicht alle haben jedoch gleichermaßen die Möglichkeit und Fähigkeit, sich regelmäßig zu beteiligen und wirksam beizutragen.

¹⁰ Ebd.; IAA: *Towards more inclusive employment policy making: Process and role of stakeholders in Indonesia, Nicaragua, Moldova and Uganda* (Genf, 2012).

- ❑ Die Sozialpartner müssen auf allen Ebenen (Einzelunternehmen, lokale Ebene, Wirtschaftszweig-Ebene und nationale Ebene) stark, kompetent und proaktiv sein und über eine breite Mitgliederbasis verfügen.
- ❑ Die Arbeitsverwaltung sollte aktiv sein und mit angemessenen Ressourcen ausgestattet werden.

198. Seit 2011 arbeiten die Hauptabteilung Beschäftigungspolitik und die Hauptabteilung Verwaltungsführung und Dreigliedrigkeit gemeinsam an einem Paket von Kapazitätsaufbaumaßnahmen. Ein Modul des jährlichen Lehrgangs zur Beschäftigungspolitik in Turin ist dem sozialen Dialog zur Beschäftigung gewidmet. Auf dieses wichtige Thema wird auch in drei verschiedenen Leitfäden eingegangen: *Guide for the formulation of employment policies* (2012), *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved performance* (2013) und *National employment policies: A guide for workers' organizations* (erscheint demnächst).

199. Grundsatzdarstellungen und spezielle Politikhandbücher wurden in Zusammenarbeit mit dem Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und dem Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber erarbeitet. In zahlreichen Arbeitsbereichen werden Schulungs- und Kapazitätsaufbauseminare gemeinsam auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene veranstaltet.

200. Die Kästen 2.2 und 2.3 enthalten weitere Beispiele für die grundsatzpolitische Arbeit in einzelnen Ländern. In Kasten 2.4 werden zwei erfolgreiche Projekte der politikbezogenen technischen Zusammenarbeit beschrieben.

Kasten 2.2

Ein sektoraler beschäftigungspolitischer Ansatz: El Salvador

Um die Ungleichgewichte und die Ungleichheit des vorangegangenen Jahrzehnts in sozioökonomischer Hinsicht zu beheben, entwickelte die Regierung El Salvadors 2010 nach den Vorgaben des Präsidenten das erste auf dem Globalen Beschäftigungspakt beruhende nationale Programm. Beträchtliche Fortschritte wurden dadurch erzielt, dass die Förderung der Beschäftigung im Wege dreigliedriger Konsultationen einen hohen Stellenwert in der politischen Agenda erhielt.

Auf einem dreigliedrigen Arbeitsseminar im Juni 2011 wurden beschäftigungspolitische Prioritäten vereinbart. Ein sektoraler Ansatz für die Beschäftigungsförderung wurde festgelegt, und für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände wurden jeweils sektorspezifische Arbeitsseminare zu beschäftigungspolitischen Prioritäten veranstaltet. Aus diesen Dialogen ergaben sich die wichtigsten Prioritäten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber in jedem Sektor. Das Wirtschaftsministerium und die Zentralbank nahmen 2013 in Partnerschaft mit der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik einen Beschäftigungsschwerpunkt in ihre Sozialrechnungsmatrix auf.¹ Parallel dazu wurde vom Ministerium für öffentliche Arbeiten eine Methodik zur Schätzung der durch öffentliche Ausgaben und Investitionen geschaffenen Arbeitsplätze validiert und angewendet.

Im Zusammenhang mit dem kürzlich gebilligten Politikkonzept zur Umgestaltung und Diversifizierung der Produktion fand ein Dialog in sechs Wirtschaftssektoren statt, die von zentraler Bedeutung für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind: Kunststoffe, Textilien, Elektronik, Luftfahrt, Unternehmensdienstleistungen und Pharmazeutika.² Mit der Ausarbeitung des Durchführungsplans und der Institutionalisierung der sektoralen Dialoge (auf der Grundlage eines Arbeitsplans und einer Überwachungs- und Evaluierungsstrategie) wird sichergestellt, dass beschäftigungsintensive Maßnahmen in dem Konzept im Vordergrund stehen.

¹ Ausbildung zu Beschäftigungsmultiplikatoren und beschäftigungsschaffenden Sektoren wurde für Partner der IAO, Thinktanks, öffentliche Institutionen und Universitäten durchgeführt. ² Über 115 Arbeitgebervertreter trafen bei acht Workshops zum Politikkonzept zur Umgestaltung und Diversifizierung der Produktion mit öffentlichen Institutionen zusammen, um sicherzustellen, dass Beschäftigungsziele in die Politik integriert werden.

Kasten 2.3

Beschäftigungspolitische Zielsetzungen im nationalen Entwicklungsplan: Russische Föderation

Der Präsident der Russischen Föderation benannte die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Steigerung der Arbeitsproduktivität als Schlüsselindikatoren für die sozio-ökonomische Entwicklung Russlands. Die Schaffung und Modernisierung von Arbeitsplätzen für den Übergang zu einer innovationsbasierten Wirtschaft bildet einen zentralen Schwerpunkt der nationalen Politik. Dies schlägt sich in dem von der Regierung am 22. November 2012 gebilligten staatlichen Beschäftigungsförderungsprogramm nieder, einem umfassenden Grundsatzdokument, das drei Ziele beinhaltet: Vermeidung einer Belastung für den Arbeitsmarkt, Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zur Deckung der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sowie Förderung der Qualifizierung, der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und Schutz der Arbeitnehmerrechte. Die im Programm aufgestellten Beschäftigungsziele sind sowohl quantitativer (Arbeitslosenquote) als auch qualitativer (Anteil der unter verbesserungsbedürftigen Arbeitsbedingungen tätigen Arbeitnehmer) Art.

Das Programm wurde mit technischer Unterstützung der IAO¹ und in Absprache mit den Sozialpartnern ausgearbeitet.

¹ Diese umfasste u.a. Überprüfungen der Politik zur Jugendarbeitslosigkeit und zu den wichtigsten Triebkräften der informellen Beschäftigung, die Übersetzung der IAA-Publikation *Guide for the formulation of national employment policies* ins Russische und ihre Verbreitung, die Teilnahme der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO am Lehrgang zur Beschäftigungspolitik am Internationalen Ausbildungszentrum der IAO und die Moderation dreigliedriger Konsultationen zu den Hauptthemen der nationalen Beschäftigungspolitik.

Kasten 2.4

Technische Zusammenarbeit zur Unterstützung beschäftigungspolitischer Maßnahmen

1. Das von Frankreich finanzierte Projekt APERP (*Appui à la promotion de l'emploi et la réduction de la pauvreté*) stellt eine Folgemaßnahme zum 2004 in Ouagadougou abgehaltenen Außerordentlichen Gipfel der afrikanischen Staatsoberhäupter und zu den aus dem Globalen Beschäftigungspakt von 2009 hervorgegangenen Empfehlungen dar.

Das Projekt dient der Unterstützung ausgewählter französischsprachiger Länder Afrikas bei der Formulierung umfassender und integrierter nationaler beschäftigungspolitischer Maßnahmen und Aktionspläne. Die Unterstützung erstreckt sich auf jede einzelne Phase der politischen Entscheidungsfindung – von der Diagnosephase bis zur Durchführung, Haushaltsaufstellung und Überwachung.

Spezifische und intensive Unterstützung wird den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdiensten, einem zentralen Instrument der Durchführung der Politik, gewährt.

2. Bei einem im Zeitraum 2012-13 durchgeführten Kooperationsprojekt des IAA und der schwedischen Entwicklungsagentur SIDA erhielten Mitgliedsgruppen in zehn Ländern (El Salvador, Kambodscha, Komoren, Kirgistan, Lesotho, Liberia, Malawi, Mosambik, Oman und Sri Lanka) erhebliche Unterstützung bei der Formulierung einer umfassenden nationalen Beschäftigungspolitik im Einklang mit den in nationalen Entwicklungsplänen aufgestellten Prioritäten.

Die Unterstützung wurde individuell auf die Bedürfnisse und Anliegen jedes Landes zugeschnitten und umfasste a) Forschung und Wissensentwicklung als Informationsgrundlage für die Politikgestaltung, b) grundsatzpolitischen Dialog und Überzeugungsarbeit und c) Aufbau der Kapazitäten der IAO-Mitgliedsgruppen zur Mitwirkung an der Formulierung der Beschäftigungspolitik. Aufgrund der eindeutigen Verbindungen zwischen der Entwicklung von Politikgestaltungsinstrumenten und der Politikberatung wurden globale Produkte parallel erarbeitet. Aktivitäten auf Landesebene liefern Erkenntnisse für die Entwicklung globaler Produkte, während das als Bestandteil des globalen Produkts erarbeitete Instrumentarium und Schulungsmaterial bei der Arbeit auf Landesebene eingesetzt wird.

201. Seit 2011 veranstaltet die IAA-Hauptabteilung Beschäftigungspolitik in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum in Turin jährlich einen zweiwöchigen Lehrgang zur Beschäftigungspolitik, der sich an Regierungsvertreter aus Arbeits- und Finanzministerien und an Sozialpartner richtet, die an der Konzipierung und Durchführung beschäftigungspolitischer Maßnahmen beteiligt sind. Der Lehrgang zählte zwischen 2011 und 2013 mehr als 140 Teilnehmer, die zu je einem Viertel auf Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter und zu zwei Vierteln auf Regierungsvertreter (darunter Ministerien für Arbeit, Finanzen und Planung) entfielen. Auf konkretes Ersuchen von Mitgliedstaaten wurden ferner Lehrgänge in einem subregionalen ¹¹ und nationalen ¹² Rahmen organisiert, die maßgeblich zu politischen Entscheidungsprozessen auf Landesebene beitragen.

202. Der 2012 veröffentlichte und in mehrere Sprachen übersetzte *Guide for the formulation of national employment policies* trifft auf große Nachfrage und kommt auf Landesebene zum Einsatz. Derzeit wird in Konsultationen mit Arbeitnehmern an einer speziell auf Gewerkschaften abgestimmten Fassung gearbeitet. Zu weiteren Hilfsmitteln zählt u.a. ein Leitfaden zur Entwicklung eines Instrumentariums für die Haushaltsplanung, mit dem Beschäftigungsbelange systematischer in die nationale öffentliche Politikgestaltung und Haushaltsplanung integriert werden sollen. Erhebliche Anstrengungen investierte die IAO auch in Initiativen und Instrumente zur Stärkung der Kapazitäten für die Erhebung und Analyse von Arbeitsmarktinformationen, die in evidenzbasierte Konzepte einfließen sollen.

203. Sobald die politischen Maßnahmen verabschiedet worden sind, gewährt die IAO Unterstützung bei der Formulierung von Aktionsplänen. Solche Pläne wurden beispielsweise in Liberia, Malawi, Namibia, der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft, Sri Lanka und Togo ausgearbeitet und werden derzeit u.a. in Botsuana und Uganda entwickelt. Zur durchgängigen Berücksichtigung des Themas Beschäftigung bei der Haushaltsaufstellung wird individuell abgestimmte technische Beratung gewährt.

204. Im Rahmen eines von der Regierung der Republik Korea geförderten Forschungsprojekts, das eine „vergleichende Analyse der Mechanismen zur Durchführung der Beschäftigungspolitik“ beinhaltete, wurden sieben Länder (Argentinien, Bosnien und Herzegowina, Brasilien, Burkina Faso, China, die Republik Korea und Südafrika) und die Europäische Union (mit besonderem Augenmerk auf dem Vereinigten Königreich und Deutschland) mit dem Ziel untersucht, die Mechanismen zur Koordinierung und Durchführung der nationalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden Eingang in einen 2014 erscheinenden Leitfaden finden.

205. Länderstudien, grundsatzpolitische Überprüfungen und hochwertige Veröffentlichungen tragen zur Überzeugungsarbeit bei, die die IAA bei der Stärkung des beschäftigungsbezogenen Inhalts von Entwicklungsstrategien und der Formulierung einer soliden nationalen Beschäftigungspolitik leistet.

206. 2012 wurde eine vom Amt in Auftrag gegebene unabhängige Evaluierung mit dem Ziel vorgenommen, die globale Strategie und den Beitrag der IAO zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verbesserung seiner politischen Maßnahmen zugunsten von produktiver Beschäftigung, menschenwürdiger Arbeit und Einkommenschancen von 2006

¹¹ Arbeitsseminar zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Algerien, Marokko, Mauretanien und Tunesien, Rabat, 10.-13. Juli 2012, und Lehrgang zur nationalen Beschäftigungspolitik für französischsprachige Länder Afrikas, Dakar, 15.-29. Apr. 2013.

¹² Rabat, 5.-6. Febr. 2013, Maputo, März 2013 und Fidschi, Nov. 2012.

bis 2011 zu bewerten. Die auf der 316. Tagung des Verwaltungsrats vorgestellten Bewertungsergebnisse ließen die Schlussfolgerung zu, dass die IAO dank der beeindruckenden Vielfalt seiner technischen Kompetenzen, auf die es sich bei der Bereitstellung seiner Instrumente und Dienste stützte, sowie seiner starken nationalen dreigliedrigen Netzwerke und Partnerschaften international an Profil gewonnen und sich eine stabile Führungsposition in beschäftigungspolitischen Fragen erarbeitet hatte. Der Bewertung zufolge hatte die IAO durch den Abschluss seines Arbeitsprogramms und die Erfüllung seiner Leistungsvorgaben seine Zuverlässigkeit unter Beweis gestellt und seine Ansätze im Gefolge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgreich angepasst. Ferner ging daraus hervor, dass sich die Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit der Strategie der IAO weiter verbessern ließen, indem eine längerfristige Vision dafür formuliert würde, wie die Länder über alle Phasen der beschäftigungspolitischen Entscheidungsfindung hinweg unterstützt werden könnten.¹³ Unter anderem wurden folgende Empfehlungen abgegeben: Erwerb weiterer Kenntnisse durch Forschung und Analyse, Förderung wirksamer institutioneller Regelungen zur Erprobung der Durchführung nationaler beschäftigungspolitischer Maßnahmen im Pilotversuch, Deckung des spezifischen Kapazitätsbedarfs von IAO-Mitgliedsgruppen, Verstärkung der Anstrengungen zur Integration von Beschäftigungsbelangen in nationale Haushaltspläne und Schaffung dauerhafter Partnerschaften mit anderen internationalen Schlüsselakteuren.

Stärkung der Überprüfungen der Beschäftigungspolitik

207. Die oben genannten umfassenden Überprüfungen und Diagnosen der nationalen Beschäftigungspolitik werden auf Ersuchen von Regierungen durchgeführt, und zwar meist zum Zeitpunkt der Erarbeitung und Revision der Politik oder in Verbindung mit den Entwicklungsplanungsprozessen.

208. In der Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung wurde unterstrichen, wie wichtig gestärkte Überprüfungen von Politikkonzepten für eine wirksame Durchführung seien. Es wurde vorgeschlagen, freiwillige Überprüfungen vorzunehmen im Rahmen von

- i) auf Ad-hoc-Basis durchgeführten Studien unter freiwilliger Mitarbeit der Regierungen und der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in den betroffenen Ländern oder
- ii) gemeinsamen Systemen wie Peer Reviews, die interessierte Mitglieder möglicherweise einrichten oder denen sie möglicherweise beitreten wollen.¹⁴

209. IAO-Mitgliedsgruppen haben das Amt gelegentlich ersucht, bestehende Mechanismen für systematische Überprüfungen von Politikkonzepten zu analysieren und ihre Anwendbarkeit auf beschäftigungspolitische Überprüfungen zu bewerten. Es bestehen u.a. die folgenden Mechanismen.

210. **Berichte nach Artikel IV des IWF:**¹⁵ Tritt ein Land dem Internationalen Währungsfonds bei, stimmt es der Überprüfung seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik durch die internationale Gemeinschaft zu. Die Überwachung der Länder ist ein fortlaufender Prozess, der auch regelmäßige Konsultationen beinhaltet, die als Artikel-IV-Konsultationen bezeichnet werden, da sie nach Artikel IV des IWF-Übereinkommens vorgeschrieben sind. Artikel-IV-Konsultationen finden in der Regel einmal jährlich statt. Ein

¹³ IAA: *Discussions of high-level evaluations: Strategies and Decent Work Country Programmes*, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Genf, Nov. 2012, GB.316/PFA/7/2, http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/pfa/WCMS_191164.

¹⁴ IAA: *Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, 2008, S. 22

¹⁵ IWF: *Surveillance*, <http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>.

Team von IWF-Volkswirten besucht den Mitgliedstaat, um sich zu informieren und Gespräche mit der Regierung und Bediensteten der Zentralbank sowie häufig mit privaten Investoren und Arbeitnehmervertretern, Mitgliedern des Parlaments und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu führen. Nach seiner Rückkehr legt das entsandte Team dem IWF-Exekutivdirektorium einen Bericht zur Erörterung vor. Anschließend werden die Ansichten des Exekutivdirektoriums zusammengefasst und den Behörden des Landes übermittelt. Derzeit stimmen neun von zehn Mitgliedstaaten der Freigabe einer sogenannten Öffentlichen Informationsmitteilung zu, die eine Zusammenfassung der Ansichten des Teams und des Exekutivdirektoriums enthält, und vier von fünf Ländern stimmen der Veröffentlichung des Teamberichts zu.¹⁶

211. Überprüfung der Handelspolitik durch die WTO:¹⁷ Zur Gewährleistung der Transparenz der Regelungen und der Politik müssen die Regierungen die Welthandelsorganisation (WTO) und die anderen Mitglieder durch regelmäßige Meldungen über spezifische Maßnahmen, Politikansätze oder Gesetze informieren. Ferner führt die WTO regelmäßige Überprüfungen der Handelspolitik einzelner Länder durch. Im Rahmen des Mechanismus für die Überprüfung der Handelspolitik werden alle WTO-Mitglieder in zeitlichen Abständen überprüft, die vom Anteil des jeweiligen Landes am Welthandel abhängen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Bewertungen durch Fachkollegen, auch wenn ein Großteil der Sacharbeit vom WTO-Sekretariat geleistet wird. Die Überprüfungen werden vom Gremium für die Überprüfung der Handelspolitik auf der Basis einer Grundsatzerklärung des überprüften Mitglieds und eines vom WTO-Sekretariat erstellten Berichts vorgenommen. Bei der Erarbeitung des Berichts bemüht sich das Sekretariat um die Mitarbeit des Mitglieds, trägt jedoch die alleinige Verantwortung für die dargelegten Fakten und die bekundeten Auffassungen. Der Bericht des Sekretariats und die Grundsatzerklärung des Mitglieds werden nach der Überprüfungssitzung gemeinsam mit dem Sitzungsprotokoll und den Schlussbemerkungen des Vorsitzenden des Gremiums für die Überprüfung der Handelspolitik veröffentlicht.

212. Europäische Beschäftigungsstrategie:¹⁸ Mit der sogenannten „offenen Methode der Koordinierung“ stellt die Europäische Kommission einen Rahmen bereit, der den EU-Ländern den Austausch von Informationen über ihre Beschäftigungspolitik sowie eine entsprechende Erörterung und Koordinierung ermöglicht. Die Methode stützt sich auf beschäftigungspolitische Leitlinien, die von der Kommission vorgeschlagen und vom EU-Rat gebilligt werden und gemeinsame Prioritäten und Zielvorgaben für die nationale Beschäftigungspolitik enthalten, und umfasst darüber hinaus folgende jährliche Elemente:

- Einen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, der auf a) einer Bewertung der Beschäftigungslage in Europa, b) der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und c) der Prüfung der geplanten nationalen Reformprogramme durch den Beschäftigungsausschuss beruht. Der Bericht ist Bestandteil des Jahreswachstumsberichts und wird von der Kommission nach Annahme durch den EU-Rat veröffentlicht.

¹⁶ IWF: *IMF Article IV Staff Reports*, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=51>, und I. Islam et al.: *Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: A development perspective*, ILO Research Paper Nr. 2 (IAA, Genf, 2012).

¹⁷ WTO: *Trade Policy Reviews: Brief Introduction*, http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_int_e.htm.

¹⁸ Europäische Kommission: *Europäische Beschäftigungsstrategie*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=de>.

- Nationale Reformprogramme, die von den nationalen Regierungen an die Kommission übermittelt und von ihr auf Übereinstimmung mit der Strategie Europa 2020 geprüft werden.
- Länderspezifische Empfehlungen, die von der Kommission auf der Grundlage einer Bewertung des nationalen Reformprogramms jedes Landes herausgegeben werden.

213. Bukarest-Prozess: Landesberichte zur Beschäftigungspolitik, 2004-08: ¹⁹ Die im Oktober 2003 in Bukarest abgehaltene Südosteuropäische Ministerkonferenz über Beschäftigung verabschiedete die Bukarester Erklärung, in der dazu aufgefordert wurde, bei der Bewältigung der Beschäftigungsprobleme regional zusammenzuarbeiten, um deutliche Verbesserungen in der nationalen Beschäftigungspolitik herbeizuführen. Die IAO und der Europarat wurden gebeten, dabei Orientierungshilfe zu leisten und Unterstützung zu gewähren, indem sie die Politikansätze in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und Arbeitsmarktinstitutionen überprüfen und Empfehlungen unterbreiten.

214. Die Arbeitsminister der am Stabilitätspakt beteiligten Länder genehmigten und aktualisierten die Ziele dieser Zusammenarbeit. Die Aktivitäten wurden von einem ständigen hochrangigen Ausschuss konzipiert und überwacht, der sich aus Generaldirektoren der Beschäftigungsressorts und Vertretern nationaler Arbeitsvermittlungsdienste zusammensetzte. Der Bukarest-Prozess wurde zu einem bedeutenden Bezugspunkt für die Entwicklung der Beschäftigungspolitik in Südosteuropa. In den 2005 auf der zweiten Ministerkonferenz verabschiedeten Sofia-Schlussfolgerungen wurde der Prozess bekräftigt und noch stärkeres Gewicht auf Politikkohärenz und sozialen Dialog gelegt.

215. Zwischen 2004 und 2008 wurden sieben Landesüberprüfungen der Beschäftigungspolitik durchgeführt. ²⁰ Jede Überprüfung beruhte auf einem nationalen Bericht, der vom zuständigen Arbeitsministerium in Zusammenarbeit mit dem nationalen Arbeitsvermittlungsdienst anhand eines gemeinsamen Schemas für nationale Hintergrundberichte erstellt worden war. Anschließend überprüften die IAO und der Europarat die vorgelegten Informationen entsprechend dem Ersuchen und gaben ergänzende Empfehlungen ab. Die Überprüfungen der Beschäftigungspolitik wurden auf nationalen dreigliedrigen Konferenzen angenommen, die den Sozialpartnern die Möglichkeit zur Erörterung und Bewertung der Erkenntnisse und der vorgeschlagenen Empfehlungen boten. Ferner dienten die Überprüfungen als Grundlage für eine Fachdiskussion im Peer-Review mit anderen Stabilitätspaktländern, die im Rahmen des Prozesses der beschäftigungspolitischen Zusammenarbeit während der Tagungen des ständigen Ausschusses des Bukarest-Prozesses organisiert wurde.

216. Überprüfungen durch den IAA-Verwaltungsrat: Im Zeitraum 2007-08 führte der dem Verwaltungsrat des IAA unterstehende Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik für eine kurze Zeit Landesüberprüfungen im Hinblick auf die Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda durch. Diese Überprüfungen erstreckten sich auf drei Länder (Burkina Faso, Pakistan und Vietnam) und umfassten die Vorlage eines IAA-Berichts sowie eine Präsentation durch eine dreigliedrige Delegation jedes Landes unter Leitung des jeweiligen Arbeitsministers. Mit dem Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und der damit einhergehenden Verlagerung des Schwerpunkts auf den Globalen Beschäftigungspakt wurden die Überprüfungen eingestellt. Der Pakt

¹⁹ Stabilitätspakt für Südosteuropa: *Initiative for Social Cohesion – Employment*, <http://www.stabilitypact.org/wt2/ISCemployment.asp>.

²⁰ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Montenegro, Republik Moldau und Serbien.

wurde zwar in sieben Ländern erprobt (siehe Kasten 1.1), sah jedoch keine Fachbegutachtung an sich vor.

217. Die Fachbegutachtung der Beschäftigungspolitik kann als Plattform für den Austausch bewährter Verfahren dienen, die engen Kontakte unter nationalen Sachverständigen vertiefen und das gegenseitige Verständnis unter den Ländern verbessern. Um derartige Überprüfungen in Form eines kontinuierlichen Programms durchführen zu können, sind ein vereinbarter Bezugsrahmen, ein institutionalisierter systematischer Überprüfungsprozess, ein Folgemechanismus und ein realistischer Erfassungsbereich erforderlich (die bei den beschäftigungspolitischen Überprüfungen der Stabilitätspaktländer gewonnenen Erfahrungen legen nahe, dass eine eingehende Überprüfung effizienterweise jährlich höchstens für zwei Länder möglich ist).

2.2. Beschäftigungsfördernde makroökonomische Politikrahmen

218. Wie in Abschnitt 1.1.2 erörtert wurde, nehmen die makroökonomische Politik und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte seit der globalen Rezession von 2008-09 und der nachfolgenden Krise in der Eurozone eine zentrale Stellung ein. Auf der 2010 abgehaltenen IAK wurde das Amt aufgefordert, das Wissen zu beschäftigungsfördernden makroökonomischen Politikrahmen zu vertiefen, und bei der Aussprache über Jugendbeschäftigung im Rahmen der IAK 2012 erging diese Aufforderung erneut.

219. Um dem nachzukommen, hat das Amt die folgenden Initiativen unter besonderer Berücksichtigung von Entwicklungs- und Schwellenländern eingeleitet: i) Generierung von Wissen und Verbreitung evidenzbasierter Kritiken der herkömmlichen Makroökonomie unter Verwendung länderübergreifender Daten; ii) landesspezifische Untersuchungen zu makroökonomischen Politikansätzen und zum Ausmaß, in dem diese zur Schaffung dauerhafter und produktiver Beschäftigung beitragen oder ihr hinderlich sind; iii) Nutzung der Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen zur Entwicklung von Initiativen für den Kapazitätsaufbau, die sich an Mitgliedsgruppen und ranghohe Wissenschaftler richten; iv) Politikberatung und technische Dienste für Mitgliedstaaten. In allen vier Bereichen wurden Fortschritte erzielt.

220. Mehrere Untersuchungen zu Inflationszielen, zur Haushaltskonsolidierung und zur Politikberatung, die aus Artikel-IV-Konsultationen im Rahmen des IWF hervorgingen, wurden fertiggestellt, auf technischen Arbeitsseminaren validiert (und dabei dem IWF mehrfach vorgelegt) sowie in entsprechenden Veröffentlichungen verbreitet.²¹

221. Die Ergebnisse lassen erkennen, dass die Artikel-IV-Konsultationen sich zumindest bis 2011 hauptsächlich mit Inflationskontrolle und Haushaltskonsolidierung befassen und entweder den landesspezifischen Umständen oder zentralen Entwicklungs- und Beschäftigungsbelangen nur unzureichend Rechnung trugen. Die Selbstevaluierung von 30 Artikel-IV-Konsultationen, die der IWF in seinem Bericht über *Arbeitsplätze und Wachstum* von 2013 vornahm, lässt ähnliche Schlussfolgerungen zu.²² Derzeit wird der Versuch unternommen, das Spektrum der bei den Konsultationen behandelten Fragen auszuweiten, indem die Komponenten Arbeit und Beschäftigung ausdrücklich in die Teamberichte aufgenommen werden.²³

²¹ Die aktualisierten Fassungen dieser Untersuchungen sind folgender Quelle zu entnehmen: I. Islam und D. Kucera: *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development*, Einleitung und Kap. 1-3 (IAA und Palgrave Macmillan, 2014).

²² IWF: *Jobs and growth: Analytical and operational considerations for the Fund* (Washington, 2013).

²³ IWF: *A template for analyzing and projecting labor market indicators* (Washington, 2012).

222. Ferner zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass die herkömmliche Makroökonomie durch ihre starke Ausrichtung auf Stabilität oft allgemeine Entwicklungsbelange wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, wirtschaftliche Diversifizierung und Armutsverringerung außer Acht lässt. Extreme makroökonomische Instabilität macht Wachstum zunichte, doch führt die erneute Stabilisierung nicht zwangsläufig zur Förderung und Aufrechterhaltung des Wachstums oder zur Schaffung produktiver und dauerhafter Arbeitsplätze. Es ist eine Art „zweifaches Mandat“ erforderlich, demzufolge die für die makroökonomische Politik Verantwortlichen einen Spagat vollziehen und gleichermaßen für makroökonomische Stabilität wie für die Schaffung von Arbeitsplätzen sorgen.

223. Zahlreiche Länderstudien wurden durchgeführt²⁴ und auf technischen Arbeitsseminaren erörtert. Sie führten zu einer Reihe deutlicher Erkenntnisse für die Politik, die in Übersicht 2.2 zusammengefasst sind. Wie sich erkennen lässt, geht es vor allem um die Verlagerung des Augenmerks von den herkömmlichen makroökonomischen Aspekten Stabilität und Glaubwürdigkeit auf Fragen wie die Rolle antizyklischer Maßnahmen beim Umgang mit konjunkturellen Schwankungen, die Förderung der finanziellen Eingliederung und die Mobilisierung einheimischer Ressourcen im Rahmen eines „zweifachen Mandats“. Dabei wird auf die jeweilige Rolle von Zentralbanken, Finanzbehörden und Finanzministerien im Zusammenhang mit diesem zweifachen Mandat hingewiesen. Was die Geld- und Haushaltspolitik anbelangt, so sollten Zentralbanken und Finanzbehörden umfangreiche Investitionen fördern, die finanzielle Eingliederung stärken und den Zugang zu Krediten gewährleisten, insbesondere durch eine Kreditvergabe an vorrangige Sektoren mit großem Potenzial für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze. Die Finanzministerien sollten fiskalisch tragbare Unterstützung für beschäftigungsintensive öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Beschäftigungsgarantiesysteme mit Schwerpunkt auf schutzbedürftigen Arbeitsmarktgruppen und Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung und die Gesundheit gewähren.

224. Die Leistungsbilanz- und Wechselkurspolitik sollte auf ein stabiles Regime realer Wechselkurse ausgerichtet sein, das die Mittelzuweisung zwischen Sektoren handelbarer und nicht handelbarer Güter auf berechenbare, den Zielen des Strukturwandels und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderliche Weise beeinflusst und ein günstiges Umfeld für privatwirtschaftliche Investitionen bietet. Schließlich sollte das Kapitalbilanzmanagement politischen Handlungsspielraum gewährleisten, indem Kapitalbilanzen auf eine Weise reguliert werden, die sektorale Initiativen zugunsten des Strukturwandels und der Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt. Werden die in Übersicht 2.2 dargelegten Maßnahmen befolgt, werden in den Volkswirtschaften wesentlich mehr Möglichkeiten dafür entstehen, Arbeitsplätze zu schaffen und insbesondere schutzbedürftigen Gruppen wie Jugendlichen dabei behilflich zu sein, menschenwürdige Arbeit zu finden und zu behalten.

225. Die Ergebnisse stehen im Einklang mit den Botschaften zur makroökonomischen Politik, die aus den von der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (UNDG) geführten globalen Konsultationen zum Thema „Wachstum und Beschäftigung in der Agenda für die Zeit nach 2015“ hervorgingen, bei denen die IAO eine zentrale Rolle spielte. Ein Beispiel: „Makroökonomische politische Maßnahmen sollten als Instrumente zur Unterstützung des Strukturwandels und der Schaffung von Arbeitsplätzen-

²⁴ Siehe beispielsweise ILO Employment Working Papers zu Argentinien (Nr. 109), Bangladesch (Nr. 92), Jordanien (Nr. 118), Malawi (Nr. 93), Nigeria (Nr. 107), Peru (Nr. 134), Sri Lanka (Nr. 110), Türkei (Nr. 108) und Uganda (Nr. 91).

zen eingesetzt werden, indem stabile Rahmenbedingungen für Investitionen und Verbrauch geboten, öffentliche Investitionen ausgeweitet und die Kosten des Zugangs von Unternehmen zu Finanzmitteln minimiert werden.“²⁵

226. Die Ergebnisse wurden zur Unterstützung von Politikberatungs- und Kapazitätsaufbauprogrammen bei der Erarbeitung nationaler beschäftigungspolitischer Maßnahmen, etwa in Botsuana, Kambodscha, Malawi, Namibia und Sri Lanka, und bei dem in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum durchgeführten Lehrgang zur Beschäftigungspolitik (siehe Abschnitt 2.1) herangezogen. Fragen der makroökonomischen Politik spielen in den grundsatzpolitischen Dokumenten der Länder, die die Kapazitätsaufbau- und Beratungsdienste genutzt haben, eine zentrale Rolle.

227. Die in den Abschnitten 1.1.1 und 1.2.3 analysierten Veränderungen der funktionalen Einkommensverteilung haben makroökonomische Folgen. Die von der IAO geleisteten Forschungsarbeiten lassen eindeutige Rückschlüsse hinsichtlich der Auswirkungen solcher Entwicklungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Wettbewerbsfähigkeit zu. Aus den (für 15 Länder, darunter einige Schwellenländer und die EU als Gruppe zusammengestellten) empirischen Belegen geht hervor, dass der private Verbrauch bei einem Rückgang des Anteils des Arbeitseinkommens stets rückläufig ist, Nettoexporte jedoch immer steigen, während die Investitionen entweder konstant bleiben oder zunehmen.²⁶

228. Die Ergebnisse legen nahe, dass nachhaltige Erhöhungen der Mindestlöhne eine wichtige Rolle bei der Förderung des privaten Verbrauchs und somit bei der Bewältigung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage spielen können.

229. Eine Zusammenfassung der Initiativen des Amtes und ihre Folgen für die Politik werden Gegenstand der 2014 erscheinenden Veröffentlichung *Handbook on employment targeting: The macro and sectoral approaches* sein.

²⁵ UNDG: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation*, 2013, S. 27.

²⁶ IAA: *Global Wage Report 2012-13: Wages and equitable growth*.

Übersicht 2.2. Mehrdimensionalität der makroökonomischen Steuerung: Von der Stabilität zum Strukturwandel

Politikbereich	Herkömmliche Makroökonomie: Dimensionen Stabilität und Glaubwürdigkeit	Beschäftigungsfördernde Makroökonomie: Dimensionen Vorsorge und Schutz	Beschäftigungsfördernde Makroökonomie: Dimension Mittelzuweisung
Geld- und Finanzpolitik	Niedrige Inflationsziele (im einstelligen Bereich) anstreben und gegenüber dem privaten Sektor ein klares Bekenntnis in dieser Hinsicht abgeben, um die politische Glaubwürdigkeit zu erhöhen	Die Widerstandsfähigkeit inländischer Finanzsysteme gegenüber externen Schocks steigern und dadurch mehr Anreize für inländische Ersparnisse schaffen, die produktiven Investitionen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung zugute kommen können	Zentralbanken und Finanzbehörden sollten unter Wahrung einer angemessenen Preisstabilität das Ziel der Schaffung produktiver Beschäftigung unterstützen, indem sie: ■ KMUs den Zugang zu Krediten ermöglichen; ■ die Schaffung funktionsfähiger Mikrofinanzinstitutionen fördern; ■ die finanzielle Eingliederung von Haushalten „ohne Bankkonto“ stärken; ■ Kredite an vorrangige Sektoren und Branchen mittels transparenter und schlüssiger Kriterien vergeben
Fiskalpolitik	Schwerpunkt auf fiskalischer Nachhaltigkeit Schulden und Defizite überwachen und bei Bedarf explizite fiskalpolitische Regeln erlassen	In Hochkonjunkturphasen und Zeiten normalen Wirtschaftswachstums fiskalpolitischen Spielraum schaffen und geeignete institutionelle Regelungen treffen, um die prozyklische Wirkung fiskalpolitischer Maßnahmen abzuschwächen oder zu beseitigen und mehr Freiraum für antizyklische Maßnahmen zu eröffnen	Die Finanzministerien sollten angemessene Ressourcen mobilisieren, um eine fiskalpolitisch nachhaltige Unterstützung zu gewähren für: ■ beschäftigungsintensive öffentliche Investitionen in die Infrastruktur; ■ aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zugunsten der Beschäftigung schutzbedürftiger Gruppen (Jugendliche, Frauen, Langzeitarbeitslose); ■ Beschäftigungsgarantiesysteme zur Unterstützung armer und schutzbedürftiger Haushalte; ■ die Gesundheit sowie die allgemeine und berufliche Bildung zur Steigerung der Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit
Leistungsbilanz- und Wechselkurspolitik	Den Wechselkurs als nominalen Anker nutzen oder marktgesteuerte Wechselkurse zulassen – die „Randlösung“	Reserven ausländischer Devisen zur Bewältigung außenwirtschaftlicher Volatilität und als Vorsorgemaßnahme zur Stärkung antizyklischer Maßnahmen aufbauen	Einen mittelfristigen, auf einen stabilen realen Wechselkurs ausgerichteten Rahmen beschließen, um die Mittelzuweisung zwischen Sektoren handelbarer und nicht handelbarer Güter auf berechenbare, den Zielen des Strukturwandels und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderliche Weise zu beeinflussen
Kapitalbilanzmanagement	Die Kapitalbilanz öffnen, um die makroökonomische Glaubwürdigkeit zu steigern und externe Ressourcen abzuschöpfen	Ein aktives Kapitalbilanzmanagement betreiben, indem die Abhängigkeit von kurzfristigen Kapitalströmen durch mehrere Vorsorgemaßnahmen verringert wird, und somit die Anfälligkeit für wirtschaftliche Volatilität reduzieren	Politischen Handlungsspielraum schaffen, indem Kapitalbilanzen auf eine Weise reguliert werden, die sektorale Initiativen zugunsten des Strukturwandels und der Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt

Hinweis: In Spalte 2 sind herkömmliche makroökonomische Rahmen dargestellt, wie sie beispielsweise in Artikel-IV-Konsultationen unter dem Dach des IWF behandelt werden. In den Spalten 3 und 4 wird die Entstehung eines beschäftigungsorientierten makroökonomischen Rahmens beschrieben.

2.3. Handels-, Industrie- und Sektorpolitik

230. Auf der IAK 2010 wurde auch unterstrichen, wie wichtig die Industriepolitik und Sektorstrategien für die wirtschaftliche Diversifizierung und die Ausweitung der produktiven Beschäftigung seien. Das Amt wurde ersucht, sein Sachwissen im Bereich Handels-, Investitions- und Industriepolitik zu vertiefen, um ihre Auswirkungen auf Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit bewerten zu können.²⁷

231. In der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung heißt es: „Da die Politik im Bereich des Handels und der Finanzmärkte Auswirkungen auf die Beschäftigung hat, ist es Aufgabe der IAO, diese Auswirkungen auf die Beschäftigung zu evaluieren, um ihr Ziel zu erreichen, die Beschäftigung ins Zentrum der Wirtschaftspolitik zu rücken.“

232. Seit 2010 hat das Amt seine Arbeit zu den Zusammenhängen zwischen Handel und Beschäftigung in drei Hauptbereichen weiterentwickelt: i) Verbesserung des empirischen Wissens, ii) Stärkung der Koordinierung und Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen und iii) Entwicklung eines Instrumentariums für die Politikberatung und Vertiefung der technischen Zusammenarbeit.

233. Das Amt hat drei Bände zum Thema Handel und Beschäftigung publiziert. *Making globalization socially sustainable*²⁸ (gemeinsam mit der WTO veröffentlicht und von der Internationalen Handelskammer finanziert) erbringt Nachweise dafür, dass das Versprechen der Globalisierung, die hochproduktive Beschäftigung auszuweiten, in einigen Ländern (insbesondere China und Indien) erfüllt wurde, in anderen (etwa einigen Ländern Lateinamerikas und Afrikas südlich der Sahara) dagegen nicht. Ferner wird betont, wie wichtig sowohl der Sozialschutz auf Arbeitsmärkten, die externen Schocks unterliegen, als auch bildungspolitische Maßnahmen sind, wenn es darum geht, mehr Menschen an der Globalisierung teilhaben zu lassen. *Trade and employment: From myths to facts*²⁹ (finanziert von der EU) ist schwerpunktmäßig den Entwicklungsländern gewidmet und befasst sich mit wesentlichen Themen wie der informellen Wirtschaft, Geschlechterfragen und nach der Handelsliberalisierung notwendigen Anpassungen. In *Shared harvests: Agriculture, trade and employment*³⁰ (gemeinsam mit der UNCTAD veröffentlicht und von der EU finanziert) wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die Landwirtschaft nur dann umfangreiche Entwicklungsvorteile erbringen kann, wenn die Agrarhandelspolitik und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung sowohl in nationalen Entwicklungsstrategien als auch bei internationalen Handelsverhandlungen gebührend berücksichtigt werden.

234. Ferner hat die IAO mehrere weitere Studien und Arbeitspapiere zu Handel und Beschäftigung erstellt.³¹ Im Mittelpunkt dieser Forschungsarbeiten, bei denen die engen Beziehungen zu Hochschulen und die Forschungsbereiche anderer nationaler und internationaler Institutionen in Anspruch genommen sowie quantitative und qualitative Methoden eingesetzt wurden, stand die Bewertung der Folgen des Handels für die Beschäftigung auf globaler wie nationaler Ebene.

²⁷ IAA: *2010 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, a.a.O.

²⁸ IAA und WTO: *Making globalization socially sustainable* (Genf, 2011).

²⁹ IAA: *Trade and employment: From myths to facts* (Genf, 2011).

³⁰ IAA und UNCTAD: *Shared harvests: Agriculture, trade and employment* (Genf, 2013).

³¹ Diese Arbeiten sind zugänglich unter: http://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_181194.

235. Dank der Vertiefung des Fachwissens zu Handel und Beschäftigung und der Verstärkung der Kooperationsbemühungen zwischen den Hauptabteilungen sowie zwischen den Hauptabteilungen und Außendienststellen wurden im Zeitraum 2010-13 die Wissensgrundlagen der IAO beträchtlich ausgebaut und ihr Sachverstand in diesem Bereich anerkannt.

236. Das Amt hat sich um hohe Aufmerksamkeit für seine Forschungsergebnisse unter global agierenden politischen Entscheidungsträgern bemüht, und viele der Untersuchungen zu Handel und Beschäftigung wurden auf einer Reihe von internationalen Veranstaltungen vorgestellt, die in vielen Fällen gemeinsam mit anderen Institutionen organisiert wurden.

237. Das Amt wirkt aktiv an der Internationalen Gemeinsamen Initiative zu Handel und Beschäftigung mit, die 2010 begründet wurde und der wichtige UN-Organisationen und Regionalbanken angehören. Im Rahmen dieser Initiative spielt das Amt eine wichtige Rolle dabei, die Politikagenda im Hinblick auf die Zusammenhänge zwischen Handel und Beschäftigung zu gestalten.

238. Ferner ist die IAO Mitglied des Interinstitutionellen Clusters der Vereinten Nationen für Handel und Produktionskapazität und arbeitet aktiv darin mit. Sie ist umfassend an Vorschlägen des Clusters zu handelsbezogener technischer Hilfe innerhalb des Entwicklungshilfe-Programmrahmens der Vereinten Nationen auf Landesebene und an der Erbringung technischer Hilfe beteiligt. Ein Beispiel für diese Tätigkeit ist das Projekt zur „Stärkung von nachhaltigem Tourismus, sauberer Produktion und Exportkapazität“, das in der Demokratischen Volksrepublik Laos durchgeführt wurde und in der Vereinigten Republik Tansania derzeit anläuft.

239. Seit 2010 ist die IAO bestrebt, institutionelle Kapazitäten zur Behandlung des Themas Handel und Beschäftigung aufzubauen, indem es Grundsatzfragen untersucht, empirische Daten zusammenstellt und Ressourcen für die handelsbezogene technische Zusammenarbeit mobilisiert. Zu den Projekten und Instrumenten der technischen Hilfe auf diesem Gebiet zählen:

- 1) „Abschätzung und Bewältigung der Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung“, ein von der EU finanziertes Projekt zur Unterstützung der Formulierung und Analyse wirksamer und kohärenter handels- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit dem Ziel, die Anpassungsherausforderungen, vor die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gestellt sind, anzugehen und mehr Möglichkeiten für die Schaffung menschenwürdiger Arbeit in Entwicklungsländern zu eröffnen. Das in Bangladesch, Benin, Guatemala und Indonesien durchgeführte Projekt bot Beschäftigungs- und Handelsministerien die Gelegenheit, die Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung gemeinsam zu prüfen. Im Rahmen des Projekts wurde ferner in mehreren Ländern eine gesonderte interessenübergreifende grundsatzpolitische Arbeitsgruppe mit dreigliedrigem Kern eingesetzt, um wirksame und kohärente handels- und arbeitsmarktpolitische Anpassungsmaßnahmen zu formulieren. Eine zweite Phase dieses Projekts ist für 2014 vorgesehen.
- 2) Die Methodik „Qualifikationen für Handel und wirtschaftliche Diversifizierung“ (STED) bietet strategische Anleitung für die Integration der Qualifizierung in sektorbezogene Politikmaßnahmen, die darauf angelegt sind, das Wachstum und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in Sektoren zu fördern, die sich potenziell als exportsteigernd erweisen und zur wirtschaftlichen Diversifizierung beitragen können. Dieses Instrument wurde in Bangladesch, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kirgistan und der Ukraine angewandt, kommt derzeit in ausgewählten Sektoren in Jordanien und Vietnam zum Einsatz und ist darü-

ber hinaus für eine Anwendung in einigen nordafrikanischen Ländern und eventuell in Tadschikistan vorgesehen. Hauptziel des Programms ist es, Arbeitgeber, Gewerkschaften und Bildungsträger für die Qualifikationsentwicklung innerhalb eines handelsorientierten Sektors zu sensibilisieren und einen Dialog zu dem Thema anzustoßen.

240. Seit 2010 bietet das Internationale Ausbildungszentrum der IAO in Turin und an anderen Orten jährliche Lehrgänge zum internationalen Handel und zu Arbeitsmärkten sowie Kurse zur technischen Bewertung der Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung an.

241. Wie bereits erörtert wurde, besteht erneut reges Interesse an sektorspezifischen Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungspolitik.³²

242. Die IAO hat einen kohärenten und integrierten Ansatz für sektorale beschäftigungsfördernde Strategien entwickelt, der in mehreren Ländern angewandt wurde. Auf quantitative und qualitative Methoden³³ gestützte Analysen wurden auf dreigliedrigen Arbeitsseminaren vorgestellt, die dazu dienten, politischen Entscheidungsträgern das Instrumentarium für gezielte Maßnahmen in beschäftigungsintensiven Sektoren und für die Evaluierung sektorpolitischer Szenarios im Hinblick auf ihre Beschäftigungsergebnisse an die Hand zu geben.

243. In Katanga in der Demokratischen Republik Kongo etwa wurde eine sektorale Untersuchung durchgeführt, bei der das Ausmaß und die Art der Zusammenhänge und Übertragungseffekte zwischen Rohstoffindustrien, lokalen Lieferanten und dem örtlichen Arbeitsmarkt einer detaillierten empirischen Analyse unterzogen wurden. Die Untersuchung wurde als wichtiges Instrument für die Formulierung eines kohärenten und integrierten Politikrahmens angelegt. Im Zuge dieser Entwicklung wurde ein Arbeitsseminar für technische Zusammenarbeit durchgeführt, das der Förderung der Jugendbeschäftigung gewidmet war.

244. Zur erfolgreichen Verwirklichung sektoraler Strategien, die sich an produktiver Beschäftigung orientieren, sind ein dreigliedriger Dialog und eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierungen und dem privaten Sektor erforderlich. Dank schlagkräftiger sektoraler Strategien wird die Fähigkeit gesteigert, die Ziele zu erreichen, die in der Qualifizierung, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, einer höheren Produktivität und der Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze bestehen. Auf einem 2013 von der IAO in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitgeber-Organisation veranstalteten Symposium kamen Vorsitzende und Exekutivdirektoren von Arbeitgeber-

³² Ein geeignetes Beispiel ist der Bericht des McKinsey Global Institute über Afrika von 2012. Ein weiteres Beispiel sind die Arbeiten des ehemaligen Chefvolkswirts der Weltbank, Justin Lin, zur „neuen Strukturökonomie“, wonach sektorspezifische Politikmaßnahmen anhand marktwirtschaftlicher Grundsätze konzipiert werden sollten.

³³ Einige quantitative Methoden und entsprechende Arbeitspapiere sind aus folgenden Quellen ersichtlich: M. Bensaid et al.: *Évaluation des emplois générés dans le cadre du DSCR au Gabon*, Employment Sector Working Paper Series, Nr. 80 (IAA, Genf, 2011); G. Epstein et al.: *Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework*, Employment Sector Working Paper Series, Nr. 58, (IAA, Genf, 2010); sowie die Fallstudien zur Schnittblumenindustrie in Äthiopien und zum Kaffeesektor in Ruanda in IAA: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, 2011).

Auf sozialem Dialog und Erhebungen beruhende qualitative Methoden sind u.a.: O. Renard et al.: *Filières porteuses et emploi des jeunes au Katanga* (IAA, Genf, 2013); A. Mitra: *Can industry be the key to pro-poor growth? An exploratory analysis for India* (IAA, New Delhi, 2013); Institute of Human Development: *Promoting employment and skills development in the manufacturing sector in India: Field study* (IAA, New Delhi, 2013); F. Lapeyre et al.: *Le modèle de croissance Katangais face à la crise financière mondiale: Enjeux en termes d'emplois*, Employment Sector Working Paper Series, Nr. 82, IAA, Genf, 2011; D'Achon et al.: *L'impact de la crise sur le secteur textile au Maroc: Quelles implications pour l'emploi* (IAA, Genf, 2010); und Chandararat et al.: *Rapid assessment of the impact of the financial crisis in Cambodia* (IAA, Bangkok, 2008).

verbänden aus ganz Afrika in Casablanca zusammen und setzten die Arbeitsgruppe afrikanischer Arbeitgeber zur Beschäftigung ein. Ein Anfang desselben Jahres für Arbeitgeberverbände aus Afrika südlich der Sahara abgehaltenes Arbeitsseminar war vor allem ihrer wichtigen Rolle bei der Gestaltung von Politiken und Systemen im Bereich Qualifikationsentwicklung gewidmet.

245. Diese und zahlreiche weitere Forschungsprojekte trugen zur internationalen Politikdebatte über Strukturwandel, wirtschaftliche Entwicklung und Industriepolitik bei und gaben wesentliche Impulse für richtungsweisende Berichte anderer internationaler Organisationen.³⁴ Im Buch *Capabilities for productive transformation and development: A new perspective on industrial policies*³⁵ wird erkundet, inwieweit einheimische Kapazitäten auf der Ebene der Unternehmen, der Wirtschaft und der Gesellschaft die Dynamik dieses Prozesses vorantreiben, und eine umfassende Lernstrategie wird dargelegt. In einer weiteren Publikation, *Making industrial policies work for growth, jobs and development*,³⁶ wird ein neuer analytischer Denkansatz für Lernprozesse, Strukturwandel und die Rolle der öffentlichen Politik in Verbindung mit dem Streben nach produktivem Strukturwandel und Beschäftigungswachstum geprüft.

246. Um der Herausforderung zu begegnen, den Strukturwandel in Richtung kohlenstoffarmer, nachhaltigerer Volkswirtschaften zu fördern, und einen gerechten Übergang für alle zu gewährleisten, arbeitet die IAO an einer auf grüne Arbeitsplätze und eine grüne Wirtschaft ausgerichteten Strategie (siehe auch die Erörterung in Abschnitt 1.2.5), die auf drei Säulen beruht.

247. Die erste Säule soll die richtige Kombination aus Anreizen und Unterstützung bereitstellen. Eines der wichtigsten Instrumente ist die ökologische Steuerreform, mit der die Steuerlast vom Faktor Arbeit auf Ressourcennutzung und Umweltverschmutzung verlagert werden soll. Ein Teil der dadurch erzielten Einnahmen könnte für die Ökologisierung von Bildung, Qualifikationen sowie Forschung und Entwicklung verwendet werden. Das Modell der IAO für globale wirtschaftliche Verflechtungen macht deutlich, dass die Multifaktorproduktivität bis 2020 um 1,5 Prozent und bis 2050 um 5 Prozent höher ausfiele, wenn eine solche Ökosteuer mit beschäftigungsfördernden Maßnahmen kombiniert würde, als wenn dies unterbliebe.³⁷

248. Mit der zweiten Säule der Strategie soll sichergestellt werden, dass Investitionen in die Ökologisierung von Humankapital und Beschäftigung, menschenwürdige Arbeit und soziale Inklusion Kernelemente jeder Strategie für nachhaltige Entwicklung sind. Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik muss im Dienste des Übergangs zu umweltverträglicheren Volkswirtschaften stehen, die sozial inklusiv sind, zur Armutsverringerung beitragen und Chancengleichheit für Frauen und Männer gewährleisten. Es ist äußerst wichtig, Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen in den Vordergrund zu stellen, die den Stellenwechsel erleichtern und die Beschäftigungsfähigkeit verbessern. Im IAA-Bericht *Skills for green jobs* werden die globalen Qualifikationserfordernisse umweltverträglicherer Volkswirtschaften analysiert und die in weltweit 21 Ländern gewonnenen

³⁴ Beispielsweise: UNECA: *Making the most of Africa's commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation* (Addis Abeba, 2013); und Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO): *Industrial development report 2013: Sustaining employment growth – The role of manufacturing and structural change* (Wien, 2013).

³⁵ I. Nübler (IAA, Genf, erscheint demnächst).

³⁶ J.M. Salazar-Xirniachs, I. Nübler und R. Kozul-Wright (IAA, Genf, erscheint demnächst).

³⁷ IAA: Global Economic Linkages Model, Internationales Institut für Arbeitsfragen.

Erfahrungen geschildert.³⁸ Darüber hinaus wurde in den IAA-Berichten über den Qualifikations- und Beschäftigungsbedarf in den Sektoren Ökologisches Bauen und Erneuerbare Energieträger die Nachfrage nach Qualifikationen in entsprechenden Wertschöpfungsketten und die in Reaktion darauf eingeleiteten Ausbildungsmaßnahmen in etwa 30 Ländern untersucht.³⁹

249. Sozialschutzmaßnahmen können komplementär zu anderen politischen Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung durchgeführt werden, wenn es darum geht, die Auswirkungen von Sozial-, Wirtschafts- und Finanzkrisen abzufedern und gleichzeitig einen Strukturwandel hin zu umweltverträglicheren Volkswirtschaften zu ermöglichen, etwa durch den Schutz freigesetzter Arbeitnehmer bei der Suche nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten oder während ihrer Umschulung.

250. Die dritte Säule der Strategie dient dazu, den sozialen Dialog im Zentrum der Politikgestaltung zu verankern. In Anbetracht dessen, dass der Übergang zu umweltverträglicherem Wirtschaften tiefgreifende Veränderungen von Produktionsprozessen und Technologien sowie eine Umverteilung von Arbeitsplätzen mit sich bringt, wird die enge Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Sozialpartnern eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg dieser Veränderungsprozesse sein.

2.4. Ein förderliches Umfeld für Unternehmen und Unterstützung für KMUs

251. Interventionen auf Unternehmensebene werden in Bezug auf die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen eine weitaus höhere Wirkung entfalten, wenn sie sich auf externe Faktoren wie den rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmen, die physische Infrastruktur und Zugang zu Finanzierung stützen können. Zur Weiterverfolgung der Entschließung der IAK über nachhaltige Unternehmen von 2007 sowie zur Bewertung dieser externen Faktoren und Ausarbeitung evidenzbasierter Empfehlungen für die Verbesserung des unternehmerischen Umfelds hat das Amt ein neues Instrument geschaffen, mit dem die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen, unter denen die Unternehmen operieren, beurteilt werden. Die Methodik zum Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen wurde bislang in 22 Ländern eingesetzt oder eingeführt.

252. In jedem dieser Länder wurden vorrangige Bereiche für Änderungen des Förderumfelds als Grundlage für neue oder überarbeitete Politikmaßnahmen, Gesetze, Vorschriften und institutionelle Regelungen festgelegt. In einigen Ländern wurden in Zusammenarbeit mit dem IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber Positionspapiere und/oder strategische Rahmenkonzepte erstellt, die von den jeweiligen Arbeitgeberverbänden bei ihrer Überzeugungsarbeit herangezogen werden können. In Afrika etwa wurde unter der Leitung des Beratenden Arbeitgeberverbands Malawis sowie des Gewerkschaftskongresses und des Industrie- und Handelsministeriums des Landes ein Arbeitsplan zu Möglichkeiten der Verbesserung des Förderumfelds für nachhaltige Unternehmen erstellt, dessen Schwerpunkt auf der Stärkung der Unternehmenskultur und des rechtlichen Rahmens für KMUs liegt. In Europa entwickelte der Arbeitgeberverband Montenegros eine für die Überzeugungsarbeit bestimmte Agenda und Strategie mit dem Titel „Fünf Faktoren, die Unternehmen in Montenegro in den Konkurs treiben“ und

³⁸ IAA: *Skills for green jobs: A global view* (Genf, 2011).

³⁹ IAA: *Skills and occupational needs in green building* (Genf, 2011) und IAA: *Skills and occupational needs in renewable energy* (Genf, 2011).

mit folgenden Schwerpunkten: unzulänglicher ordnungspolitischer Rahmen, mangelnder Zugang zu Finanzierung, informelle Wirtschaft, Korruption sowie Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt. In Lateinamerika formulierte der Nationale Unternehmensrat von Honduras ein Reformprogramm für das unternehmerische Umfeld samt einem Aktionsplan, die im Oktober 2013 auf dem Nationalen Unternehmenskongress vorgestellt wurden. In Asien entwarfen der Arbeitgeberverband und Wirtschaftsverbände Kambodschas vier von einem übergreifenden Visionsdokument begleitete Grundsatzdokumente mit den Schwerpunkten i) allgemeine und berufliche Bildung und Qualifikationen, ii) Korruption, iii) Soziale Sicherheit und iv) sozialer Dialog.

253. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich noch nicht abschätzen, welche Auswirkungen diese Initiativen auf Unternehmensebene bei der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Verbesserung ihrer Qualität haben. Es ist allerdings davon auszugehen, dass eine Reduzierung der Registrierungsanforderungen, eine Vereinfachung der Steuersysteme und die Schaffung eines zuverlässigen rechtlichen Rahmens zu einer deutlichen Steigerung der Leistungsfähigkeit von Unternehmen bei relativ niedrigen Kosten führen wird. Diese Maßnahmen dürften auch dazu beitragen, Unternehmen des informellen Sektors den Eintritt in die formelle Wirtschaft zu ermöglichen und die damit verbundenen Vorteile hinsichtlich der Beschäftigungsqualität zu nutzen.

254. Die Ergebnisse der Bewertungen, die anhand der Methodik zum Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen vorgenommen wurden, und die daraus abgeleiteten Reformvorschläge können einen fruchtbaren Beitrag zu den von der IAO unterstützten nationalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen leisten und somit für eine wechselseitige Durchdringung und Stärkung der Beschäftigungspolitik und der Maßnahmen zur Entwicklung des privaten Sektors sorgen. In einigen Ländern wird eine solche Integration bereits gefördert.

255. Multinationale Unternehmen (MNU) spielen bei der sozioökonomischen Entwicklung der Empfängerländer oft eine wichtige Rolle, und zwar durch ausländische Direktinvestitionen und ihre eigene Tätigkeit sowie durch vor- und nachgelagerte Verflechtungen mit lokalen Unternehmen. Diese Rolle wird in der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) anerkannt, die darauf abzielt, den positiven Beitrag multinationaler Unternehmen in möglichst hohem Maß zu fördern, und jeweils ein ganzes Kapitel zur Beschäftigung und zur Ausbildung enthält. In diesen Kapiteln wird vor allem behandelt, wie sich die Konzepte und Praktiken der MNU besser auf die öffentliche Politik im Bereich Beschäftigung und Qualifizierung abstimmen lassen.

256. Im Rahmen der Aktivitäten des Amtes zu den Grundsätzen der MNU-Erklärung wurden gemeinsam mit MNU aktionsorientierte Forschungsarbeiten in Schlüsselsektoren dreier afrikanischer Volkswirtschaften (Côte d'Ivoire, Liberia und Sierra Leone) durchgeführt, um Chancen und Hemmnisse für die Einstellung junger Frauen und Männer auf lokaler Ebene im eigenen Unternehmen und die Einbeziehung lokaler KMUs in ihre Lieferketten aufzuzeigen. Aus sachlich fundierten öffentlich-privaten Dialogen über die Ergebnisse dieser Arbeiten ergaben sich gemeinsame Maßnahmen.

257. Das Amt führt ferner Programme durch, die die bestehenden geschäftlichen Verflechtungen multinationaler Unternehmen mit örtlichen Zulieferern in einem bestimmten Empfängerland erfassen, um mehr Möglichkeiten dafür zu eröffnen, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Qualifikationsentwicklung auf lokaler Ebene beizutragen. Diese Arbeit findet derzeit im Bergbausektor mehrerer Länder statt, darunter in Brasilien,

Kolumbien, Peru und Sambia, sowie in der Provinz Katanga in der Demokratischen Republik Kongo (in Verbindung mit der in Absatz 246 beschriebenen Aktivität).

258. Verflechtungen mit MNU spielen ferner eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Qualität der Beschäftigung in Zulieferunternehmen. Eine wachsende Zahl von MNU verfügt über spezifische Verhaltenskodizes für Lieferanten, die sich zumeist auf die einschlägigen internationalen Arbeitsnormen beziehen, insbesondere die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. MNU können wirksame Akteure bei der Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit sein, beispielsweise indem sie die Formalisierung der Beschäftigung fördern, sofern diese gebührend in den nationalen Kontext eingebettet und besser auf die nationalen Prioritäten abgestimmt ist.

259. Hinsichtlich der unternehmerischen und KMU-Managementausbildung wird für lokale Ansprechpartner in etwa 100 Ländern ein Katalog von Ausbildungspaketen und Erbringungsmodellen bereitgestellt, die sich an verschiedene Adressaten richten und von einer ersten Einführung für potenzielle Unternehmensneugründungen bis hin zu umfassenden Schulungen für bestehende Unternehmen („Start and Improve Your Business“) reichen. Die IAO ist nach wie vor einer der größten Anbieter dieser Form der Ausbildung, mit der sie seit 2010 ein kritisches Maß von zwei Millionen Teilnehmern erreicht hat. Aus einer unlängst durchgeführten Tracer-Studie⁴⁰ geht hervor, dass damit zur Schaffung von schätzungsweise 1,2 Millionen neuen Arbeitsplätzen beigetragen wurde. So nahm die Generaldirektion Berufsausbildung des vietnamesischen Ministeriums für Arbeit, Invalidität und Soziales das Programm „Start and Improve Your Business“ offiziell in ihr Programm zur ländlichen Qualifizierung von einer Million Landwirten auf.

260. Der IAO-Lehrplan „Know About Business“, auf dessen Grundlage Unternehmertum im Sekundar- und Tertiärbereich unterrichtet wird, wurde von 33 Mitgliedstaaten adaptiert, übersetzt und eingeführt. Insgesamt verwenden 56 Länder den Lehrplan, und 1,4 Millionen Schüler und Studenten haben seit 2010 den Kurs belegt.

261. In 25 Ländern wurde ein eigens auf den Bedarf von Unternehmerinnen zugeschnittenes Ausbildungspaket eingeführt, das 60.000 Frauen erreicht und zu einem Anstieg der Umsätze und Gewinne geführt hat. In einem Land (Demokratische Volksrepublik Laos) wurde eine Wirkungsstudie durchgeführt, wonach von Frauen geleitete Unternehmen monatlich einen Anstieg der Gewinne um 50 Prozent und der Umsätze um 200 Prozent erzielten, nachdem diese Frauen den Kurs absolviert hatten.

262. Die IAO stockte ihr Portfolio der technischen Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Wertketten zwischen 2010 und 2013 von 20 Millionen auf mehr als 50 Millionen US-Dollar auf. Mit diesen Projekten wurden die sektorale Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in mehr als 20 Ländern gefördert. Die IAO ist auch ein wichtiger globaler Akteur beim Aufbau nationaler Kapazitäten zur Entwicklung von Wertketten. In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum wurden zwischen 2010 und 2013 mehr als 40 Ausbildungskurse zur Entwicklung von Wertketten für mehr als 1.500 Projektumsetzer, Entscheidungsträger und andere Akteure in über 80 Ländern organisiert. In Ägypten, Äthiopien, Brasilien, Costa Rica, Italien, Kenia, Nigeria, Peru, Philippinen, Sudan, Thailand und Uganda wurden Lehrgänge im Land selbst abgehalten.

⁴⁰ IAA: *Start and Improve Your Business: Global Tracer Study 2011: ILO's business management training programme* (Genf, 2012).

263. Im Rahmen des Programms für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE), das der Förderung verantwortungsbewusster betrieblicher Praktiken in KMUs dient, wurden in Kooperation mit 19 Einrichtungen (Regierungsstellen, Industrieverbände und Bildungsträger) in sieben Schwellenländern 300 KMUs mit insgesamt 60.000 Beschäftigten darin geschult, die Produktivität und die Arbeitsbedingungen durch eine Optimierung der betrieblichen Zusammenarbeit zu verbessern. Das Amt konnte externe Finanzmittel erschließen und durch interne Ressourcen aufstocken, um das Programm im Vierjahreszeitraum 2014-18 massiv auszuweiten und die Zahl der teilnehmenden Unternehmen zu vervierfachen. Ferner ist das Programm fest in die Arbeit eingebettet, die im Rahmen der Schwerpunktbereiche (ACIs) zur Produktivität und zu den Arbeitsbedingungen in KMUs geleistet wird.

264. Genossenschaften können eine wichtige Rolle spielen, indem sie als eigenständige Arbeitsbeschaffer auftreten und KMUs bei der Überwindung von Problemen unterstützen, die sich aus ihrer geringen Größe ergeben. 2012 wurde My.Coop, das Ausbildungspaket und -programm zum Management landwirtschaftlicher Genossenschaften, entwickelt, um die Effizienz und Effektivität der Dienstleistungen von Genossenschaften für ihre Mitglieder zu steigern. Partnerschaften mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, Hochschulen, Behörden für landwirtschaftliche Entwicklung und Genossenschaftsorganisationen haben zu einer guten Zielgruppenerreichung in neun Ländern innerhalb von drei Regionen beigetragen.

265. Um mehr Nachweise für die Wirksamkeit der Interventionen im Bereich der Unternehmensentwicklung zu erbringen und die Qualität der Interventionen weiter zu verbessern, wurden vielfältige Berichte und Veröffentlichungen für das Amt und die Interessenträger erstellt.⁴¹

266. Die Sommerakademie zur nachhaltigen Unternehmensentwicklung, ein in Turin ausgerichtetes zweiwöchiges Ausbildungsprogramm für politische Entscheidungsträger und Fachleute aus der Praxis der Unternehmensentwicklung, hat sich zu einer regelmäßigen Veranstaltung entwickelt, an der seit 2010 etwa 300 Personen teilgenommen haben.

2.5. Beschäftigungsintensive Investitionen in die Infrastruktur und Innovationen in öffentlichen Beschäftigungsprogrammen

267. Erhöhte Investitionen in die Infrastruktur bieten die einzigartige Chance, direkte, indirekte und induzierte Beschäftigung zu fördern. Politische Entscheidungsträger stehen oft vor der Wahl zwischen kostspieliger Infrastruktur, von der nur wenige profitieren, und kostengünstiger Infrastruktur, die einem größeren Teil der Bevölkerung zugute kommt. Wie die Infrastruktur aufgebaut und erhalten wird, hat einen erheblichen Einfluss auf die von ihr ausgehenden Multiplikatoreffekte.

268. Die Erfahrungen der IAO machen deutlich, dass ein auf lokalen Ressourcen beruhender Ansatz,⁴² insbesondere bei den auf lokaler Ebene benötigten kleinen und mittleren Infrastrukturvorhaben, drei- bis fünfmal so viel direkte Beschäftigung erzeugen kann wie ein herkömmlicher Ansatz, der nicht auf lokale Vorleistungen zurückgreift.

⁴¹ Für Einzelheiten siehe <http://www.ilo.org/seed>.

⁴² Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer optimalen Kombination von lokal verfügbaren Arbeitskräften, Materialien, Ausrüstungen und Werkzeugen, wozu auch der möglichst umfassende Einsatz örtlicher Akteure, etwa lokaler KMUs (Beratungsunternehmen und kleine Bauunternehmen) bei der Konzeption und Durchführung gehört.

Ferner kann sich dadurch die Zahl der direkt geschaffenen Arbeitsplätze verdoppeln und der Wert lokal erworbener Waren und Dienstleistungen verdreifachen. Zwar fallen diese Vorteile je nach Standort, Art und Umfang des Projekts unterschiedlich aus, doch entstehen die größten Schwankungen dadurch, wie die Infrastrukturvorhaben konzipiert und durchgeführt werden.

269. Öffentliche Finanzierung durch regelmäßige Investitionen und antizyklische Infrastrukturausgaben stellen bereits weithin genutzte Mittel für die Steigerung der Nachfrage nach Leistungen privater Unternehmen sowie die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen dar.

270. Die IAO wird von den Mitgliedstaaten kontinuierlich aufgefordert, Kapazitätsaufbau für großflächige öffentliche Investitionen und Beschäftigungsprogramme über sein Programm für beschäftigungsintensive Investitionen bereitzustellen, das mit einem Geber-Portfolio von etwa 120 Millionen US-Dollar eines der umfangreichsten Programme der IAO für technische Zusammenarbeit ist und in nunmehr etwa 45 Mitgliedstaaten läuft. In einigen Fällen werden Dienste der IAO von Regierungen bezahlt (im vergangenen Zweijahreszeitraum entfielen etwa 30 Prozent des Portfolios der technischen Zusammenarbeit auf Entwicklungsländer, die Dienste der IAO in diesem Bereich erwarben), in anderen Fällen dagegen über Programme von Entwicklungsbanken finanziert.

271. Um Politikgestaltern der Mitgliedstaaten bei ihren strategischen Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen eine bessere Anleitung zu geben, hat die IAO ihre Methodik für die Bewertung der Beschäftigungswirkung weiterentwickelt und sie mit traditionellen Projektbewertungsverfahren kombiniert, die auf wirtschaftliche und technische Analyse abstellen.

272. Im Rahmen des Programms für beschäftigungsintensive Investitionen wird derzeit ein Referenzinstrument für Beschäftigungs- und Infrastrukturinvestitionen erarbeitet. Die Beschäftigungswirkung wird bereits in mehreren Ländern bewertet, darunter in Indien, Indonesien, Mosambik, Paraguay, Südafrika und den Vereinigten Staaten sowie mit Unterstützung der Europäischen Investitionsbank in Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien. Die Dienste werden sowohl für Regierungen als auch für Entwicklungspartner erbracht. Kapazitäten für die Umsetzung im öffentlichen und privaten Sektor werden in zahlreichen Ländern aufgebaut: So wurde im Rahmen des Programms ein Vertrag mit der Regierung Indiens über die Schaffung von Kapazitäten für den Privatsektor geschlossen, der im weltweit größten, mit einem Darlehen der Weltbank finanzierten Straßenbauprogramm im ländlichen Raum als Auftragnehmer auftritt.

273. Im Kontext der Süd-Süd-Zusammenarbeit und der Dreieckskooperation hat die IAO in den vergangenen Jahrzehnten in enger Zusammenarbeit mit verschiedenen afrikanischen Regierungen zweijährliche Regionalseminare abgehalten, auf denen Praktiker der arbeitsintensiven Entwicklung, Planer, Entscheidungsträger, Forscher, Finanzierungs- und Entwicklungspartner und andere Interessenträger zusammenkamen, um Entwicklungen zu erörtern und Erfahrungen und Ideen zur Verfolgung beschäftigungsintensiver Ansätze bei der Bereitstellung grundlegender Infrastruktur auszutauschen.

274. Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur sind zweifellos ein wirkungsvolles Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Ankurbelung der Wirtschaft. Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass der aus dem Wirtschaftswachstum entstehende Nutzen in Situationen großer Ungleichheit wahrscheinlich nicht den Armen zugute kommt. Hier

können andere Interventionen wie öffentliche Beschäftigungsprogramme⁴³ dazu beitragen, benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

275. Anerkanntermaßen können öffentliche Beschäftigungsprogramme in Bezug auf das soziale Basisschutzniveau eines Landes ein Schlüsselinstrument sein, das berechenbare und stabile Arbeitsmöglichkeiten sowie Einkommenssicherheit bietet. Über das Programm für beschäftigungsintensive Investitionen und in dienststellenübergreifender Zusammenarbeit mit der Hauptabteilung Sozialschutz beteiligt sich die IAO mit Partnern wie dem Overseas Development Institute, der Weltbank, bilateralen Geberorganisationen und anderen UN-Sonderorganisationen weiterhin aktiv an der Debatte über die Nutzung von Programmen für öffentliche Bauvorhaben zur Förderung von Sozialschutz und Beschäftigung.

276. Die Bandbreite der Programme für öffentliche Beschäftigung ist enorm und reicht von kurzfristigen, in Zeiten natürlicher oder anthropogener Krisen zur Bereitstellung von Soforthilfe durchgeführten Programmen für öffentliche Arbeiten bis zu institutionalisierten Beschäftigungsgarantiesystemen zur Minderung struktureller Probleme der Unterbeschäftigung und Armut. Programme für öffentliche Beschäftigung bieten die Möglichkeit, mehrere Ziele zu erreichen und spezifischen Umständen Rechnung zu tragen, was sie aus grundsatzpolitischer Sicht höchst erstrebenswert macht.

277. Seit 2010 bemüht sich die IAO in erheblichem Maß darum, der wachsenden Nachfrage nach solchen Programmen besser gerecht zu werden. So hat es ein neues Wissens- und Ausbildungsprodukt zu Innovationen in öffentlichen Beschäftigungsprogrammen, „Innovations in Public Employment Programmes“, erarbeitet. Entsprechende Lehrgänge werden am Internationalen Ausbildungszentrum in Turin sowie über Partnerschaften auf regionaler Ebene (beispielsweise mit der Universität Kapstadt in Südafrika) angeboten. Das Thema ist ferner Bestandteil der zwischen der IAO sowie Indien, Brasilien und Südafrika getroffenen Vereinbarung über vorrangige Themen der Zusammenarbeit und war Gegenstand eines unter Beteiligung globaler Akteure im März 2012 in Indien abgehaltenen Seminars.

278. In den vergangenen fünf Jahren ist die Zahl öffentlicher Beschäftigungsprogramme exponentiell gestiegen. Das größte und innovativste dieser Programme ist der Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act in Indien, ein Gesetz für Beschäftigungsgarantien im ländlichen Raum, das etwa 60 Millionen Menschen jährlich Arbeit im Umfang von 100 Tagen garantiert. Die IAO gewährt Unterstützung im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit und menschenwürdigen Löhnen, die sich in Indien zu politischen Kernthemen entwickelt haben. In Südafrika wurden während der Phase II (2009-13) des von der IAO unterstützten erweiterten Programms für öffentliche Arbeiten 4,5 Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, und in der Phase III sollen weitere 7,5 Millionen entstehen. Beratungs- und Kapazitätsaufbaudienste im Zusammenhang mit der technischen Zusammenarbeit bei öffentlichen Beschäftigungsprogrammen wurden in Afrika neben Südafrika auch für Ägypten, Äthiopien, Burundi, Ghana, Guinea und Niger sowie in Asien für Indonesien, Kambodscha, Philippinen und Vietnam und in Amerika für El Salvador, Jamaika und Kolumbien bereitgestellt.

⁴³ Als öffentliches Beschäftigungsprogramm wird jede direkte Schaffung von Arbeitsplätzen bezeichnet, die der Staat durch ein Beschäftigungsprogramm anstatt durch den Ausbau des öffentlichen Dienstes bewirkt.

2.6. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Produktivität

279. Auf der 97. Tagung der IAK 2008 wurde ein konzeptioneller und grundsatzpolitischer Rahmen vereinbart, der Qualifikationsentwicklung mit mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung verknüpft und dem Amt seitdem als Richtschnur für die gesamte Palette seiner weiteren Arbeit dient.⁴⁴ In Reaktion auf die 2010 angenommene EntschlieÙung über Beschäftigung wurde 2013 eine globale öffentlich-private Plattform für den Austausch von Wissen über beschäftigungsrelevante Qualifikationen ins Leben gerufen.⁴⁵ Über die Plattform sollen Erkenntnisse von Regierungen, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und internationalen Organisationen darüber ausgetauscht werden, wie sich am besten eine Brücke zwischen der allgemeinen und beruflichen Bildung einerseits und menschenwürdiger und produktiver Arbeit andererseits schlagen lässt. Die Ressourcenbasis, die den IAO-Mitgliedsgruppen mit der Plattform zur Verfügung gestellt wird und Erfahrungen von etwa 130 Ländern beinhaltet, wird durch Partnerschaften mit der UNESCO, der OECD und der Weltbank bereichert.

280. Das Amt koordiniert den Bereich Humanressourcenentwicklung der Arbeitsgruppe Entwicklung der G20⁴⁶ und hat in diesem Kontext dreigliedrige Arbeitsseminare in Pilotländern unterstützt, aus denen Aktionspläne zur Verbesserung der Qualifikationsentwicklung hervorgingen. Auf einem Arbeitsseminar der Arbeitsgruppe Entwicklung im Mai 2013 in Moskau stellten Regierungsvertreter die Aktionspläne vor und erörterten die mit ihrer Umsetzung verbundenen technischen und finanziellen Zwänge.

281. In dem von der G20 im September 2013 in St. Petersburg angenommenen entwicklungspolitischen Rahmen „Saint Petersburg Development Outlook“ wurde zugesagt, die Umsetzung und Bewertung der Aktionspläne der Pilotländer zu Qualifikationen für Beschäftigung und Produktivität sowie ihre mögliche Ausweitung auf Länder mit mittlerem Einkommen zu unterstützen und die Nutzung und Aufrechterhaltung der globalen Plattform für den Austausch von Wissen über beschäftigungsrelevante Qualifikationen zu fördern.

282. Das Amt war den Mitgliedsgruppen dabei behilflich, nationale Qualifizierungsmaßnahmen auszuarbeiten und durchzuführen, dreigliedrige branchenspezifische Qualifizierungsräte zu fördern, die Verfügbarkeit von Ausbildungsangeboten in ländlichen Gebieten (über das Programm für Ausbildung zur Stärkung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit ländlicher Bevölkerungsgruppen) zu verbessern, die Qualifizierung (über das Programm zur Förderung von Qualifikationen für den Handel und die wirtschaftliche Diversifizierung) in Handelsstrategien einzubinden, öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste stärker zur Bereitstellung besserer Berufsberatungs-, Ausbildungs- und Stellenvermittlungsdienste zu befähigen, Gleichstellungsfragen in Qualifizierungssysteme einzubeziehen und Kapazitäten zur Integration von Menschen mit Behinderungen in den

⁴⁴ IAA: EntschlieÙung über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

⁴⁵ Der Zugriff auf die Plattform ist über die IAO-Website und über folgende Adresse möglich: <http://www.skillsforemployment.org>.

⁴⁶ Auf ihrem Gipfeltreffen im November 2010 in Seoul verabschiedeten die G20-Führer einen mehrjährigen Aktionsplan für Entwicklung, einschließlich eines Bereichs für Humanressourcenentwicklung, in dem die IAO aufgefordert wurde, in Zusammenarbeit mit der UNESCO, der OECD und der Weltbank Länder mit niedrigem Einkommen dabei zu unterstützen, aufbauend auf der G20-Ausbildungsstrategie beschäftigungsrelevante, besser auf die Erfordernisse der Arbeitgeber und des Marktes abgestimmte Qualifikationen zu entwickeln, um Investitionen anzuziehen und menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen. <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>.

Arbeitsmarkt aufzubauen. Bewährte Praktiken und Süd-Süd-Lernen in all diesen Bereichen wurden über die 2011 begründete und jährliche abgehaltene Qualifizierungsakademie des Internationalen Ausbildungszentrums der IAO und das Interamerikanische Zentrum für Wissensentwicklung in der Berufsbildung (IAO-CINTERFOR) gefördert.

283. Bei der Schaffung von Anreizen für Investitionen in Qualifikationen und Wissen erweisen sich sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen auf Unternehmens-, Sektor- und/oder nationaler Ebene als äußerst wirksam.

284. Die aktive Beteiligung der Sozialpartner ist unerlässlich für die Verbesserung des Übergangs zur Erwerbstätigkeit, die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen, die weitestgehende Verringerung der Diskrepanz zwischen vorhandenen und benötigten Qualifikationen und die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Auch wenn die Zuständigkeit für Bildung, berufsvorbereitende Ausbildung, Kernqualifikationen und Schulungen für Arbeitslose und Menschen mit besonderen Bedürfnissen in erster Linie bei den Regierungen liegt, kommt den Sozialpartnern in Bezug auf Fortbildung, Lernen am Arbeitsplatz und die betriebliche Ausbildung sowie eine hochwertige Lehrlingsausbildung eine bedeutende Rolle zu.⁴⁷

285. Was die oben erörterten Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Qualifikationsmissverhältnis (siehe Abschnitt 1.2.6) anbelangt, so hat die IAO in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung und der Europäischen Stiftung für Berufsbildung eine Reihe von Instrumenten zur Ermittlung des künftigen Qualifikationsbedarfs entwickelt. Dazu gehören quantitative und qualitative Prognosen auf makroökonomischer Ebene, Methoden und institutionelle Ansätze auf Sektorebene, die Rolle von Arbeitsvermittlungsdiensten, Möglichkeiten der Durchführung von Umfragen unter Arbeitgebern zur Beschaffung von Informationen über die Nachfrageseite aus erster Hand, die Durchführung von Tracer-Studien und die Beschäftigungsfähigkeit von Schulabgängern sowie die Verwendung von Arbeitsmarktinformationen in Reaktion auf zentrale politische Belange im Zusammenhang mit der Früherkennung des Bedarfs an Qualifikationen und ihrer Anpassung an diesen Bedarf.

286. Lehrlingsausbildungssysteme können ebenfalls zur Vermeidung eines solchen Missverhältnisses beitragen. Eine in Teilen von Arbeitgebern angebotene Ausbildung wird dem Bedarf besser gerecht und mit höherer Wahrscheinlichkeit zu einem Beschäftigungsverhältnis führen. In europäischen Ländern mit leistungsfähigen Lehrlingsausbildungssystemen klaffen die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen und die von Erwachsenen weitaus weniger auseinander.⁴⁸

287. In Reaktion auf das wachsende Interesse der Mitgliedsgruppen wurde eine Strategie zum Ausbau hochwertiger Lehrlingsausbildungssysteme in Ländern und Sektoren mit traditionell leistungsschwachen Systemen entwickelt, die Forschungsarbeiten,⁴⁹ dreigliedrige Ausbildungsseminare in Afrika, den arabischen Staaten und Europa sowie Unterstützung für die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) bei der Gründung

⁴⁷ IAA: *Overview of apprenticeship systems and issues – ILO contribution to the G20 Task Force on Employment* (Genf, 2012); IAA: *Key elements of quality apprenticeships* (Genf, 2012); IAA: *Case studies on social dialogue for workplace learning: Europe, Costa Rica and Israel* (Genf, 2012); IAA und IOE: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship* (Genf, 2013). Alle Dokumente können über die Plattform für den Wissensaustausch abgerufen werden.

⁴⁸ H. Steedman: *Overview of apprenticeship systems and issues: ILO contribution to the G20 Task Force on Employment* (IAA, Genf, 2012) sowie M. Axmann und C. Hofmann: *Overcoming the work-inexperience gap through quality apprenticeships – The ILO's contribution* (IAA, Genf, 2013).

⁴⁹ H. Steedman: 2012, a.a.O.; Axmann und C. Hofmann: 2013, a.a.O.

des Global Apprenticeship Network, eines globalen Netzes zur Förderung einer hochwertigen Lehrlingsausbildung, umfasst.⁵⁰

288. Die IAO wirkt gemeinsam mit den Mitgliedsgruppen darauf hin, den Nutzen des sozialen Dialogs bei der Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildung unter Beweis zu stellen: Im April 2013 etwa bot ein der Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildung gewidmetes regionales Arbeitsseminar in Johannesburg die Gelegenheit zur Validierung des Leitfadens von Kleinunternehmerverbänden für die Prüfung von Qualifikationen und zum Wissens- und Erfahrungsaustausch anhand des Leitfadens für die Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildung.⁵¹

2.7. Die informelle Wirtschaft und der Übergang zur Formalität

289. Zur Weiterverfolgung der Entschliebung der IAK von 2010 und zur Bewältigung der weithin bestehenden Herausforderungen im Bereich der informellen Wirtschaft, auf die in Abschnitt 1.1.1 eingegangen wurde, führte die IAO eine Reihe von 18 Länderstudien in verschiedenen Regionen durch, um ein besseres Verständnis der Triebkräfte für die Informalisierung und der Haupthindernisse für die Formalisierung zu erarbeiten und im Wege des dreigliedrigen Dialogs Politikoptionen zu formulieren, die den Übergang zur Formalität erleichtern sollen.⁵² Um die Wissensbasis zur informellen Beschäftigung in aller Welt zu verbessern, veröffentlichte das IAA 2013 ein Handbuch mit dem Titel *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment* und 2014 eine zweite Auflage von *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (in Zusammenarbeit mit WIEGO).

290. 2013 veröffentlichte das IAA unter dem Titel *The informal economy and decent work: A policy resource guide – Supporting transitions to formality* einen (mittlerweile in mehreren Sprachen verfügbaren) integrierten und umfassenden grundsatzpolitischen Ressourcenleitfaden, der den Mitgliedsgruppen Hilfestellung beim Aufbau von Kapazitäten für die Förderung des Übergangs zur Formalität geben soll.⁵³ Damit werden die neuesten Erkenntnisse, grundsatzpolitischen Innovationen und Instrumente in mehreren für den Übergang zur Formalität maßgeblichen Politikbereichen in einer Publikation zusammengeführt. Der Leitfaden enthält 28 Grundsatzdarstellungen in verschiedensten Politikbereichen wie Beschäftigungsförderung, Sozialschutz, sozialer Dialog und rechtliche Rahmenbedingungen, die vielfältige Politikwege in Richtung Formalität und die

⁵⁰ In S. Gopauls: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship* (IAA, Genf, 2013) und *Key elements of quality apprenticeships: a joint understanding of the B20 and L20* wurde die gemeinsame Verantwortung von Regierungen, Arbeitgebern und Gewerkschaften anerkannt, eine effektive Lehrlingsausbildung anzubieten.

⁵¹ IAA: *Upgrading informal apprenticeship: A resource guide for Africa* (Genf, 2012) und IAA: *Skills Testing Guide by Small Business Associations* (Genf, 2013).

⁵² Siehe beispielsweise F. Bertranou, L. Casanova und T. Lukin: *La formalización laboral en Argentina: Avances recientes y el camino por recorrer* (IAA, Buenos Aires, 2013); M. Fortuny und J. Al Hussein: *Labour market policies and institutions: A synthesis report: The cases of Algeria, Jordan, Morocco, Syria and Turkey*, WP Nr. 64 (IAA, Genf, 2011); G. Kanyenze und F. Lapeyre: *Growth, employment and decent work in Namibia: A situation analysis*, WP Nr. 81 (IAA, Genf, 2012); F. Lapeyre und A. Lemaître: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique Sub-Saharienne*, a.a.O.; O. Koulaeva und F. Lapeyre: *Informal employment in CIS countries: Main trends and challenges* (in russischer Sprache) (IAA, Moskau, 2014).

⁵³ IAA: *Report of the Director-General: Report of the Tripartite Meeting of Experts on Facilitating Transitions from the Informal Economy to the Formal Economy* (Genf, 16.-20. September 2013), Verwaltungsrat, 319. Tagung, Okt. 2013, GB.319/INS/14/6; und IAA: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality* (Genf, 2013).

Bandbreite geeigneter Ansätze für verschiedene Gruppen und Sektoren innerhalb der informellen Wirtschaft aufzeigen. Seine Verbreitung und Nutzung wird im Rahmen des ACI zur informellen Wirtschaft durch eine Reihe von Kapazitätsaufbauinitiativen aktiv gefördert werden.

291. 2013 legte die IAO ferner das Programm zur Formalisierung der Arbeit in Lateinamerika und der Karibik auf, das drei Säulen umfasst: i) Generierung und Verbreitung von Wissen und Analysen zu den Herausforderungen im Bereich der informellen Wirtschaft und insbesondere zu Politikoptionen für die Formalisierung, ii) Pilotmaßnahmen in spezifischen Sektoren, die durch technische Hilfe für die dreigliedrigen IAO-Mitgliedsgruppen ergänzt werden, und iii) Aufbau institutioneller Kapazitäten zur Förderung des Übergangs zur Formalität.

292. Der Übergang zur Formalität wird in der nationalen Beschäftigungspolitik zunehmend als zentrales Ziel angesehen. Mehrere Länder haben innovative Ansätze erarbeitet, die sich in einigen Fällen, insbesondere in Lateinamerika (etwa in Argentinien und Brasilien), aber auch anderswo (beispielsweise in der Mongolei) als erfolgreich erwiesen haben. Umfassende und integrierte Ansätze wurden allerdings bislang nur von wenigen Ländern entwickelt.

293. Der von der IAO verfolgte Ansatz für die Verhinderung der Informalisierung und die aktive Förderung des Übergangs zur Formalität, der mehrere Stränge in einem (in Abbildung 2.2. zusammengefassten) kohärenten Politikrahmen vereint, wurde auf der oben genannten dreigliedrigen Sachverständigentagung angenommen, die in Vorbereitung der Aussprache der IAK 2014 zur Normensetzung abgehalten wurde.⁵⁴

Abbildung 2.2. Strategien für menschenwürdige Arbeit für die informelle Wirtschaft



Quelle: IAA: *The informal economy and decent work* (siehe Fußnote 53).

⁵⁴ IAA: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality*, a.a.O.

294. Im Anbetracht des neuerlichen Interesses, das politische Entscheidungsträger, Sozialpartner und Praktiker aus dem Entwicklungsbereich derzeit an der Entwicklung wirksamer politischer Maßnahmen für den Übergang zur Formalität bekunden, beschloss der IAA-Verwaltungsrat auf seiner 317. Tagung im März 2013, in die Tagesordnung der IAK-Tagung 2014 einen Gegenstand zur Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft (Normensetzung, zweimalige Beratung) im Hinblick auf die Ausarbeitung einer entsprechenden Empfehlung aufzunehmen.⁵⁵ Die Aussprache wird auf den von der IAK 2002 angenommenen Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft,⁵⁶ dem Ergebnis des Dreigliedrigen interregionalen Symposiums der IAO über die informelle Wirtschaft (2007)⁵⁷ und den Schlussfolgerungen der IAK über die wiederkehrende Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (2012) aufbauen.⁵⁸

295. Zur Vorbereitung dieser Aussprache wurde im September 2013 in Genf eine dreigliedrige Sachverständigentagung über die Erleichterung von Übergängen von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft mit dem Ziel abgehalten, Orientierungshilfe für die Art und den Inhalt des vorgeschlagenen Instruments zu geben, insbesondere in Bezug auf innovative Lösungen und aktuelle Erfahrungen (rechtliche, grundsatzpolitische, institutionelle, ordnungspolitische und andere Interventionen), die sich bei der Unterstützung des Übergangs zur Formalität als erfolgreich erwiesen haben.

296. Im Bericht des Amtes *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*⁵⁹ wurde ein Überblick über das Phänomen der informellen Wirtschaft, seine Auswirkungen auf die Verwirklichung der menschenwürdigen Arbeit für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie den Ansatz der IAO für den Übergang zur Formalität gegeben. Ferner bot er Aufschluss über das internationale und nationale ordnungspolitische Umfeld für die informelle Wirtschaft. Darüber hinaus wurde untersucht, inwieweit ein integrierter grundsatzpolitischer Rahmen für einen schrittweisen Übergang zur formellen Wirtschaft und zu menschenwürdiger Arbeit erforderlich ist, der die vier strategischen Ziele der IAO einbezieht und an den nationalen Kontext angepasst ist, und welche innovativen Ansätze die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht angenommen haben. Der Bericht über die Erörterungen wurde auf der 319. Tagung des Verwaltungsrats⁶⁰ vorgelegt und in den Bericht für die Aussprache der IAK 2014 zur Normensetzung eingearbeitet.

⁵⁵ IAA: *Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz: Vorschläge für die Tagesordnung der 103. Tagung (2014) und späterer Tagungen der Konferenz* (GB.317/INS/2(Rev.)) und *Record of Decisions*, Verwaltungsrat, 317. Tagung, Genf, März 2013.

⁵⁶ IAA: *Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218766.pdf.

⁵⁷ IAA: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Bericht des Dreigliedrigen interregionalen Symposiums der IAO über die Erleichterung von Übergängen von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft, 27.-29. Nov. 2007 (Genf, 2008)

⁵⁸ IAA: *Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012.

⁵⁹ IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, Bericht V(1), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2013.

⁶⁰ Dabei handelte es sich um einen Zusatzbericht des Generaldirektors (GB.319/INS/14/6).

2.8. Weiterverfolgung des Aufrufs zum Handeln in Bezug auf die Jugendbeschäftigungskrise

297. In der Entschließung der IAK von 2012 „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“⁶¹ wurde das Amt ersucht, auf der IAK 2014 über die in diesem vorrangigen Arbeitsbereich getroffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten.

298. In der Entschließung wurde die Dringlichkeit unverzüglicher Maßnahmen zur Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise unterstrichen. Politische Entscheidungsträger wurden aufgefordert, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu einem der wichtigsten Politikziele zu machen und die spezifischen Probleme Jugendlicher durch gezielte Interventionen zur Steigerung der Zahl und Qualität von Arbeitsplätzen anzugehen. Fünf zentrale Politikbereiche wurden benannt: i) beschäftigungs- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Steigerung der Gesamtnachfrage, ii) Bildung und Ausbildung, iii) Arbeitsmarktpolitiken, iv) Unternehmertum und v) Arbeitsrechte.

299. Mit der Verabschiedung nationaler Entwicklungsstrategien, beschäftigungspolitischer Maßnahmen und zeitgebundener Aktionspläne zugunsten der Jugendbeschäftigung wird es möglich, einen umfassenden Katalog grundsatzpolitischer Prioritäten, Ziele und Ergebnisse festzulegen. Im vergangenen Zweijahreszeitraum wurden derartige Aktionspläne von Albanien, Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Griechenland, Malawi, Nicaragua, Paraguay, Philippinen und Sambia angenommen.

300. Maßnahmen zur Ankurbelung der Gesamtnachfrage werden zunehmend in Jugendbeschäftigungspolitiken einbezogen. Ferner werden neuerdings Maßnahmen getroffen, die die Senkung der Steuern oder Arbeitskosten als Anreiz für die Einstellung und Ausbildung junger Arbeitnehmer vorsehen. Auf Politikinterventionen, die die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern sollen, wird allerdings nach wie vor unzureichend zurückgegriffen.

301. Eine große Zahl von Ländern (wie Griechenland, Italien, Jordanien, Liberia, Paraguay, Südafrika und Uruguay) hat darüber hinaus Politikmaßnahmen getroffen, um die Bildung und Qualifizierung durch die Integration von Arbeitserfahrung in die berufliche Aus- und Weiterbildung zu verbessern, und eine Reihe von Ländern hat Maßnahmen zur Einführung oder Reform von Lehrlingsausbildungssystemen ergriffen.

302. Mehrere Länder (wie El Salvador, Kolumbien, Peru und Südafrika) haben Maßnahmen ausgeweitet, die die Beschäftigungssituation junger Menschen durch eine gezielte Arbeitsmarktpolitik verbessern sollen, darunter Förderunterricht, Arbeitsmarkttraining, Hilfe bei der Stellensuche, Anreize für Arbeitgeber zur Einstellung benachteiligter Jugendlicher und Maßnahmen zur Unterstützung junger Menschen bei der Existenzgründung.

303. Im Bemühen um eine stärkere Integration von Politikkonzepten haben mehrere Länder ihre Arbeits- und Sozialschutzmaßnahmen in Bezug auf die Zielgruppen und die zeitliche Abfolge überarbeitet und das Paket von Interventionen erweitert, um unterschiedlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Das bemerkenswerteste Beispiel ist die Schaffung von Jugendgarantien in einigen EU-Ländern (siehe Kasten 2.5).

⁶¹ IAA: *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, a.a.O..

Kasten 2.5

Jugendgarantien: Eine Antwort auf die Jugendbeschäftigungskrise?

Durch Jugendgarantien erhalten alle Jugendlichen, die vorab festgelegte Kriterien erfüllen, einen Anspruch auf bestimmte Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen. Zuerst wurden derartige Garantien in den 1980er und 1990er Jahren in den nordischen Ländern eingeführt. In jüngerer Zeit haben andere Länder (wie Deutschland, Österreich und Polen) ähnliche Programme aufgelegt.

Die Garantien sollen die Integration junger Menschen fördern und ihre Langzeitarbeitslosigkeit und Demotivation verhindern. Ihre Wirkung lässt sich nur in recht begrenztem Umfang belegen. Aus der Bewertung des Garantieprogramms Schwedens für 2011 geht hervor, dass junge Menschen, die am Programm teilnahmen, schneller Arbeit finden konnten als Teilnehmer anderer Maßnahmen.

Eine von der IAO durchgeführte Überprüfung legt nahe, dass Jugendgarantien eine bedeutende Rolle bei der Minderung dauerhafter Schäden durch Langzeitarbeitslosigkeit spielen können. Bei der Überprüfung wurden Erkenntnisse über die Voraussetzungen für funktionsfähige Garantien herausgearbeitet und die mit der Umsetzung verbundenen Kosten analysiert. Maßgebliche Faktoren für den Erfolg sind zeitnahe Interventionen speziell für benachteiligte Jugendliche, solide Kapazitäten, eine flexible Haushaltsplanung und ein leistungsfähiges öffentliches Arbeitsvermittlungs- und Ausbildungssystem. Schätzungen des IAA zufolge können Garantien zu jährlichen Kosten in Höhe von 0,5 bis 1,5 Prozent des BIP bereitgestellt werden. Bei der Übertragung von Garantieprogrammen auf Länder mit einer weniger entwickelten Infrastruktur und geringerer Erfahrung sollte der Bedarf an Ressourcen für die Stärkung der Kapazitäten zur Leistungserbringung berücksichtigt werden.

Quelle: IAA: *Youth guarantees: A response to the youth employment crisis?*, 2013, abrufbar unter www.ilo.org/youth.

304. Mehrere Länder (wie Armenien, Benin, Kolumbien, Kirgisistan, Liberia und Ukraine) haben das Unternehmertum von Jugendlichen durch Interventionen wie die unternehmerische Bildung in Schulen, den Erlass von Vorschriften für nachhaltige Unternehmen, Genossenschaften und Soziale Unternehmen, die Erleichterung des Zugangs zu Finanzierung, insbesondere zu Mikrokrediten, und die Ausweitung der nichtfinanziellen Unterstützung für junge Unternehmer gefördert.

305. In der EntschlieÙung ergeht die Forderung nach einer Jugendbeschäftigungspolitik, die im Einklang mit internationalen Arbeitsnormen steht und Gleichbehandlung und gleiche Rechte gewährleistet. Eine Reihe von Ländern hat Reformen eingeleitet, die den Zugang junger Menschen zu stabiler Beschäftigung fördern sollen. So beinhaltete die Arbeitsmarktreform in Italien von 2012 Bestimmungen mit dem Ziel, die Arbeitsmarktsegmentierung auf der Basis vertraglicher Regelungen anzugehen und die Zahl junger Menschen in prekärer und gering entlohnter Beschäftigung zu verringern.

306. Seit Juni 2012 hat das Amt mehrere Initiativen zur Umsetzung der EntschlieÙung in die Wege geleitet. Ihr Folgeplan für eine Siebenjahresperiode (2013-19), der im November 2012 vom Verwaltungsrat gebilligt wurde,⁶² orientiert sich an drei Säulen: i) Wissensentwicklung und -verbreitung, ii) technische Unterstützung und Kapazitätsaufbau sowie iii) Partnerschaften und Förderungstätigkeiten. Ferner sieht er Aktivitäten mit dem Ziel vor, den Aufruf zum Handeln bekannt zu machen und eine Strategie für die Mittelbeschaffung auszuarbeiten.

⁶² IAA: *Folgemaßnahmen zur Annahme der EntschlieÙung – Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, GB.316/INS/5/2, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Genf, Nov. 2012, http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS_191163.

307. Die Ermittlung von Arbeitsplätzen und Qualifikationen für Jugendliche als einen der acht Schwerpunktbereiche der IAO stellt eine wichtige Gelegenheit für multidisziplinäre und kooperative Arbeit im Zweijahreszeitraum 2014-15 dar.

308. Um die Wissensbasis auszubauen, erarbeitete das Amt eine Forschungsagenda zur Beobachtung von Trends und neu auftretenden Problemstellungen. 2013 veröffentlichte das Amt die *Global employment trends for youth* und führte in 28 Ländern Umfragen zum Übergang von der Schule ins Erwerbsleben durch. Dabei hielt es dreigliedrige Arbeitsseminare ab, um die Ergebnisse, grundsatzpolitischen Konsequenzen und Handlungsprioritäten zu erörtern. Ferner erschienen 2013 zwei regionale Berichte, die die unterschiedlichen Gegebenheiten des Arbeitsmarkts für Jugendliche in Lateinamerika und der Karibik und in Afrika südlich der Sahara abbilden. Ziel neuer Forschungsarbeiten ist es, ein besseres Verständnis der Determinanten von Beschäftigung und Arbeitsbedingungen bei spezifischen Gruppen von Jugendlichen zu erarbeiten und den Übergang zu menschenwürdiger Arbeit nach Geschlechtern aufgeschlüsselt zu analysieren. In themenbezogenen Studien wurden die Auswirkungen makroökonomischer und fiskalpolitischer Maßnahmen, die Entwicklungen bei der Entlohnung von Jugendlichen, Informalität, hochwertige Lehrlingsausbildung, Jugendmigration und Jugendbeschäftigung in ländlichen Gebieten untersucht. Die Studien bildeten die Grundlage für die globalen Berichte des IAA, darunter zum Thema Kinderarbeit und Kinderlohn.

309. Das Amt arbeitete verstärkt an der Überprüfung der Jugendbeschäftigungspolitik auf Landesebene. So wurde die Überprüfung und Bewertung der in Zypern verfolgten Politik für die Entscheidungsfindung und die Konzeption eines nationalen Plans zur Einführung einer Jugendgarantie herangezogen. In der Russischen Föderation wurde im Zuge der Überprüfung Arbeitserfahrung zum Bestandteil der Ausbildungsprogramme von Berufsschulen gemacht und eine nationale Jugendbeschäftigungsstrategie ausgearbeitet.

310. Im Rahmen der dem Schwerpunktbereich zugeordneten Priorität „Was funktioniert“ hat das Amt ein Instrumentarium zur Vertiefung von Programmevaluierungen und zur Steigerung der Wirksamkeit von Interventionen erarbeitet. Besonderes Augenmerk gilt der rigorosen Wirkungsevaluierung von Programmen zur Förderung des Unternehmertums.

311. Zur Unterstützung der Politikgestaltung wurden bewährte Praktiken für verschiedene Themenbereiche herausgearbeitet. Dazu zählten Maßnahmen, bei denen arbeitsmarktpolitische und Sozialschutzmaßnahmen kombiniert wurden, sowie Interventionen zur Beschäftigung und Migration von Jugendlichen. Die Pilot-Datenbank des IAA zur bewährten Praxis wurde um Verfahren mehrerer Institutionen und Organisationen erweitert. Um den länder- und regionenübergreifenden Vergleich zu ermöglichen, wurde ein Instrument zur Überprüfung und Bewertung guter Praxis entwickelt.

312. Seit 2012 erhielten Regierungen und Sozialpartner in etwa 40 Ländern, davon 15 Länder in verstärktem Maße, Politikberatung bei der Konzeption und Umsetzung von grundsatzpolitischen und institutionellen Reformen, Strategien und zeitgebundenen nationalen Aktionsplänen sowie nationalen Programmen unter Abgleich mit der Entscheidung. Im Februar 2013 organisierte das Amt eine Sitzung mit Entwicklungspartnern, um Unterstützung für die Ausweitung seiner Beratungskapazität auf zusätzliche Länder einzuwerben.

313. In Bezug auf den Kapazitätsaufbau erarbeitete das Amt einen Katalog von Lernangeboten zu Themen wie der Analyse von Informationen über den Jugendarbeitsmarkt, der Programmentwicklung, der Konzeption von Profilerstellungssystemen zum Nachweis von Benachteiligungen und zur Verbesserung der Zielgenauigkeit sowie dem

Instrumentarium für die Stärkung der Überwachungs- und Evaluierungsfunktion von Institutionen.

314. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO überprüfte seine Präsenz- und Fernlehrgänge, um der Entschließung von 2012 Rechnung zu tragen. 2013 bot es die ersten auf dem globalen Politikrahmen der Entschließung beruhenden Jugendakademie- und regionalen Lehrgänge an.

315. Das Amt hat eine Reihe von Schritten unternommen, um seine globale Führungsrolle zu behaupten und die Kohärenz der von multilateralen und regionalen Institutionen eingeleiteten Initiativen zur Jugendbeschäftigung zu fördern. Es koordinierte die Prioritätsbereiche Beschäftigung und Unternehmertum des unter dem Dach der Vereinten Nationen bestehenden Systemweiten Aktionsplans für Jugend, einer 2013 begründeten Initiative, die Möglichkeiten zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für junge Menschen auf globaler, regionaler und Landesebene aufzeigt. Die Partnerschaften mit der Weltbank und den Vereinten Nationen wurden durch eine Reihe gemeinsamer Initiativen gestärkt. Auf regionaler Ebene unterzeichnete das Amt im September 2013 ein Kooperationsprogramm zur Jugendbeschäftigung mit der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Afrikanischen Union und der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen. Was Lateinamerika und die Karibik anbelangt, so sieht eine Vereinbarung mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank eine Zusammenarbeit zur Jugendbeschäftigung vor. Mit der Europäischen Kommission wurde eine Verstärkung der Zusammenarbeit beschlossen, die u.a. die Bereitstellung von Beratungsdiensten bei der Einführung der Jugendgarantie umfasst. Auf Landesebene vertiefte das Amt die Partnerschaften mit dem multilateralen System, insbesondere durch eine gemeinsame Programmplanung im Bereich Jugendbeschäftigung. In Sambia beispielsweise leitet das Amt die Durchführung des Systemweiten Aktionsplans für Jugend.

2.9. Normenbezogene Maßnahmen in Bezug auf das strategische Ziel der Beschäftigung

316. Internationale Arbeitsnormen dienen Regierungen und Sozialpartnern als Richtschnur bei der Durchführung aktiver Maßnahmen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. In der Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung wurde das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, als eines der wichtigsten ordnungspolitischen Übereinkommen benannt. Dieses Übereinkommen und die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, bieten im Zusammenspiel mit anderen internationalen Rechtsinstrumenten konkrete Anleitung für beschäftigungspolitische Maßnahmen. Folgemaßnahmen zum Übereinkommen Nr. 122 wurden in Abschnitt 2.1 oben über die nationale Beschäftigungspolitik erörtert.

317. Bis September 2013 hatten insgesamt 108 Länder das Übereinkommen Nr. 122 ratifiziert,⁶³ davon fünf Länder (Ruanda, St. Vincent und die Grenadinen, Schweiz, Trinidad und Tobago sowie Vietnam) nach der IAK von 2010. Zwischen 2010 und 2013 wurden in ausgewählten französischsprachigen Ländern Afrikas Kapazitätsaufbau-seminare zu internationalen Arbeitsnormen auf dem Gebiet der Beschäftigungsförderung

⁶³ IAA: Ratifikationen des Ü. 122 – Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267.

veranstaltet. Ferner hat das Amt einen Leitfaden mit dem Titel *Guide on employment policy and international labour standards* erstellt.⁶⁴

318. Der Ausschuss für die Durchführung der Normen befasste sich auf mehreren Sitzungen mit der Anwendung des Übereinkommens Nr. 122 in ausgewählten Ländern.⁶⁵

319. Bis September 2013 hatten 89 Länder das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, und 68 Länder das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, ratifiziert.

320. Bei der 2011 geführten wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz wurde die Relevanz des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, bekräftigt und die volle, produktive und menschenwürdige Beschäftigung als wichtigste Einkommensquelle anerkannt. In der Präambel der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, wird anerkannt, dass das Recht auf Soziale Sicherheit ebenso wie die Förderung der Beschäftigung eine wirtschaftliche und soziale Notwendigkeit für die Entwicklung und den Fortschritt sind. Ferner dient die Empfehlung den Mitgliedern als Anleitung für ihr Bemühen um Kohärenz zwischen öffentlichen Politikmaßnahmen, so auch in den Bereichen Beschäftigung und Soziale Sicherheit.

321. Die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, bildet die Grundlage für die einschlägige Tätigkeit der IAO im Bereich KMUs und enthält Leitlinien für den grundsatzpolitischen und rechtlichen Rahmen, die Unternehmenskultur, die Dienstleistungsinfrastruktur und die Rolle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.⁶⁶

322. Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) bietet eine wichtige Orientierungshilfe in Bezug auf KMUs und Lieferketten.

2.10. Globale Überzeugungsarbeit zugunsten der Beschäftigungsförderung

323. Die Überzeugungsarbeit, die auf globaler Ebene geleistet wird, um Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in den Mittelpunkt der internationalen Entwicklungsagenda zu stellen und die Partnerschaft und Politikkohärenz mit anderen Organisationen zu stärken, wurde intensiviert.

Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) und der weitere Kurs

324. Seitdem die acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) im September 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen wurden, bilden sie den globalen Rahmen für die internationale Entwicklung. Jedes Ziel stellt eine im globalen Konsens vereinbarte freiwillige Verpflichtung dar und wurde als Bündel quantitativer,

⁶⁴ IAA: *Guide for the formulation of national employment policies* (Genf, 2012).

⁶⁵ Siehe IAA: Ratifikationen des Ü. 122 – Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, a.a.O.

⁶⁶ Äußerst relevant sind auch die folgenden Instrumente: Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsinspektion, 1947; Übereinkommen (Nr. 94) über Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge), 1949; Übereinkommen (Nr. 135) über Arbeitnehmervertreter, 197; Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000; Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004; und Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006.

zeitgebundener Zielvorgaben angelegt und mit Indikatoren und Datensätzen versehen, um die Überwachung und Rechenschaftslegung zu erleichtern.⁶⁷

325. 2007 wurde unter MDG 1 („Beseitigung der extremen Armut und des Hungers“) eine neue Zielvorgabe aufgenommen: produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, verwirklichen. Das IAA schlug vier Indikatoren⁶⁸ vor und lieferte entsprechende Daten und Schätzungen. Die Zielvorgaben stellten jedoch eine reine Absichtserklärung dar, und diesbezüglichen Fortschritten wurde nur verspätet und beschränkt Aufmerksamkeit zuteil.

326. Da sich die Frist für die Erreichung der MDG nähert, sind derzeit mehrere Konsultations- und Diskussionsprozesse zur Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 im Gange. Die Debatte ist u.a. durch die Erkenntnis geprägt, dass die Beschäftigung als wesentlicher Faktor für die Umgestaltung von Volkswirtschaften und die Beseitigung der Armut einen hohen Stellenwert in einem künftigen Rahmen für globale Entwicklungsziele erhalten sollte. Im November 2012 schlug der Verwaltungsrat des IAA vor, volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit als ausdrückliches Ziel in die globale Entwicklungsagenda nach 2015 aufzunehmen und dabei auf die Notwendigkeit sozialer Basisschutzniveaus zu verweisen.

327. Mit dieser Aufforderung stand die IAO bei weitem nicht allein. Bessere Beschäftigungsmöglichkeiten waren – neben Bildung und Gesundheitsversorgung – eine der drei obersten Prioritäten, die in der von den Vereinten Nationen durchgeführten globalen Umfrage *My World 2015* genannt wurden, an der nahezu 800.000 Menschen aus 190 Ländern teilnahmen.⁶⁹ Die Schaffung von Arbeitsplätzen zeichnete sich ferner als dringende Notwendigkeit in nahezu allen Ländern ab, in denen die Vereinten Nationen nationale Konsultationen zu den Perspektiven über 2015 hinaus abhielten.⁷⁰ In maßgeblichen Berichten über die Post-2015-Agenda wurde betont, dass eine der Hauptsäulen dieser künftigen Agenda darin bestehen sollte, die Volkswirtschaften im Hinblick auf inklusives Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu rüsten. So regte die Hochrangige Gruppe der Vereinten Nationen für die Entwicklungsagenda nach 2015 ausdrücklich ein potenzielles Ziel 8 (von 12 Zielen) „Schaffung von Arbeitsplätzen, nachhaltigen Lebensgrundlagen und chancengerechtem Wachstum“ an und empfahl eine Zielvorgabe zum Sozialschutz unter dem potenziellen Ziel 1 „Beendigung der Armut“.⁷¹

328. Die IAO und ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen haben aktiv zur Debatte über die Post-2015-Agenda beigetragen. Das Amt erstellte zwei Konzeptpapiere, die die Aufnahme von IAO-Themen in die Debatte vorsahen und in denen die Gründe für ein mög-

⁶⁷ S. Fukuda-Parr und A. Yamin: *The power of numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights* (Harvard School of Public Health, Boston, 2013). Der ursprüngliche MDG-Katalog enthielt nur zwei Arbeitsmarktindikatoren, nämlich den Anteil der Frauen an den unselbständig Erwerbstätigen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor (unter MDG 3, „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen“) und die Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen (unter MDG 8, „Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“).

⁶⁸ Wachstum des BIP pro Erwerbstätigem; Verhältnis Beschäftigung/Bevölkerung; Anteil der Erwerbstätigen, die mit weniger als 1 US-Dollar (in Kaufkraftparitäten) pro Tag auskommen müssen; und Anteil der Selbständigen und der mithelfenden Familienangehörigen an der Gesamtbeschäftigung. Siehe IAA: *Guide to the Millennium Development Goals: Employment Indicators*, zweite Auflage (Genf, 2013).

⁶⁹ UN: *My World 2015: The United Nations Global Survey for a Better World*, 2013, <http://www.myworld2015.org/?page=results>.

⁷⁰ UNDG: *A million voices: The world we want*, 2013, a.a.O.

⁷¹ UN: *A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*, 2013; und UN: *Ein Leben in Würde für alle: Beschleunigung der Fortschritte bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele und Weiterführung der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen nach 2015*, 2013.

liches eigenständiges Ziel zu Arbeitsplätzen und Lebensgrundlagen dargelegt sowie Optionen für relevante Ziele, Zielvorgaben und Indikatoren geprüft wurden. Es erarbeitete Vermerke und kurze Abhandlungen zu Beschäftigung, menschenwürdiger Arbeit und Sozialschutz für das UN-Sekretariat für die Post-2015-Agenda, mehrere Arbeitsgruppen, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzte Offene Arbeitsgruppe über die Ziele für die nachhaltige Entwicklung und andere thematische Diskussionen.⁷²

329. Auch wenn das endgültige Ergebnis der zwischenstaatlichen Verhandlungen, die im September 2014 beginnen und in einen Text zur Annahme durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2015 münden sollen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, besteht Einvernehmen darüber, das Format der MDG beizubehalten: eine kurze Liste einfacher, konkreter und messbarer Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die geeignet sind, die Öffentlichkeit anzusprechen. Zwar besteht in der Welt weithin Einigkeit über die Bedeutung hochwertiger Arbeitsplätze für eine nachhaltige und inklusive Entwicklung, doch müssen alle Mitgliedsgruppen der IAO an einem Strang ziehen, damit volle und produktive Beschäftigung sowie menschenwürdige Arbeit zu zentralen Entwicklungszielen im Post-2015-Rahmen gemacht werden. Die Schlussfolgerungen dieses Berichts über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung könnten sich als sehr nützliches Instrument für die globale Überzeugungsarbeit erweisen, indem die wesentlichen Triebkräfte für die Schaffung besser Arbeitsmöglichkeiten herausgearbeitet und in einer praktischen Handlungsagenda verankert werden, die sich adäquat messen und überwachen lässt.

Die G20

330. Seit dem Ausbruch der globalen Krise wirkt die IAO bei den im G20-Prozess vertretenen politischen Führern der Welt darauf hin, dass Besorgnisse über Arbeitsplätze und nachhaltige wirtschaftliche Erholung gebührende Aufmerksamkeit erhalten, insbesondere indem die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung unterstrichen wird.

331. Die IAO spielte bei der ersten gemeinsamen Tagung der Minister für Arbeit, Beschäftigung und Finanzen, die im Rahmen der russischen Präsidentschaft abgehalten wurde, eine Schlüsselrolle. Auf dieser Zusammenkunft von Ministern, die sich normalerweise mit der Nachfrageseite der Arbeitsmärkte befassen, mit ihren Amtskollegen, die sich auf die Angebotsseite konzentrieren, wurde ein bedeutender Durchbruch erzielt.⁷³ In ihrem Schlusskommuniqué erklärten die Arbeits- und Beschäftigungs- und die Finanzminister der G20: „Wir werden uns darum bemühen, dass unsere künftigen Verpflichtungen, für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum zu sorgen, unsere gemeinsame Haltung zur Beschäftigungs-, Arbeits- und Sozialpolitik widerspiegeln und die Notwendigkeit berücksichtigen, sie in unsere makroökonomische Politik zu integrieren, um das Wirtschaftswachstum, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und den sozialen Zusammenhalt zu unterstützen.“⁷⁴

⁷² UNDG: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation* (New York, 2013).

⁷³ IAA: *ILO welcomes G20 efforts to boost job creation and growth*, Moskau, 19. Juli 2013, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_218014.

⁷⁴ *The G20 Labour and Employment and Finance Ministers' Communiqué*, 19. Juli 2013, Moskau, S. 3, http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_218017.

332. Auf dem Gipfeltreffen in St. Petersburg im September 2013 bekundeten die G20-Führer ihr uneingeschränktes Bekenntnis zu einem entschlossenen Vorgehen im Hinblick auf beschäftigungsintensive, nachhaltige und ausgewogene Wachstumsmodelle.

333. Die IAO hat an den regelmäßigen Sitzungen der Arbeitsgruppe Rahmenwerk, die als Sekretariat der Finanzminister und Zentralbankchefs der G20 fungiert, sowie der Arbeitsgruppe Entwicklung und der (2011 eingesetzten) Arbeitsgruppe Beschäftigung der G20, die sich auf Konsultationen mit Arbeitgebervertretern (den B20) und Arbeitnehmervertretern (den L20) stützt, teilgenommen.

334. Auch während der australischen Präsidentschaft wird die IAO die Arbeit der Arbeitsgruppe Beschäftigung der G20 unterstützen, insbesondere die Folgemaßnahmen zur Verwirklichung der Verpflichtung der G20-Führer, konkrete Beschäftigungspläne als zentrale Ziele von Wachstumsstrategien zu erarbeiten.

Andere multilaterale Rahmen

335. Während der Beschäftigungsthematik bei der früheren Tätigkeit der Bretton-Woods-Institutionen ungenügend Beachtung geschenkt wurde, ist nun ein erneutes Engagement für die Schaffung von Arbeitsplätzen als Kernaspekt der globalen Entwicklungsagenda festzustellen. Die in den letzten Jahren vom IWF, der Weltbank und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) herausgegebenen Beschäftigungsberichte stellen wichtige Entwicklungen dar und deuten auf eine erhebliche Annäherung der Standpunkte zwischen der IAO, den Bretton-Woods-Institutionen und der IFC hin.⁷⁵

336. Die neue Führung der Weltbank bekennt sich nachdrücklich zur Stärkung der Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der IAO in einer Reihe von Bereichen, darunter Forschung, Datengenerierung, Beschäftigungspolitik und Jugendarbeitslosigkeit, und zu einer ganzen Palette von Maßnahmen wurden konkrete Partnerschaften vereinbart.

337. Das Netzwerk für Jugendbeschäftigung, eine seit langem bestehende interinstitutionelle Initiative der Weltbank, der IAO und des gesamten Systems der Vereinten Nationen, entwickelt sich zu einem globalen Bündnis für die Förderung der Jugendbeschäftigung, unter dessen Dach derzeit eine gemeinsame Forschungs- und Datenbasis für die Bewertung politischer Maßnahmen durch den Ausbau des Inventars von Interventionen im Bereich der Jugendbeschäftigung angelegt wird.⁷⁶

338. Ferner hat sich die IAO mit der Weltbank auch in der krisenbezogenen Arbeit zusammengeschlossen, u.a. bei der Erstellung eines Inventars von Politikmaßnahmen zur Bewältigung der Krise in einer Vielzahl von Ländern.⁷⁷

339. Die Partnerschaft der IAO mit dem IWF, die im September 2010 in Oslo begründet wurde, führte zu kooperativen Maßnahmen in mehreren Ländern, darunter Bulgarien, der Dominikanischen Republik und Sambia. Der IWF hat die IAO ferner um Rückmeldung zu einer neu konzipierten Vorlage für die Arbeitsmarktanalyse ersucht, die er nun in seine Artikel-IV-Konsultationen einbezieht.⁷⁸

⁷⁵ Weltbank: *World Development Report 2013: Jobs*; IWF: *Jobs and growth: Analytical and operational considerations for the Fund*; und Internationale Finanz-Corporation: *IFC jobs study: Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction* (Washington, 2013).

⁷⁶ Siehe <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/>.

⁷⁷ IAA und Weltbank: *Joint synthesis report: Inventory of policy responses to the financial and economic crisis* (Genf und Washington, 2013).

⁷⁸ IWF: *The IMF's Advice on Labor Market Issues*, 5. Dez. 2013, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/labor.htm>.

340. Die von der IAO geleistete Arbeit im Zusammenhang mit der Evaluierung der Artikel-IV-Konsultationen (siehe Abschnitt 2.2.) ist in den 2013 vom IWF herausgegebenen Bericht *Jobs and growth* eingeflossen, in dem der IWF eine Selbstevaluierung der makroökonomischen Politik vornimmt.

341. Jüngere globale Initiativen wie die Neue Vereinbarung über das internationale Engagement in fragilen Staaten sind Ausdruck des Bemühens, eine wirksamere internationale Reaktion auf die einzigartigen Herausforderungen zu formulieren, die durch von Konflikten betroffene und fragile Staaten entstehen. Die IAO ist unmittelbar an den laufenden Arbeiten zur Schaffung der Globalen Fazilität für die Förderung der Beschäftigung in fragilen Situationen beteiligt, einer Initiative, die von der Weltbankgruppe, der Afrikanischen Entwicklungsbank, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen und dem Büro der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung mitgetragen wird.⁷⁹ Die Partnerschaften mit regionalen Institutionen wie der Asiatischen Entwicklungsbank, dem Verband Südostasiatischer Nationen, der Afrikanischen Entwicklungsbank und der Europäischen Union zur Förderung der Beschäftigungspolitik und der Jugendbeschäftigung wurden in den letzten Jahren vertieft.

⁷⁹ Grundlage der Globalen Fazilität sind sowohl das beschäftigungspolitische Konzept der Vereinten Nationen als auch die Veröffentlichung der Weltbank: *World Development Report 2011: Conflict, security and development* (Washington, 2011).

Kapitel 3

Zusammenfassung und Optionen für das weitere Vorgehen

342. Um sich der in diesem Bericht betrachteten Herausforderung im Zusammenhang mit der Beschäftigung in ihren zahlreichen Facetten und vor dem Hintergrund der schwachen, ungleichmäßigen und ungewissen Erholung von der Krise zu stellen und gleichzeitig die strukturellen Triebkräfte des Wandels anzugehen, die die Arbeitsmärkte umformen, müssen die Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf globaler und nationaler Ebene beträchtlich ausgeweitet werden. Auf globaler Ebene wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass die IAO-Mitgliedsgruppen ihre Überzeugungsarbeit im Kontext der Agenda für eine nachhaltige Entwicklung nach 2015, der G20 und regionaler Rahmen fortsetzen.

343. Investitionen in die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze sind unerlässlich, wenn es darum geht, das Wachstum neu zu beleben und eine inklusivere und nachhaltigere Erholung und Entwicklung zu fördern. Im Verlauf des kommenden Jahrzehnts werden menschenwürdige Arbeitsplätze benötigt werden, und zwar sowohl für das Viertel der Weltbevölkerung (über 600 Millionen Menschen), das derzeit arbeitslos oder unterbeschäftigt ist oder kurz vor dem Eintritt ins Erwerbsleben steht, und für die 840 Millionen erwerbstätigen Armen, die von weniger als zwei US-Dollar pro Tag leben.

344. Aus der in den Kapiteln 1 und 2 dieses Berichts vorgelegten Analyse geht hervor, wie stark sich die Länder in Bezug auf ihre demografischen, ökonomischen, fiskalischen und institutionellen Merkmale und Bedingungen unterscheiden. Sie lässt klar erkennen, dass die Förderung voller, menschenwürdiger, produktiver und frei gewählter Beschäftigung eine kohärente Kombination von Politikansätzen erfordert, die auf den nationalen Kontext abgestimmt ist und ein breites Spektrum von Politikbereichen abdeckt. Ferner macht sie deutlich, wie groß die wechselseitige Abhängigkeit der Maßnahmen zwischen den Ländern ist und in welchem hohem Maße daher Kohärenz, Kooperation und Koordination auf globaler Ebene vonnöten sind. Darüber hinaus zeigt sie, dass beschäftigungspolitische Maßnahmen nur wirksam sind, wenn in einer Reihe von Politikbereichen öffentlich-private Dialoge und Zusammenarbeit stattfinden, die die Komplementarität verstärken und für ein Höchstmaß an Synergien zwischen dem privaten Sektor und seiner Schlüsselrolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen auf der einen Seite und öffentlichen Politikmaßnahmen zur Förderung starker, inklusiver und begünstigender Politikrahmen, Qualifizierungsstrategien und Arbeitsmarktinstitutionen auf der anderen Seite sorgen.

345. Um aus dem Bannkreis der niedrigen, eine kräftigere Erholung hemmenden Gesamtnachfrage auszubrechen, muss möglicherweise ein ausgewogenerer Ansatz verfolgt werden, der stärker auf den Verbrauch, die Investitionen und die Märkte im Inland ausgerichtet ist und so die schwachen Exporte ausgleicht. Durch höhere Investitionen in dynamische und beschäftigungsintensive produktive Sektoren, besseren Zugang von

KMUs zu Finanzierungsquellen, verbesserten Sozialschutz und menschenwürdige Löhne, die an Produktivitätswachstum und zielgerichtete öffentliche Ausgaben gekoppelt sind, kann ein positiver Kreislauf von inklusivem Wachstum, produktiver Beschäftigung und Entwicklung entstehen.

346. Zahlreiche Fortschritte wurden von Ländern in allen Regionen dabei erzielt, eine nationale Beschäftigungspolitik anzunehmen und ihr einen zentralen Stellenwert in nationalen Entwicklungsplänen und Wachstumsvisionen und -strategien einzuräumen. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um eine wirksame Umsetzung der Politik, eine strenge Überwachung und Evaluierung der Ergebnisse, eine kontinuierliche Verbesserung und Anpassung der Politik sowie ihre Verknüpfung mit der Haushalts- und Investitionsplanung zu gewährleisten.

347. Es ist notwendig, Kohärenz und Komplementarität zwischen beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Rahmen und Arbeitsmarktinterventionen zugunsten von Arbeitsplätzen herzustellen, und zwar langfristig zur Bewältigung struktureller Probleme der Umgestaltung und Entwicklung wie auch kurzfristig zur Förderung des Zugangs zu menschenwürdiger Arbeit für benachteiligte und schutzbedürftige Gruppen, insbesondere Jugendliche, Frauen, Langzeitarbeitslose und Personen in informellen und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen. In der von den Ministern für Arbeit, Beschäftigung und Finanzen auf ihrer Tagung im September 2013 in St. Petersburg abgegebenen gemeinsamen Erklärung wird der Zusammenhang zwischen makroökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterstrichen.

348. Zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Förderung einer wirtschaftlichen Diversifizierung und eines produktivitätssteigernden Strukturwandels ist es unerlässlich, den Rückgang der inländischen Investitionen und ausländischen Direktinvestitionen umzukehren und die produktiven Investitionen – insbesondere in die Infrastruktur, in die Landwirtschaft (in Ländern mit einem erheblichen Anteil ländlicher Beschäftigung) sowie in dynamische Sektoren des verarbeitenden Gewerbes und der Dienstleistungsbranche – zu erhöhen. Regionale Entwicklungsbanken können eine proaktivere Rolle spielen, indem sie Investitionskredite gezielt zur Schaffung von Arbeitsplätzen vergeben.

349. Durch einige der in Abschnitt 1.2 analysierten Triebkräfte des Strukturwandels entstehen Chancen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen. Dies gilt beispielsweise für den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft und die wachsende Nachfrage nach Betreuungsleistungen in einem neuen demografischen Kontext. Eine vorausschauende Ermittlung des Qualifikationsbedarfs und Investitionen in die Qualifikationsentwicklung in diesen Sektoren werden dazu beitragen, die Diskrepanz zwischen vorhandenen und benötigten Qualifikationen zu verringern.

350. Breit angelegte und mannigfaltige Initiativen sind insbesondere beim Vorgehen gegen die beispiellose Jugendbeschäftigungskrise gefragt. Mit Auflagen verbundene Aktivierungsmaßnahmen haben sich in den Ländern, die über adäquate Institutionen und Verwaltungskapazitäten für die Bereitstellung verfügen, ebenso wirksam erwiesen wie innovative und großflächige öffentliche Beschäftigungsprogramme in der Mehrzahl der Länder. Über die unmittelbare Wirkung in Form von Schutz und Armutsverringerung hinaus sind sie mit Multiplikatoreffekten verbunden, indem sie die Nachfrage, das Wachstum und Investitionen anregen, Qualifikationen fördern und Geschäftsmöglichkeiten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen eröffnen.

351. In Anbetracht der weithin bestehenden Haushaltszwänge sind Investitionen in eine rigorose Überwachung und Evaluierung der Wirkung aller dieser Systeme dringender geboten denn je.

352. Der Übergang zur Formalität entwickelt sich zu einem vorrangigen Ziel der Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik. Innovative, vielsträngige und kontextspezifische Ansätze, bei denen die Förderung von Beschäftigung und Unternehmertum mit Sozialschutz, Rechten und der Einhaltung von Rechtsvorschriften kombiniert ist, tragen Früchte. Im Rahmen der Aussprache zur Normensetzung, die derzeit auf der IAK 2014 stattfindet und 2015 fortgesetzt werden soll, können bestehende internationale Arbeitsnormen auf dem Gebiet der Beschäftigungsförderung potenziell ergänzt und erheblich gestärkt werden.

353. Sozialer Dialog ist ein entscheidender Faktor für eine sachlich begründete Konsensbildung, die ihrerseits unabdingbar für die Durchführung der für eine beschäftigungsorientierte Erholung und Entwicklung erforderlichen Strukturreformen ist. Am sozialen Dialog zur Beschäftigungspolitik sollten sich nicht nur die traditionellen dreigliedrigen Partner, sondern auch die für Wirtschafts-, Finanz- und Investitionsstrategien zuständigen Ministerien und staatlichen Stellen beteiligen.

354. Die Hauptverantwortung für die Überzeugungsarbeit, Koordinierung und Herstellung von Kohärenz bei der Umsetzung der Beschäftigungspolitik liegt häufig bei den Arbeitsministerien. Eine unlängst vom Amt durchgeführte landesübergreifende Überprüfung ließ klar die Notwendigkeit erkennen, die Rolle dieser Ministerien zu stärken und die Kapazitäten dreigliedriger Beschäftigungskommissionen und interministerieller Koordinierungsmechanismen auszubauen.

355. Ferner werden die IAO-Mitgliedsgruppen aufgefordert, die Einführung gestärkter beschäftigungspolitischer Überprüfungen auf Landesebene zu erwägen, darunter einen in der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung vorgesehenen Peer-Review-Mechanismus. Aus früheren Erfahrungen abgeleitete Beispiele und Erkenntnisse sowie aktuelle Beispiele der bei anderen internationalen und regionalen Organisationen bestehenden Rahmen werden in Abschnitt 2.1. vorgestellt.

356. Die in diesem Bericht behandelten Folgemaßnahmen des Amtes zur Entschließung von 2010 zeigen Beispiele für neue empirische Belege insbesondere zu nachfrageseitigen Interventionen und für Ergebnisse auf, die durch landesspezifische Politikberatung, Kapazitätsschaffung und Entwicklung von Instrumenten erzielt wurden.

357. Die interne Reform der IAO, die u.a. die vom Generaldirektor vorgeschlagenen Initiativen zum hundertjährigen Bestehen der Organisation und die Festlegung der acht ACIs im Programm und Haushalt für 2014-15 beinhaltet, bietet dem Amt eine Plattform für die Bündelung des interdisziplinären Sachwissens und die Ausrichtung seiner breit angelegten internen Zusammenarbeit auf eine Reihe von in diesem Bericht genannten Prioritätsbereichen, denen mit Blick auf das Ziel der vollen und produktiven Beschäftigung eine zentrale Rolle zukommt.

358. Das mit ACI 1 verfolgte Ziel der Förderung von mehr und besseren Arbeitsplätzen für inklusives Wachstum würde sich begünstigend auf die Stärkung der grundsatzpolitischen Position und Instrumente und der Beratungskapazität der IAO in folgenden Arbeitssträngen auswirken: 1) Arbeitsmarktinstitutionen für inklusives Wachstum, 2) beschäftigungsfördernde makroökonomische Politik und 3) sektorale Ansätze für mehr und bessere Arbeitsplätze. Durch die Ausrichtung dieses ACI auf Maßnahmen auf Landesebene wird der wachsenden Nachfrage der Mitgliedsgruppen nach einem wirksamen Vorgehen gegen die konkreten Beschäftigungsprobleme, denen sie sich gegenüber sehen, Rechnung getragen, wobei der Schwerpunkt auf den Bedingungen und Mechanismen für eine wirksame Umsetzung und für die Überwachung und Evaluierung der nationalen Beschäftigungspolitik liegt. Bewährte Praktiken von Ländern, die sich in verschiedenen Entwicklungsstadien befinden, werden dokumentiert und umfassend verbreitet.

Die IAO wird sich die gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf ihre Führungsrolle bei der globalen Überzeugungsarbeit zunutze machen, darunter im Kontext der Agenda für eine nachhaltige Entwicklung nach 2015, der G20 und neuer regionaler Rahmen. Grundlage der Arbeit in allen drei Bereichen sowie auf Landesebene werden verbesserte Daten und eine verstärkte Unterstützung der Länder bei der Erhebung und Analyse von Arbeitsmarktinformationen sein.

359. Die bereits angesprochenen Folgemaßnahmen zum Aufruf zum Handeln in Bezug auf die Jugendbeschäftigungskrise werden im Rahmen des Arbeitsplätze und Qualifikationen für Jugendlichen betreffenden ACI intensiv fortgeführt werden. Wie die Überprüfung zeigt, wird schwerpunktmäßig analysiert, was in den vom Aufruf zum Handeln abgedeckten fünf Politikbereichen in Bezug auf die Jugendbeschäftigung funktioniert, wobei eine ausgewogene Perspektive für die Nachfrage- und Angebotsseite und die Vermittlung gewählt wird. In allen Regionen werden die Initiativen zum Kapazitätsaufbau vervielfacht und der innerregionale Austausch erleichtert werden.

360. Die im Rahmen des ACI zu Produktivität und Arbeitsbedingungen in KMUs durchgeführten Interventionen sollen einen schlüssigen Nachweis dafür erbringen, wie die Produktivität in KMUs durch Investitionen in Arbeitnehmer und Arbeitsbedingungen, durch eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und eine nachhaltigere Gestaltung des Wachstums deutlich angehoben werden kann. Dahinter steht die Absicht, diesen Ansatz in der immer größeren Zahl von Ländern einzuführen, die eine Politik zugunsten der Entwicklung des Privatsektors verfolgen und entsprechende Institutionen schaffen. Zu den Politikbereichen, die angegangen werden sollen, gehören Qualifikationsentwicklung, Sicherheit und Gesundheit, Löhne und andere Arbeitsbedingungen, Sozialschutz und ein ordnungspolitisches Umfeld.

361. Der ACI zur Formalisierung der informellen Wirtschaft wird es im Zusammenspiel mit der Aussprache zur Normensetzung, die auf der IAK 2014 eingeleitet und 2015 fortgesetzt wird, ermöglichen, die Maßnahmen zur Analyse der Triebkräfte der Informalität in konkreten Landes- und Entwicklungskontexten auszuweiten und Politikansätze, die den Übergang zur Formalität spürbar und dauerhaft fördern können, zu kombinieren. Ein wesentlicher Schwerpunkt dieses ACI wird auf dem Einsatz von Politikinstrumenten liegen, die die Mitgliedsgruppen verstärkt zur Durchführung von Maßnahmen für den Übergang zur Formalität befähigen.

362. Die Arbeit im Rahmen des ACI zur Etablierung und Ausweitung sozialer Basis-schutzniveaus wird sich auf die in diesem Bericht erörterten Synergien zwischen Sozial-schutz und Schaffung von Arbeitsplätzen als wesentlicher Voraussetzung für Armutsver-ringerung und nachhaltige Entwicklung stützen.

363. Der Schwerpunkt des ACI zu menschenwürdiger Arbeit in der ländlichen Wirt-schaft wird auf Fragen im Zusammenhang mit dem Einkommen und der Ernährungs-sicherheit und Widerstandsfähigkeit in ländlichen Gebieten sowie auf menschenwürdiger Arbeit für ländliche Arbeitskräfte in Lieferketten und auf Plantagen liegen.

364. Im ACI zum Schutz von Arbeitnehmern vor inakzeptablen Formen von Arbeit und zur Stärkung der Einhaltung von Rechtsvorschriften am Arbeitsplatz durch die Arbeitsaufsicht wird auf Fragen eingegangen werden, die eng mit der Förderung men-schenwürdiger, produktiver und frei gewählter Beschäftigung verbunden sind.

365. Besonders relevante Vorschläge zum hundertjährigen Bestehen sind die Grüne Ini-tiative, die Initiative zur Beendigung von Armut, die Initiative für erwerbstätige Frauen und die Initiative betreffend die Zukunft der Arbeit

366. Die in diesem Bericht enthaltene Analyse und die Vorarbeiten des Amtes zu den ACIs deuten zusammengenommen auf erhebliche Wissenslücken und Mängel im Politikinstrumentarium hin, insbesondere auf folgenden Gebieten:

- a) *Strukturelle und Langzeitarbeitslosigkeit*: Aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der steigenden Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit, auch unter jungen Menschen, ist es erforderlich, den strukturellen Charakter dieser Phänomene einer neuerlichen Analyse zu unterziehen, um zu einem besseren Verständnis der Zerlegung nach Qualifikationen und Alter zu gelangen und geeignete Antworten zu erarbeiten.
- b) *Selbständige Erwerbstätigkeit*: Selbständige Erwerbstätigkeit ist in vielen Entwicklungsländern für eine Mehrzahl der Arbeitskräfte die primäre Form der Beschäftigung und muss als solche in Bezug auf Trends, Merkmale, Beschäftigung, Einkünfte und Formen des Lebensunterhalts neu und maßnahmenorientiert erforscht werden, um potenzielle Wege zur Steigerung der Einkünfte und Produktivität und zur Verringerung der Anfälligkeit herauszuarbeiten.
- c) *Wechselverhältnis zwischen Technologie, Beschäftigung und Qualifikationen*: insbesondere Auswirkungen auf die Entwicklung der Arbeitsmarktsegmentierung und Zunahme atypischer Beschäftigungsformen.
- d) *Ungleichheit*: insbesondere in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Arbeitsmarktdynamik.

367. Die Folgemaßnahmen des Amtes zu dieser zweiten wiederkehrenden Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung müssen ehrgeiziger und umfassender sein. Sie müssen durch angemessene Mittel, darunter externe Ressourcen, unterstützt und gestärkt werden. Ferner ist es dafür erforderlich, die Partnerschaften mit multilateralen und regionalen Institutionen, u.a. mit den in diesem Bericht beschriebenen Institutionen, zu vertiefen.

Kapitel 4

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

1. **Gemeinsames Verständnis der gegenwärtigen Herausforderungen im Bereich der Beschäftigung und der wichtigsten Triebkräfte des Wandels**
 - a) Was sind die wichtigsten aktuellen Herausforderungen im Bereich der Beschäftigung in verschiedenen Teilen der Welt und was sind die Trends und tieferliegenden Ursachen von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Informalität, Beschäftigungssicherheit, Löhnen und Erwerbsarmut?
2. **Überprüfung der Maßnahmen der Organisation und ihrer Mitglieder zur Förderung der Beschäftigung, einschließlich der Folgemaßnahmen zu den Schlussfolgerungen der IAK 2010 über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung ¹**
 - a) Was waren die Ergebnisse verschiedener makroökonomischer Politikentscheidungen auf Grundlage der Schlussfolgerungen der IAK 2010 in Bezug auf Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kontexte, in denen diese Entscheidungen getroffen wurden?
 - b) Welche Maßnahmen wurden ergriffen und welche Politiken wurde angewandt, um zu mehr Investitionen, einer strukturellen Transformation und nachhaltigeren Unternehmen zu gelangen, was wiederum zu menschenwürdiger und produktiver Beschäftigung führt?
 - c) Welche Arbeitsmarktpolitiken haben sich im Hinblick auf Ungleichheit, menschenwürdige Beschäftigung und die Inklusion benachteiligter Gruppen als erfolgreich erwiesen?
 - d) Welche Maßnahmen wurden getroffen und welche grundsatzpolitischen Koordinationsmechanismen wurden auf nationaler und internationaler Ebene eingerichtet, um Ergebnisse im Bereich der Beschäftigung zu verbessern?

Wie können wir die Integration von Beschäftigungszielen in die nachhaltige Post-2015-Entwicklungsagenda fördern?
 - e) Welche Maßnahmen hat das Amt ergriffen, um die Mitgliedsgruppen in den genannten Bereichen zu unterstützen und mit welchen Ergebnissen?

¹ Die Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz 2010 sind zugänglich unter: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/texts/WCMS_143164/lang--en/index.htm.

3. Konsequenzen des sich entwickelnden externen und internen Kontextes für die Tätigkeit der Organisation im Bereich der Beschäftigung

- a) Was sollten die wichtigsten Elemente eines umfassenden Rahmens zur Schaffung menschenwürdiger Beschäftigung sein, die für die nächste Periode relevant und effektiv wären?
- b) Welche Lehren können wir aus den wechselseitigen Beziehungen der vier strategischen Ziele der IAO im Hinblick auf die Förderung der Beschäftigung ziehen?