

10.
EUROPÄISCHE
REGIONALTAGUNG
2.-5 Okt. 2017
ISTANBUL, TÜRKIE



Internationale
Arbeitsorganisation

Die Zukunft menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien

Chancen und Herausforderungen



**Die Zukunft
menschenwürdiger
Arbeit in Europa
und Zentralasien:
Chancen und
Herausforderungen**

Die Zukunft menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien: Chancen und Herausforderungen

Zehnte Europäische Regionaltagung
Istanbul, 2.-5. Oktober 2017

Bericht des Generaldirektors

INTERNATIONALES ARBEITSAMT

Veröffentlichungen des Internationalen Arbeitsamtes sind gemäß Zusatzprotokoll 2 des Welturheberrechtsabkommens urheberrechtlich geschützt. Gleichwohl sind kurze Auszüge ohne Genehmigung zulässig, sofern die Quelle angegeben wird. Das Recht zur Wiedergabe und Übersetzung ist zu beantragen bei ILO Publications (Rights and Licensing), Internationales Arbeitsamt, CH-1211 Genf 22, Schweiz oder per Email: rights@ilo.org. Dem Internationalen Arbeitsamt sind solche Anträge willkommen.

Bibliotheken, Institutionen und andere Nutzer, die bei einer Urheberrechtsorganisation registriert sind, können gemäß den ihnen für diesen Zweck ausgestellten Lizenzen Vervielfältigungen anfertigen. Siehe www.ilo.org für die Urheberrechtsorganisation in Ihrem Land.

ISBN 978-92-2-728449-3 (print)
ISBN 978-92-2-728450-9 (Web pdf)

Erste Auflage 2017

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 Verantwortung für Meinungen, die in Artikeln, Untersuchungen und sonstigen Beiträgen unter dem Namen des Autors zum Ausdruck gebracht werden, liegt ausschließlich bei dem betreffenden Autor, und die Veröffentlichung bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt diesen Meinungen beipflichtet.

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 und digitale Produkte des IAA können bei größeren Buchhandlungen und über digitale Vertriebsplattformen bezogen oder direkt bei ilo@turpin-distribution.com bestellt werden. Für weitere Informationen besuchen Sie unsere Website: www.ilo.org/publns oder kontaktieren Sie ilopubs@ilo.org.



Vorwort

In der Welt der Arbeit vollziehen sich derzeit rasche Veränderungen. Sie sind bestimmt von Faktoren wie dem demografischen Wandel, der Globalisierung, dem technologischen Fortschritt und dem Klimawandel. Diese Megatrends geben den Menschen in Europa und Zentralasien Anlass zu großer Sorge, denn sie berühren ihren Arbeitsalltag. In den vergangenen Jahrhunderten war die Region das Zentrum industrieller Revolutionen und brachte soziale Muster hervor, die den Völkern in aller Welt als Inspiration dienten. Allgemein herrscht jedoch die Befürchtung, dass frühere Wirtschafts- und Sozialmodelle heute versagen könnten, und in diesem Fall wären neue Reaktionen gefragt.

Diese Zehnte Europäische Regionaltagung bietet uns eine willkommene Gelegenheit, auf die Erklärung von Oslo zurückzublicken, die wir auf unserer letzten Tagung vor vier Jahren angenommen haben. Darin wurde gefordert, positive Wege aufzuzeigen, um die negativen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen der Krise zu überwinden und Vertrauen wiederherzustellen. Seitdem ist das Wachstumstempo in der Region hinter den Erwartungen zurückgeblieben, und die Folgen der Finanzkrise von 2008 stehen nach wie vor ganz oben auf der Tagesordnung.

Auch wenn die 51 Länder der Region unterschiedliche nationale und subregionale Gegebenheiten aufweisen, haben sie gemeinsame Merkmale wie wachsende Unsicherheit und Ungleichheit. Neue Arbeitsplätze wurden geschaffen, häufig jedoch von geringerer Qualität in Bezug auf Sozialschutz, Arbeitnehmervertretung und die Fähigkeit zur Sicherung der Existenzgrundlagen, was weiter zu erhöhter Ungleichheit beiträgt. Zudem haben die internationalen Spannungen in den letzten Jahren zugenommen und einen starken Zustrom von Flüchtlingen aus kriegsgeplagten Ländern in die Region ausgelöst. Zugleich sind Osteuropa und Zentralasien trotz anhaltend niedriger Erdölpreise von sehr dynamischen Entwicklungen geprägt, auch im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Insgesamt haben diese jüngeren Entwicklungen für ein höchst ungewisses und politisch brisantes Umfeld gesorgt, was sich am Ausgang mehrerer Wahlen und Referenden in der Region ablesen lässt. Allerdings haben sie auch ernsthafte Überlegungen zur Zukunft der Europäischen Union, insbesondere zu ihrer sozialen Dimension, angestoßen. Mit diesen Veränderungen sind sowohl Chancen als auch Herausforderungen für die menschenwürdige Arbeit in Europa und Zentralasien verbunden. Menschenwürdige Arbeit ist ein zentraler Aspekt der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, und die Region muss ermitteln, wie sie sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Lösungen für die Zukunft entsprechend der Agenda 2030 und dem Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen bereitstellen kann.

2013 schlug ich die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit als eine der sieben Initiativen vor, die die IAO im Vorfeld ihres hundertjährigen Jubiläums im Jahr 2019 auf den Weg bringen sollte. Die große Mehrheit der europäischen und zentralasiatischen Länder hat aktiv zur Initiative beigetragen und sich bei nationalen und regionalen Dialogen inhaltlich mit dem Thema auseinandergesetzt. Die Zehnte Tagung muss diesem Prozess weitere Impulse verleihen und dafür sorgen, dass die Perspektiven der Region beim Übergang der IAO ins zweite Jahrhundert ihres Bestehens umfassend berücksichtigt werden.

Ich hoffe daher, dass die Tagung diesen Bericht, der speziell der Zukunft der Arbeit in der Region gewidmet ist, als Grundlage für eine wirksame Debatte und die Förderung unseres gemeinsamen Bestrebens nutzen kann, die Zukunft unserer Arbeit so zu gestalten, wie wir sie uns alle wünschen.

Guy Ryder

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	v
Abkürzungsverzeichnis	ix
Teil I. Die Zukunft menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien: Chancen und Herausforderungen	1
Kapitel 1. Arbeitsmarkttrends in Europa und Zentralasien.....	1
Schleppendes Wirtschaftswachstum und zunehmende Schwierigkeiten.....	1
Arbeitsplätze und menschenwürdige Arbeit – eine Herausforderung	4
Normen und Rechte bei der Arbeit.....	12
Sozial- und Arbeitsschutz.....	14
Sozialer Dialog	16
Auf die Herausforderungen reagieren... ..	19
Kapitel 2. Vielfältige politische Reaktionen	21
Veränderte makroökonomische Reaktionen.....	21
Beschäftigungspolitik im Spannungsverhältnis von aktiven Maßnahmen und Flexibilität.....	23
Sozialschutz- und Einkommenspolitik	29
Arbeitsmarktsteuerung und sozialer Dialog unter veränderlichen Rahmenbedingungen	33
Die politischen Herausforderungen weiter angehen.....	37
Kapitel 3. Den Weg in die Zukunft der Arbeit bereiten.....	39
Arbeit und Gesellschaft	39
Menschenwürdige Arbeitsplätze für alle	41
Die Organisation von Arbeit und Produktion.....	45
Steuerung der Arbeit.....	48
Ausblick.....	52

Teil II. Von Oslo bis Istanbul: Erfolge 2013-17	55
Einleitung.....	55
Präsenz der IAO in Europa und Zentralasien	55
I. Beschäftigung	56
Beschäftigungsförderung und Jugend.....	58
Qualifizierung und Arbeitsmigration.....	60
Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen (EASE)	61
Unterstützung der Schaffung grüner Arbeitsplätze	61
II. Sozialschutz.....	63
Entwicklung und Verbesserung nationaler Sozialschutzsysteme, einschließlich sozialer Basisschutzniveaus.....	63
Stärkung des Arbeitsschutzes	65
Förderung einer nachhaltigen Lohnpolitik	65
Unterstützung beim Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft.....	66
III. Sozialer Dialog.....	66
Stärkung von Arbeitsrecht, sozialem Dialog und Tarifverhandlungen	67
Arbeitsaufsichtsbehörden	70
Direkte Unterstützung für die Mitgliedsgruppen.....	70
IV. Internationale Arbeitsnormen	71
Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und Förderung der internationalen Arbeitsnormen	72
Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit	73
Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte und Nichtdiskriminierung	75
V. Partnerschaften.....	75
Internationale Anwaltschaft.....	75
Partnerschaften mit bilateralen, multilateralen und privaten Entwicklungspartnern	76
VI. Gewonnene Erkenntnisse/Evaluierungen.....	78

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
CEELex	Datenbank zum Arbeitsrecht mittel- und osteuropäischer Länder
CSEE	Mittel-, Südost- und Osteuropa
DWCP	Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit
EESE	Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen
EU	Europäische Union
EU-15	Europäische Union mit 15 Mitgliedstaaten
EU-28	Europäische Union mit 28 Mitgliedstaaten
EZB	Europäische Zentralbank
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GUS+	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten plus Georgien
IAA/IAO	Internationales Arbeitsamt/Internationale Arbeitsorganisation
ISCED	Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens
IWF	Internationaler Währungsfonds
KKMUs	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
KMUs	kleine und mittlere Unternehmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDG	Ziel für nachhaltige Entwicklung
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UN	Vereinte Nationen
WFP	Welternährungsprogramm

Teil I. Die Zukunft menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien: Chancen und Herausforderungen

Kapitel 1. Arbeitsmarkttrends in Europa und Zentralasien

1. Vier Jahre nach unserer letzten Regionaltagung, die 2013 in Oslo stattfand, und acht Jahre nach der Finanzkrise von 2008-09 kommt in den 51 Ländern der Region die Erholung in den Bereichen Beschäftigung und Wirtschaftsleistung erst allmählich zum Tragen.

2. Bremsend wirken noch immer die zunehmende Ungleichheit und die wachsende Ungewissheit über die Zukunft.¹ Es bestehen Bedenken, ob die Mitgliedstaaten in der Region die Bedingungen schaffen können, die es Unternehmen ermöglichen, eine ausreichende Zahl menschenwürdiger Arbeitsplätze zu schaffen, die Beschäftigungsqualität zu verbessern und sicherzustellen, dass die Gewinne aus wirtschaftlichem Wachstum fair und inklusiv geteilt werden.²

3. Die von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO in Oslo beschlossene Politikagenda hat heute die gleiche Relevanz wie 2013. Im Vordergrund stehen nachhaltige Lösungen, darunter Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen, sowie Investitionen in Arbeitsplätze und die Realwirtschaft. Der globale Kontext ist allerdings derzeit nicht nur durch anhaltend schwaches und ungewisses Wirtschaftswachstum, sondern auch durch Spannungen auf nationaler wie internationaler Ebene geprägt.

4. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Bericht die Herausforderungen für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in Europa und Zentralasien beschrieben. Dabei werden mögliche Wege in eine gedeihliche und inklusive Zukunft mit menschenwürdigen Arbeitsplätzen für alle vorgestellt.

Schleppendes Wirtschaftswachstum und zunehmende Schwierigkeiten

5. Die Mitgliedstaaten in der Region haben die Krise und die zunehmende Ungewissheit sehr unterschiedlich erlebt. Aufgrund der Beschaffenheit ihrer Volkswirtschaften oder ihres besonderen Wirtschaftsmodells hat eine kleine Zahl von Ländern die Krise relativ unbeschädigt überstanden. Andere verfolgten eine Politik, die dazu beitrug, die vollen Auswirkungen der Krise auf ihre Realwirtschaft und ihre Arbeitsmärkte zu mindern, indem sie aktiv steuerliche Anreize und/oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Anpassung an die sich ausbreitende Krise nutzten.

¹ Siehe beispielsweise E. Stockhammer: „Rising inequality as a cause of the present crisis“, *Cambridge Journal of Economics* (39(3), 2013), S. 935-958; und Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): *In it together: Why less inequality benefits all* (Paris, 2015).

² IAA: *World Economic and Social Outlook: Trends 2017* (Genf, 2017).

6. Die Prognosen für das Wirtschaftswachstum in der Region bleiben weitgehend verhalten. Während es in einigen Mitgliedstaaten ermutigende Anzeichen für starkes Wachstum gibt, deuten die Indikatoren in anderen auf ein enttäuschend langsames oder negatives Wachstum hin. In der Europäischen Union mit 28 Mitgliedstaaten (EU-28) wird für 2016-18 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 1,8 Prozent erwartet, ein geringfügiger Anstieg gegenüber dem zwischen 2012 und 2015 verzeichneten Wert von 1,6 Prozent. Für die Eurozone ist mit einer jährlichen Wachstumsrate von 1,7 Prozent zu rechnen, verglichen mit 0,5 Prozent im Zeitraum 2012-15.³ In der Russischen Föderation verlangsamte sich aufgrund des starken Rückgangs der Ölpreise und der Wirkung der Wirtschaftssanktionen das Wirtschaftswachstum 2012-15 deutlich auf durchschnittlich 0,4 Prozent. Mit -3,7 Prozent im Jahr 2015 und -0,6 Prozent im Jahr 2016 befand sich die Russische Föderation in einer Rezession, kehrte seitdem jedoch zu Wachstum zurück. Nach derzeitigen Erwartungen dürfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2017 um 1,5 Prozent und 2018 um 1,7 Prozent ansteigen. Für die Türkei wird prognostiziert, dass das Wirtschaftswachstum wie bereits seit 2012 auch in naher Zukunft weiterhin um 3,0 Prozent jährlich steigen wird, wenngleich aufgrund der politischen Probleme seit 2016 eine gewisse Unsicherheit herrscht. Im Westbalkan und in Zentralasien ist 2016-18 mit einem durchschnittlichen Wachstum der Wirtschaftsleistung um 3,2 bzw. 4,9 Prozent zu rechnen.⁴

7. Die anhaltenden Folgen der Krise und die Konzentration des Beschäftigungswachstums auf größere urbane Zentren und besser qualifizierte Arbeitskräfte (was mit zunehmender Ungleichheit und Erwerbsarmut einhergeht) haben ein Gefühl von Unsicherheit, Angst und Frustration entstehen lassen. Dadurch wurde das höchst ungewisse und politisch brisante Umfeld weiter angeheizt, was sich an den Ergebnissen mehrerer Wahlen und Referenden in der Region ablesen lässt.

8. Die Aussichten auf kurzfristiges Wirtschaftswachstum werden von verschiedenen Faktoren, darunter der Gesamtnachfrage, abhängen. Mittelfristig werden jedoch ein langsames und negatives Bevölkerungswachstum und eine schwache Produktivität die Wirtschaft regionsweit belasten.

9. Angesichts der Verlangsamung des Bevölkerungswachstums auf weniger als ein halbes Prozent bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung nehmen die demografischen Herausforderungen in der Region zu. Durch die Kombination dieser Trends gerät die Nachhaltigkeit von Sozialschutzsystemen weiter unter Druck. Die Erwerbsbevölkerung (15-64 Jahre) in der Region (Ost und West) schrumpft bereits – ein Trend, der sich in den kommenden Jahrzehnten noch verstärken wird. In der Türkei und einigen Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) dürfte das Bevölkerungswachstum dagegen auf hohem Niveau verharren.

10. Der demografische Rückgang kann zum Teil durch Arbeitsmigration ausgeglichen werden. Allerdings sind die Migrationsmuster in der Region mittlerweile ausgesprochen komplex. Die Migrationsströme verlaufen jetzt zunehmend in mehrere Richtungen und sind schwieriger zu überwachen. Darüber hinaus dienen manche Länder als Durchgangsstation für größere Flüchtlingsströme. So sind zusätzlich zu den seit Langem bestehenden Routen über das Mittelmeer neue Transit- und Migrationsrouten über den Balkan entstanden. Zwischen 2000 und 2015 stieg in 11 westeuropäischen Ländern mit höherem Einkommen

³ Europäische Kommission: *European Economic Forecast: Winter 2017*, Institutional Paper 048, Feb. 2017.

⁴ IWF: *World Economic Outlook Update: A shifting global economic landscape* (Washington D.C., 2017).

der Anteil internationaler Migranten an der Gesamtbevölkerung um mindestens 4 Prozentpunkte. Kein Anstieg wurde dagegen in ost- und mitteleuropäischen Ländern mit niedrigem Einkommen verzeichnet. In 17 Mitgliedstaaten der Europäischen (EU) beträgt der Migrantenanteil an der Gesamtbevölkerung 10 Prozent oder mehr.⁵ Die Türkei hat in der Region die meisten Flüchtlinge aufgenommen: Ihre Zahl belief sich im Mai 2017 auf über 3 Millionen.⁶ In Deutschland und der Russischen Föderation gibt es die meisten internationalen Migranten (jeweils 12 Millionen im Jahr 2015), gefolgt von Frankreich und dem Vereinigten Königreich (jeweils 8 Millionen) sowie Italien und Spanien (jeweils 5,8 Millionen).⁷ Aus welchem Land sie stammen, ist je nach Aufnahmeland verschieden und weitgehend auf historische, geografische und kulturelle Faktoren sowie wirtschaftliche Verbindungen (wie die Zugehörigkeit zur EU, zur GUS und zur Eurasischen Wirtschaftsunion) zurückzuführen. Der Zustrom von Flüchtlingen in die Region schafft neue Herausforderungen und verschärft bestehende Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft.

11. Länder, die von einem stärkeren Einbruch des BIP betroffen waren, verzeichneten einen deutlichen Zuwachs bei der Nettoauswanderung. Insbesondere versuchten gebildete Jugendliche, als Reaktion auf die einheimische Arbeitsmarktkrise Chancen im Ausland zu nutzen. Einige Länder, vor allem kleinere Staaten in integrierten Wirtschaftszonen, litten zudem unter der Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Umgekehrt nahm die Nettozuwanderung in West- und Nordeuropa zu. Mehr als ein Drittel der Staatsangehörigen der Westbalkanländer und der baltischen Länder lebt jetzt im Ausland. Zur Verwirklichung des Ziels für nachhaltige Entwicklung (SDG) 10.7, das beinhaltet, eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern, bedarf es einer planvollen und gut gesteuerten Migrations- und Mobilitätspolitik.

12. Der in der gesamten Region zu beobachtende Trend einer rückläufigen Arbeitsproduktivität (real erwirtschaftetes BIP je geleistete Arbeitsstunde) wird auch das zukünftige Wirtschaftswachstum belasten. Trotz rascher Fortschritte in der Informationstechnologie sowie bei der Rechenleistung und der Lernfähigkeit von Maschinen nimmt die Arbeitsproduktivität regionsweit tendenziell ab. Im Gegensatz zum Zeitraum 1999-2006, als die Arbeitsproduktivität jährlich zwischen 2 und 5 Prozent wuchs, ging sie zwischen 2007 und 2015 beträchtlich zurück, in der Türkei um 0,9 Prozent und in der EU um 0,5 Prozent, und sank in der Russischen Föderation 2015 gar auf einen Minuswert.⁸ Nur in Zentralasien beträgt die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität noch etwa 3 Prozent, was durch Aufhol-effekte erklärt werden kann. Ein niedriges Produktivitätswachstum hat unmittelbare Auswirkungen auf das künftige Lohnwachstum und Steueraufkommen und erschwert die Schuldentilgung. Zusammengefasst werden sich diese Faktoren negativ auf die soziale Mobilität und die Fähigkeit zur Verringerung von Ungleichheit auswirken.

13. Die Gründe für den allgemeinen Rückgang der Produktivität werden unterschiedlich beurteilt. Eine wahrscheinliche Ursache sind fehlende Investitionen, eindeutig eine

⁵ Eurostat: Foreign-born population by country of birth, Jan. 2016. Die Daten beziehen sich auf alle EU-Mitgliedstaaten sowie auf Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz, wo der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung ebenfalls jeweils über 10 Prozent liegt.

⁶ Türkische Generaldirektion der Migrationsverwaltung, Mai 2017.

⁷ Vereinte Nationen: *International Migration Report 2015*, ST/ESA/SER.A/384 (2016).

⁸ The Conference Board: *Total Economy Database*, Mai 2016.

Folge der schleppenden wirtschaftlichen Erholung. Obwohl die Kapitalkosten einen Niedrigrekord verzeichnen und die Gewinnmargen fast wieder auf ihrem Vorkrisenstand angelangt sind, liegen die Investitionen gemessen am BIP sowohl in der EU als auch in Osteuropa beträchtlich unter ihrem Vorkrisenniveau. Sofern die Produktivität nicht wieder zulegt, wird das BIP auch weiterhin kaum wachsen. Zu den tieferen Ursachen des Investitionsrückgangs zählen wahrscheinlich die schwache inländische Nachfrage, fehlende Strukturreformen in mehreren Ländern und ungewisse, von wachsenden Spannungen geprägte Aussichten.

14. Diese Spannungen schlagen sich in den Ergebnissen mehrerer Wahlen und Referenden der jüngsten Zeit sowie in den Reaktionen auf die Flüchtlingskrise nieder. Unzufriedene Wähler wenden sich gegen Institutionen und amtierende Regierungen. Dies geht einher mit einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft, Misstrauen in Institutionen und politische Parteien sowie wachsender Skepsis gegenüber regionalen Integrations- und Globalisierungsprozessen. Befürchtungen hinsichtlich der Arbeitsplatzsicherheit und auch der Sicherheit allgemein, wachsende Einkommensungleichheit und andere Hindernisse für die Verbesserung der Lebensumstände sind in diesem Kontext gewiss wichtige Faktoren.

15. Einer anderen Auffassung zufolge müssen die von jüngeren technologischen Fortschritten zu erwartenden Produktivitätssteigerungen erst noch realisiert werden. Wenn historische Muster weiterhin Bestand haben, sollten wir die positiven Auswirkungen auf das Produktivitäts- und das Beschäftigungswachstum zu gegebener Zeit beobachten können.

16. Insgesamt verlaufen die Aufhol- und Konvergenzprozesse beim Einkommen zwischen den Ländern in der Region nach wie vor viel zu langsam. Dennoch hat sich das Gefälle zwischen Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen in Mittel- und Osteuropa und EU-Ländern mit hohem Einkommen verringert. Für diese Entwicklung zeichnen vor allem in Mitteleuropa und östlich davon gelegene Länder mit niedrigerem Einkommen verantwortlich, deren Wachstum deutlicher rascher verläuft als bei Ländern mit höherem Einkommen. Innerhalb der Eurozone wurde eine solche Annäherung allerdings nicht festgestellt. Hier führte die Krise zu größerer Divergenz zwischen dem Kern und der Peripherie.

17. All dies bedeutet, dass das Umfeld für die Politikgestaltung besonders schwierig ist. Auf nationaler und internationaler Ebene bedarf es politischer Führungskraft, um die Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) voranzubringen. Künftig werden Dreigliedrigkeit und soziales Engagement noch wichtiger im Hinblick darauf sein, dass alle gehört werden und die Arbeitswelt von morgen menschenwürdige Arbeitsplätze und Schutz für alle bietet.

Arbeitsplätze und menschenwürdige Arbeit – eine Herausforderung

Erholung bei den Beschäftigungsquoten, nicht jedoch bei den geleisteten Arbeitsstunden

18. In der gesamten Region verbessert sich die Beschäftigungssituation langsam wieder, wenngleich mit subregionalen Unterschieden. In bestimmten Ländern gibt es sogar sehr positive Anzeichen, denn hier ist die Arbeitslosigkeit auf ein Rekordtief gefallen, auch bei jungen Arbeitnehmern. Parallel zum Rückgang der Arbeitslosigkeit ist in Teilen der Region

allerdings auch die Erwerbsbeteiligung gesunken. Beschäftigungswachstum ist somit nur eine Seite der Medaille.⁹

19. In der EU wurde eine allmähliche Verbesserung der Beschäftigungssituation verzeichnet. Daten für die EU-28 zeigen, dass die Gesamtbeschäftigung Mitte 2016 mit einer Verzögerung von acht Jahren wieder ihr Vorkrisenniveau erreichte. Die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden war jedoch immer noch 2,4 Prozentpunkte niedriger als 2008, die Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden (pro Woche) dagegen 1,9 Prozentpunkte. Dieser Unterschied lässt sich dadurch erklären, dass die Zahl der Teilzeitarbeitskräfte in der EU seit 2009 um 3,7 Millionen gestiegen ist, während gleichzeitig 2 Millionen Vollzeitstellen weggefallen sind. Im Durchschnitt geht jetzt einer von fünf Arbeitnehmern einer Teilzeitbeschäftigung nach. Nach Geschlecht aufgeschlüsselt beträgt das Verhältnis 1:3 bei Frauen und 1:10 bei Männern. Der Anteil der Teilzeitarbeit stieg am stärksten bei jungen Arbeitnehmern (15-24 Jahre) und bei Männern.

20. Viele, die auf den Arbeitsmarkt zurückgekehrt sind, vollzogen diesen Schritt unter suboptimalen Bedingungen. In der Eurozone macht unfreiwillige Teilzeitarbeit knapp ein Drittel aller Teilzeitarbeitsplätze aus und hat dreimal so schnell wie die Teilzeitarbeit insgesamt zugenommen, insbesondere in den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern.

21. Derweil sind in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten plus Georgien (GUS+),¹⁰ denen es in der Krise von 2008 recht gut ergangen war, verzögerte Arbeitsmarktschocks eingetreten. Die Beschäftigung wuchs weiter, wenn auch langsamer als zuvor, während die Arbeitslosigkeit infolge der schwierigen Wirtschaftslage im Zeitraum 2014-15 stieg.

22. Trotz zahlreicher positiver Entwicklungen und großer Fortschritte in der Region sind geschlechtsspezifische Unterschiede in Bezug auf Erwerbsbeteiligung, Arbeitslosigkeit, unfreiwillige Teilzeitarbeit und Einkommen noch immer weit verbreitet. Generell nehmen Frauen deutlich seltener als Männer am Erwerbsleben teil, und wenn doch, dann sind sie mit höherer Wahrscheinlichkeit als Männer arbeitslos.¹¹

23. Unternehmen und die Privatwirtschaft hatten weiterhin maßgeblichen Anteil an Wertschöpfung und Wirtschaftswachstum. Unternehmen und Unternehmertum haben zur wirtschaftlichen Erholung in der Region beigetragen und waren wichtige Triebkräfte des Wirtschaftswachstums. Obwohl sich die Krise negativ auf Firmen jeder Größe auswirkte, waren Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMUs)¹² tendenziell wesentlich stärker betroffen als größere, wenn auch mit beträchtlichen Unterschieden je nach Land und Wirtschaftszweig. Dabei waren die Unternehmen vor folgende zentrale Herausforderungen

⁹ ILOSTAT: Labour force participation rate.

¹⁰ Im gesamten Text wird zu Analyse Zwecken die Bezeichnung GUS+ für alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unabhängiger Staaten, die beiden assoziierten Staaten Turkmenistan und Ukraine sowie Georgien verwendet, das die Mitgliedschaft zurückgezogen hat.

¹¹ IAA: *World Economic and Social Outlook: Trends 2017* (Genf, 2017).

¹² Nach der EU-Definition zählt ein Unternehmen zu den KKMUs, wenn es weniger als 250 Beschäftigte hat und entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen € erwirtschaftet oder eine Jahresbilanzsumme von maximal 43 Millionen € aufweist. Siehe: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en.

gestellt: eine schwache Gesamtnachfrage, Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten und Finanzdienstleistungen trotz niedriger Zinssätze, Schwierigkeiten bei der Suche nach Arbeitnehmern mit geeigneten Qualifikationen in einem sich rasch wandelnden Umfeld, rechtliche und ordnungspolitische Hindernisse für die Unternehmensgründung sowie in einigen Ländern Ungewissheit in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und sichere Eigentumsrechte.¹³ Besonders problematisch war der Zugang zu Finanzmitteln für KKMUs, die für ihren Finanzbedarf häufig auf Bankkredite angewiesen sind, während größere Firmen ihre Forschung und Entwicklung sowie ihre Kapitalinvestitionen in vielen Fällen aus Unternehmenseinsparungen finanzieren können, die in der gesamten Region beträchtlich zugenommen haben.¹⁴ Trotz dieser Herausforderungen, die mit zunehmender Unsicherheit, bedingt durch den Brexit, Handelsstreitigkeiten, das Aufkommen neuer politischer Kräfte und investitions hemmende geopolitische Spannungen, einhergehen, bieten sich innovativen Unternehmen zahlreiche Wachstumschancen. Geschäftsmöglichkeiten werden derzeit auch in dem neuen und wachsenden Markt für ökologisch und sozial nachhaltige Lösungen genutzt. Damit wird auf die Triebkräfte des Wandels reagiert, die im dritten Kapitel dieses Berichts ausführlicher behandelt werden. Insbesondere in Sektoren der digitalen Wirtschaft sind in den letzten Jahren neue Unternehmensformen und neue Arbeitsplätze entstanden, und demografische Trends sowie der Klimawandel werden weitere Wachstumschancen eröffnen.

Beschäftigungsquellen und Erwerbsformen

24. Viele neu geschaffene Arbeitsplätze weisen ähnliche Merkmale auf. Die meisten neuen Arbeitsplätze in der Region sind im Bereich der Marktdienstleistungen (gewerbliche Aktivitäten wie Einzelhandel, Immobilien und Finanzen) angesiedelt. Hier entstanden zwischen 2010 und 2015 nahezu 10 Millionen Stellen. Der zweitwichtigste Sektor ist Nichtmarktdienstleistungen (öffentlich bereitgestellte Dienstleistungen) mit knapp 4 Millionen Arbeitsplätzen. Die Gesamtbeschäftigung im verarbeitenden Gewerbe stagnierte trotz beträchtlicher Zuwächse in der Türkei und einigen EU-Ländern. In der Landwirtschaft gingen in allen Subregionen weiterhin Arbeitsplätze verloren. Gleichwohl ist in der Russischen Föderation die landwirtschaftliche Produktion seit 2015 stetig gestiegen.

25. In der Russischen Föderation geht der Trend strategisch nun in allen Sektoren zur Förderung von Importsubstitution und exportorientierter Produktion, was zum Teil als Reaktion auf die Handelssanktionen der EU sowie niedrigere Erdöl- und Erdgaspreise gewertet werden kann. Neue Impulse für das Wirtschaftswachstum in dem Land gehen u.a. von der Landwirtschaft, der Nahrungsmittelverarbeitung, dem Inlandstourismus und der Chemieindustrie aus. Um diesen Strukturwandel voranzutreiben, sind jedoch mehr Investitionen und eine größere Arbeitskräftemobilität erforderlich.

26. Im Südkaukasus und in Zentralasien wird der Arbeitsmarkt mittlerweile vom Dienstleistungssektor dominiert, auf den mehr als 50 Prozent der Gesamtbeschäftigung entfallen. In mehreren zentralasiatischen und einigen osteuropäischen Ländern ist der Anteil

¹³ Diese Herausforderungen wurden in mehreren nationalen Bewertungsberichten bestätigt, denen die EESE-Methodik (Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen) zugrunde lag.

¹⁴ Einen Überblick über die Entwicklung der Unternehmenseinsparungsquoten in der OECD seit den 1980er-Jahren bietet P. Chen., L. Karabarbounis und B. Neiman: *The global rise of corporate saving*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 23133 (2017).

der informellen Beschäftigung an der nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigung weiterhin hoch.¹⁵

27. Die Hälfte aller Arbeitsplätze in der EU entfällt auf Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten. Kleinstunternehmen (bis zu neun Arbeitnehmer) machen 93 Prozent aller Unternehmen, 30 Prozent der Gesamtbeschäftigung und 21 Prozent der Wertschöpfung aus. Große Unternehmen (ab 250 Arbeitnehmer) beschäftigen 33 Prozent der Erwerbsbevölkerung und erbringen 43 Prozent der Gesamtwertschöpfung. Daher besteht eine beträchtliche Diskrepanz zwischen dem Ort, an dem neue Arbeitsplätze entstehen – zumeist kleine Unternehmen – und dem Ort, an dem die Produktivität am höchsten ist – in der Regel große Unternehmen. Am schnellsten wächst die Beschäftigung in Klein- und insbesondere in Kleinstunternehmen.

28. Auch die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung hat sich verändert. Es gibt heute mehr erwerbstätige Frauen und ältere Arbeitnehmer als vor der Krise, hingegen weniger jüngere Arbeitnehmer. Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich: Die rückläufigen Beschäftigungsquoten bei Jugendlichen können ihren hohen Arbeitslosenquoten und ihrer stärkeren Bildungsbeteiligung, häufig als Alternative zur Stellensuche, zugeschrieben werden. Die steigende Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ist eine Folge der im vergangenen Jahrzehnt eingeführten Änderungen der Regelaltersgrenze und neuer, flexiblerer Arbeitsmodelle für ältere Beschäftigte.

29. Lohnarbeit ist in der Region nach wie vor die überwiegende Erwerbsform mit einem Anteil von 92 Prozent in der Russischen Föderation, 85 Prozent im EU-Durchschnitt, 73 Prozent im Westbalkan und in der Türkei sowie 60 Prozent in Zentralasien (Werte von 2015). Zwischen 2006 und 2015 nahm die Lohnarbeit in der Türkei und Zentralasien beträchtlich und in den neuen EU-Mitgliedstaaten geringfügig zu.

30. In Zentralasien ist bei der Lohnarbeit im Vergleich zur informellen Beschäftigung und zur selbstständigen Tätigkeit von geringer Qualität, die in den Übergangsjahren vorherrschten, ein Aufwärtstrend zu beobachten. Dennoch sind diese beiden Erwerbsformen in der Subregion weiterhin stark vertreten. Es muss mehr getan werden, um Teile des Arbeitsmarktes entsprechend der SDG-Zielvorgabe 8.3 zu formalisieren, in der ein Abbau der informellen Beschäftigung mit Schwerpunkt auf der Förderung der Formalisierung von KKMUs gefordert wird.

31. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Strukturwandel trotz mäßigen Wirtschaftswachstums bislang rasch verlief und mit bedeutenden Veränderungen der sektor-, alters- und geschlechtsspezifischen Verteilung der Erwerbsbevölkerung einherging.

Arbeitslosigkeit in vielen Ländern anhaltend hoch

32. Die Arbeitslosenquote in der Region reichte Anfang 2017 (jüngste verfügbare Zahlen zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts) von 3,9 Prozent in Deutschland bis zu

¹⁵ IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, 2. Auflage (Genf, 2014).

mehr als 25 Prozent in Teilen des Westbalkans.¹⁶ Die Gesamtzahl der Arbeitslosen in der Region wird auf 35,6 Millionen geschätzt.¹⁷

33. Seit 2014 ist die Arbeitslosigkeit im größten Teil der EU langsam zurückgegangen, während sie in der Russischen Föderation stabil bei etwa 5,5 Prozent verharrte. In den meisten anderen osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern ist sie infolge der jüngsten wirtschaftlichen Erschütterungen jedoch gestiegen. Wenngleich sich der Trend 2017 langsam umzukehren scheint, ist die Arbeitslosigkeit weiter höher als vor 2014. Zudem bilden die Zahlen die tatsächlichen Gegebenheiten möglicherweise nicht vollständig ab, da die Quoten in Ländern mit geringen oder ganz fehlenden Arbeitslosenleistungen nominal niedriger ausfallen. Nachdem nach 2009 zunächst eine Erholung eingetreten war, verzeichneten auch die Westbalkanländer seit 2014 einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Innerhalb der EU ist ein klares Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle zu erkennen.

34. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit in der EU nach 2008 war hauptsächlich zyklischer Art und kann durch den W-förmigen Konjunkturverlauf („Double-Dip“) sowie die langsame wirtschaftliche Erholung seit 2012 erklärt werden. Es gibt jedoch zwei zusätzliche Erwägungen. Erstens hielt der Strukturwandel, wie bereits erwähnt, unvermindert an, wobei einige Wirtschaftsbereiche schrumpften (Landwirtschaft und verarbeitendes Gewerbe), andere dagegen wuchsen (vor allem marktbestimmte Dienstleistungen). Zweitens verlieren die Arbeitslosen ihre Qualifikationen und ihre Beschäftigungsfähigkeit umso stärker, je länger der Arbeitsmarkt angespannt bleibt. Bei einem anhaltend schwachen Arbeitsmarkt verwandelt sich zyklische Arbeitslosigkeit in der Tendenz allmählich in längerfristige strukturelle Arbeitslosigkeit, die weniger mit einem rein zyklischen Rückgang der Nachfrage, sondern eher mit einem wachsenden Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und –nachfrage einhergeht. Dies zeigt sich an bestimmten Merkmalen der Arbeitslosigkeit.

35. Erstens unterscheiden sich die Arbeitslosenquoten je nach Land beträchtlich. Bei über 20 Prozent der 276 EU-Regionen entsprach die Arbeitslosenquote 2015 der Hälfte des EU-Durchschnitts, bei 10 Prozent war sie dagegen doppelt so hoch.¹⁸ In Ländern mit höheren Arbeitslosenquoten sind die Unterschiede allgemein stärker ausgeprägt, vor allem zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Eine ähnliche Vielfalt lässt sich bei den Regionen der Russischen Föderation beobachten, allerdings in geringerem Maß in Zentralasien, wo informelle Beschäftigung häufiger ist als offene Arbeitslosigkeit.

36. Zweitens sank der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen bis Anfang 2017 auf 20,1 Prozent, während es 2008 noch 25 Prozent gewesen waren. Allerdings liegt er noch immer 3 Prozentpunkte über dem Anteil der Jugendlichen (15-24 Jahre) an der Bevölkerung im Erwerbsalter. Junge Menschen sind folglich nach wie vor unverhältnismäßig stark von Arbeitslosigkeit betroffen.

37. Drittens entfällt auf Langzeitarbeitslose (mindestens ein Jahr arbeitslos) ein hoher Anteil an den Arbeitslosen insgesamt – Anfang 2016 war es ungefähr die Hälfte. Bei 30 Prozent der Arbeitslosen dauert die Arbeitslosigkeit bereits zwei Jahre oder länger an.

¹⁶ Eurostat und Weltbank: Saisonal bereinigte vierteljährliche Arbeitslosenquote.

¹⁷ IAA: Trends Econometric Models, Nov. 2016.

¹⁸ Eurostat: Erwerbslosenstatistiken auf regionaler Ebene, siehe: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level/de.

38. Viertens sind viele Arbeitslose geringqualifiziert. Darüber hinaus kommt es in Osteuropa und Zentralasien (außerhalb der EU) auch bei Menschen mit höheren Qualifikationen relativ häufig zu Arbeitslosigkeit. Qualifikationsungleichgewichte mit Unter- wie Überqualifizierung bestehen daher in der gesamten Region. Die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten war in der EU nahezu doppelt so hoch wie die Gesamtquote. Der Anteil Geringqualifizierter (ISCED-Bereiche 0-2) ¹⁹ an der Gesamtzahl der Arbeitslosen betrug 2015 in der EU durchschnittlich 36,3 Prozent und war damit nahezu doppelt so hoch wie ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung insgesamt. 2015 hatten etwa 29 Prozent aller arbeitslosen Jugendlichen lediglich die Grundschule abgeschlossen, und 52 Prozent verfügten über einen mittleren Schulabschluss.

39. Fünftens hat die Krise Arbeitsmigranten schwer getroffen. Der Abfluss von Auslandsüberweisungen aus der Russischen Föderation ging von 2014 bis 2015 um 40 Prozent zurück. In der EU liegen die Beschäftigungsquoten der Neuankömmlinge deutlich unter denen der bereits länger ansässigen Migranten. Zudem war die Arbeitslosenquote der Migranten aus Nicht-EU-Ländern mehr als doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote.

40. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Situation junger Menschen (15-24 Jahre), die keiner Arbeit nachgehen, keine Schule besuchen und sich nicht in beruflicher Ausbildung befinden (*neither in employment, nor in education or training* (NEETs)). Diesem Aspekt ist eine spezielle SDG-Zielvorgabe (8.6) gewidmet. Der Anteil der NEETs in der Region reicht von 5 Prozent oder weniger in den Niederlanden und Norwegen bis zu mehr als 30 Prozent in Albanien und Armenien. Der Median der 44 Länder, für die Daten verfügbar sind, beträgt 11,9 Prozent. In neun Ländern liegt der Wert zwischen 15 und 2 Prozent, und in weiteren neun Ländern übersteigt er 21 Prozent. Im Zeitraum 2008-15 stieg er in Albanien, Griechenland, Italien, Kroatien, Rumänien und Zypern stark an, während er in der Türkei steil abfiel. ²⁰

41. Auch Unterbeschäftigung ist ein anhaltendes Problem, insbesondere in der Eurozone. Kombiniert man die Arbeitslosen mit denen, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, aber bereit sind, länger zu arbeiten, und denen, die verfügbar und erwerbswillig, aber nicht auf Arbeitsuche sind („entmutigte Arbeitnehmer“), erhält man eine Schätzung der verfügbaren Arbeitsmarktreserve. Sie belief sich 2016 auf 18 Prozent der potenziellen EU-Erwerbsbevölkerung, was gegenüber dem Spitzenwert von 20,8 Prozent von Anfang 2013 einen Rückgang bedeutet, aber immer noch beträchtlich höher ist als vor der Krise (14,2 Prozent). ²¹ Deutlich höher ist der Wert bei Jugendlichen, vor allem aufgrund der Teilnahme an einem Bildungsgang, doch steigt er seit dem Beginn der Krise an. ²²

¹⁹ UNESCO: Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED).

²⁰ Der starke Rückgang in der Türkei ist weitgehend die Folge einer Zunahme der Bildungsbeteiligung im letzten Jahrzehnt. Zudem verbleiben junge Menschen länger als bisher im Bildungssystem. Dieses Phänomen, bei dem es sich um einen Aufholeffekt handelt, ist charakteristisch für Volkswirtschaften, die den Übergang zum Sekundar- und Tertiärbereich vollziehen. Dennoch liegen die NEET-Quoten in der Türkei über dem regionalen Durchschnitt. Siehe OECD: *Society at a glance 2016: OECD Social Indicators – A spotlight on youth* (Paris, 2016).

²¹ Eurostat: Seasonally adjusted data, population aged 15–64.

²² Eurostat: *Statistics explained: People outside of the labour market* (2016).

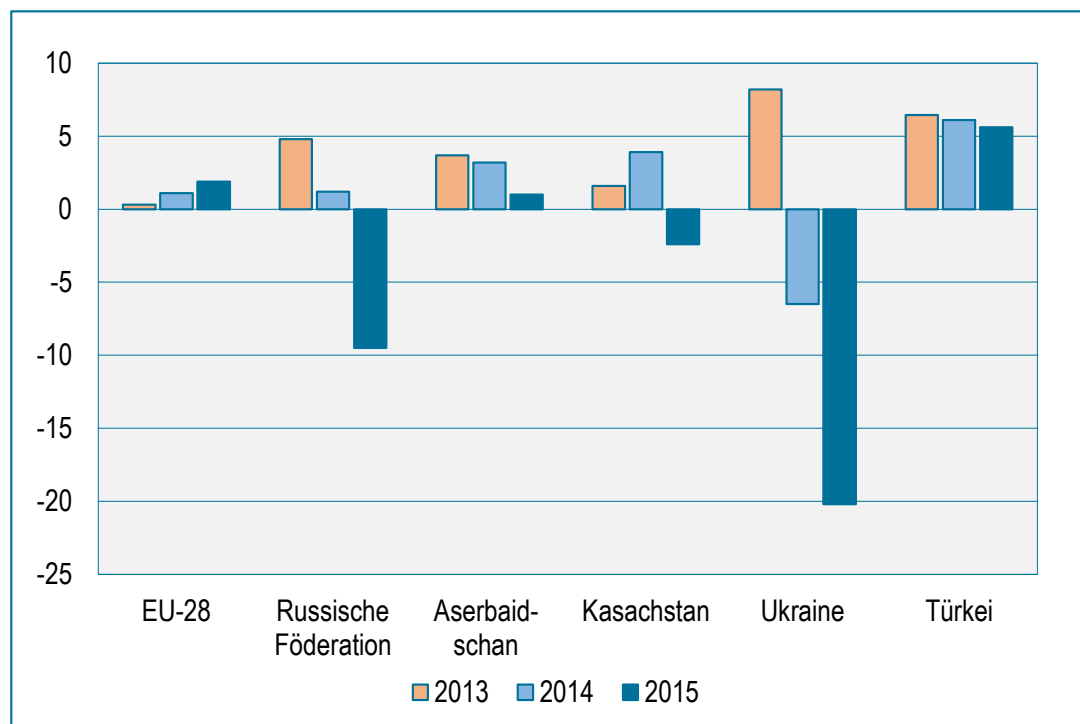
Gegenläufige Trends bei Reallöhnen in der Region

42. Nach mehrjährigem stagnierendem oder rückläufigem Wachstum stiegen die durchschnittlichen monatlichen Reallöhne 2015 in der EU um 1,9 Prozent und in der Türkei noch stärker. Auf der Ebene der Eurozone erhöhten sich die Reallöhne in Deutschland 2015 um 2,2 Prozent, während sie in den südlichen Ländern weiter fielen. Der Zuwachs bei den Reallöhnen kann auf die leichte Erholung des Wirtschaftswachstums und die niedrige Inflationsrate zurückgeführt werden.

43. In Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und Ungarn sowie im Vereinigten Königreich lagen die Reallöhne 2015 weiter unter den Werten von 2009. In Griechenland sanken die Löhne um 20 Prozent, und auch die Ukraine verzeichnete 2015 einen markanten Rückgang. In der Russischen Föderation schrumpften die Reallöhne 2015 kräftig und zogen 2016 sehr langsam wieder an (+0,6 Prozent).

44. In Ländern, die Arbeitskräfte exportieren, etwa Armenien, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, nahmen die Auslandsüberweisungen infolge der drastischen Abwertung des Rubels 2014-15 sowohl absolut als auch relativ gesehen ab. Zuletzt kehrten sie wieder auf dasselbe Niveau wie vor der Abwertung zurück, liegen aber immer noch unter dem Stand von 2014.

Abbildung 1. Durchschnittliche monatliche Reallöhne, jährliche prozentuale Veränderungen, EU-28 und ausgewählte Länder



Quelle: IAA: Global Wage Report 2016/17.

Wachsende Ungleichheit bei Verdienst und Einkommen

45. Die meisten verfügbaren Untersuchungen ergeben, dass die Früchte der wirtschaftlichen Erholung, sofern sie überhaupt eintrat, nicht gleichmäßig verteilt sind und inklusives Wachstum weiterhin ausbleibt. Der in den letzten Jahrzehnten beobachtete Trend zu wachsender Einkommensungleichheit kehrte sich nicht um. Den Daten zufolge liegen die Einkommen am unteren Ende der Verteilung noch deutlich unter den Werten vor der Krise, während sich hohe und mittlere Einkommen von den während der Krise erlittenen Einbußen zu einem großen Teil erholten. Die SDG-Zielvorgabe 10.1 fordert konkret, die wachsende Ungleichheit durch ein höheres Einkommenswachstum der unteren 40 Prozent der Einkommensskala zu bekämpfen.

46. Die Einkommensverteilung in der Region, gemessen am Gini-Koeffizienten,²³ reicht von 24,8 in der Ukraine bis zu 44,2 in der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (je kleiner der Wert, desto größer die Einkommensgleichheit). Dies deutet auf große Schwankungen in Bezug auf Ungleichheit in und zwischen den Ländern in der Region hin. In der EU-28 belief sich der Anteil der Geringverdiener (Personen, die weniger als zwei Drittel des mittleren Stundenlohns (Median) verdienen) 2014 auf 17,5 Prozent. Die Inzidenz von Niedriglohnarbeit war in den nordischen Ländern und Belgien niedrig (5-6 Prozent), jedoch beträchtlich höher in Mittel- und Osteuropa sowie in Deutschland, Irland und dem Vereinigten Königreich (21-25 Prozent).

47. Ein geringeres Maß an Ungleichheit kann verschiedene positive soziale und wirtschaftliche Folgen haben, darunter eine höhere Nachfrage und mehr Wachstum.²⁴ Lohnungleichheit ist nicht nur Ausdruck der individuellen Merkmale von Arbeitnehmern, sondern auch durch Geschlecht, Unternehmensgröße, Art des Arbeitsvertrags und Wirtschaftssektor bedingt. In Europa stellen Frauen 50 bis 60 Prozent aller Beschäftigten in den unteren drei Lohndezilen, dagegen nur ein Fünftel des obersten Prozents der Verdienenden. Zudem nimmt das Entgeltgefälle mit höheren Löhnen anscheinend zu. Lohnungleichheit innerhalb von Unternehmen macht nahezu die Hälfte der Lohnungleichheit insgesamt aus.²⁵

48. Die Geschlechtergleichstellung ist ein Kernanliegen der SDGs. Mindestens 24 explizite geschlechtsbezogene Zielvorgaben und Indikatoren sind im Wesentlichen auf Chancengleichheit ausgerichtet. Am wichtigsten in dieser Hinsicht ist SDG 5, das fordert, alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt zu beenden (Zielvorgabe 5.1) und die volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen sicherzustellen (Zielvorgabe 5.5). Geschlechtersegregation ist verbreitet und häufig ein Symptom für strukturelle Unterschiede, was die Chancen von Frauen und Männern betrifft, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu verschiedenen Arten von Tätigkeiten. Die Inangriffnahme dieser Unterschiede hätte Vorteile für den Einzelnen und die Wirtschaft.²⁶

²³ Der Gini-Koeffizient misst die Streuung von Einkommen oder Vermögen in einem Land und wird am häufigsten zur Darstellung von Ungleichheit verwendet. Ein Wert von 100 würde bedeuten, dass das gesamte Vermögen einer Person gehört, und ein Wert von 0, dass das Vermögen völlig gleich auf alle Personen im Land verteilt ist.

²⁴ Siehe beispielsweise J. Ostry, A. Berg und G. Tsangarides: *Redistribution, inequality, and growth*, IMF Staff Discussion Note (Washington D.C., 2014); und T. Piketty: *Das Kapital im 21. Jahrhundert* (Belknap, 2014).

²⁵ IAA: *Global Wage Report 2016/17: Wage inequality in the workplace* (Genf, 2016).

²⁶ IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends 2017*, a.a.O.

49. Der Rückgang der Tarifbindung hat nachweislich zur Lohnungleichheit beigetragen. In vielen Ländern stiegen die Einkommen der tarifvertraglich abgedeckten Personen parallel zu Produktivitätssteigerungen, während die Reallöhne der Arbeitnehmer, die keinen Tarifverträgen unterlagen, stagnierten oder sanken.²⁷ Diese Unterschiede sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass Tarifverträge in Sektoren, die möglicherweise ein höheres Produktivitätswachstum aufweisen, die vorherrschende Vertragsform sind. Allerdings sind auch innerhalb von Sektoren Unterschiede zu erkennen, wenn die Tarifbindung nicht über die Stammbeslegschaft hinaus ausgeweitet wird. Der Niedergang des verarbeitenden Gewerbes in der Region hat zu einem Anstieg der Einkommensungleichheit beigetragen. Dies ging in vielen Ländern einher mit einer Schwächung der Tarifvertragssysteme und des ihnen zugrunde liegenden Prinzips der Aufteilung der Gewinne zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, das in der Industrie weiterhin einen höheren Stellenwert genießt als im Dienstleistungssektor. Mit der SDG-Zielvorgabe 9.2 wird eine Lösung durch inklusive und nachhaltige Industrialisierung angestrebt, die dem beschäftigungsintensiven Charakter der Industrie Rechnung trägt.

Zunehmende Armut in schwachen Arbeitsmärkten

50. Ein schwacher Arbeitsmarkt treibt die Zahl der Armen nach oben.

51. In 15 der 27 EU-Staaten, für die Daten vorliegen, stieg die Inzidenz der relativen Armut zwischen 2008 und 2015. In zehn Ländern betrug der Anstieg mehr als 10 Prozent. In sechs Ländern ging die relative Armut seit 2008 um über 10 Prozent zurück. 2015 lagen die Werte zwischen 13 Prozent in der Tschechischen Republik und 40,7 Prozent in Bulgarien; der EU-Median betrug 21,7 Prozent.²⁸ In der Türkei sank die relative Armut 2013 auf 48 Prozent und damit um 13 Prozentpunkte gegenüber 2008. In der Russischen Föderation hohlte die Rezession von 2015 mehrjährige Anstrengungen zur Minderung der Armut aus, was sich 2016 und 2017 negativ auf 13,9 Prozent der Bevölkerung (bzw. 21 Millionen Menschen) auswirken dürfte.²⁹

Normen und Rechte bei der Arbeit

Hohe Ratifizierungsquote bei internationalen Arbeitsnormen, jedoch beträchtliche Probleme bei der Anwendung und Einhaltung

52. Die Region kann mit Stolz auf die höchste Zahl an Ratifizierungen von IAO-Übereinkommen unter allen Regionen verweisen. Sie ist die einzige Region, in der sämtliche Mitgliedstaaten alle acht grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben.

²⁷ Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI): *Europäischer Tarifbericht des WSI – 2015/16*.

²⁸ Eurostat: Pressemitteilung: „Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in der EU zurück auf Vor-Krisen-Niveau: Ausgeprägte Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten“, 17. Okt. 2006. Für Kroatien sind keine Daten verfügbar.

²⁹ Russische Föderation, Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung: Prognosen für 2017-19, siehe: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>; und Weltbank: *The Russian economy Inches forward: Will that suffice to turn the tide?*, Russia Economic Report, No. 36, Nov. 2016, Washington D.C.

53. Gut ist ihre Bilanz auch hinsichtlich der Ratifizierung der vier ordnungspolitischen Übereinkommen (84 Prozent). Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, weist die höchste Zahl an Ratifizierungen in der Region auf (von allen Ländern bis auf drei ratifiziert), gefolgt vom Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, (von allen Ländern bis auf vier ratifiziert) und dem Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, (von allen Ländern bis auf sechs ratifiziert).

54. Seit April 2013 wurden in der Region insgesamt 65 neue Ratifizierungen grundlegender, ordnungspolitischer und technischer Übereinkommen registriert, ein Ausdruck des hohen Engagements der Mitgliedstaaten. Allerdings ist ihre Durchführung und Einhaltung in der Region nach wie vor mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Die Aufsichtsorgane der IAO haben eine Reihe von Trends und Problemen bei der Anwendung der Übereinkommen herausgearbeitet, u.a. auch für die grundlegenden Übereinkommen.

55. Vereinigungsfreiheit: Die Aufsichtsorgane der IAO haben beträchtliche Einschränkungen der vollen Ausübung der Vereinigungsfreiheit festgestellt, die von schwerwiegenden Hindernissen bis zum Fehlen unabhängiger Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberverbände reichen. Es gab jedoch auch Fortschritte, etwa die Einrichtung dreigliedriger Institutionen für den sozialen Dialog in Osteuropa und im Westbalkan. In der EU haben die politischen Reaktionen auf die Krise die Systeme für die Arbeitsbeziehungen schwer belastet. Dies zeigt sich beispielsweise an der Debatte über das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, in Ländern wie Griechenland und Irland.

56. Nichtdiskriminierung: Noch immer treten in fast allen Ländern erhebliche Probleme auf, was die wirksame Anwendung dieses Prinzips, insbesondere in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung, gemäß dem Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und dem Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, betrifft. Diese Probleme sind vor allem mit Lohnunterschieden und beruflicher Segregation verbunden. Die Aufsichtsorgane haben einen Mangel an Maßnahmen zugunsten der uneingeschränkten Anwendung des Prinzips gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit festgestellt, das auch in der SDG-Zielvorgabe 8.5 verankert ist. Die SDGs enthalten zahlreiche Zielvorgaben zur Förderung von Gleichheit, in erster Linie SDG 5, das die Geschlechtergleichstellung und die Befähigung aller Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung betrifft.

57. Arbeitsaufsicht: Auch wenn die Bedeutung der Arbeitsaufsicht für die Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit weithin anerkannt wird, sind viele Arbeitsaufsichtsbehörden unzureichend ausgestattet und/oder haben begrenzte Befugnisse hinsichtlich der Durchsetzung und Einhaltung von Vorschriften. Angesichts der Veränderungen in der Arbeitswelt, darunter die Prävalenz atypischer Beschäftigungsformen und die anhaltende Verbreitung von Informalität und nicht angemeldeter Arbeit, sind leistungsfähige und wirkungsvolle Arbeitsaufsichtssysteme umso wichtiger. Schwerwiegende Defizite treten nach den Erkenntnissen der Aufsichtsorgane der IAO in einigen Ländern Ost- und Mitteleuropas sowie Zentralasiens auf. Hier wurde die Häufigkeit von Kontrollen drastisch reduziert, die Befugnisse von Arbeitsaufsichtsbeamten wurden eingeschränkt, bis hin zu entsprechenden Moratorien, und in einem Fall wurde die Arbeitsaufsichtsbehörde vollständig abgeschafft.

58. Kinderarbeit und Zwangsarbeit: Trotz beachtlicher Fortschritte bei der Beseitigung der Kinderarbeit bestehen Probleme fort. Die Berücksichtigung von Fragen der Kinder-

arbeit in der staatlichen Politik durch Integration in nationale entwicklungspolitische Rahmenkonzepte hat sich als wirksamer Weg für Fortschritte bei der Verringerung von Kinderarbeit erwiesen. Des Weiteren sind mehrere Länder in der GUS+ und im Westbalkan mit gravierenden Problemen im Zusammenhang mit Zwangsarbeit konfrontiert, insbesondere zu Erntezeiten. Zwar wird die Zahl der Zwangsarbeiter in den Ländern Mittel-, Südost- und Osteuropas sowie der GUS+ auf 1,6 Millionen geschätzt, doch ist ihre Zahl auch in Westeuropa erheblich (1,5 Millionen in der EU und den Industrieländern). In den mittel-, südost- und osteuropäischen sowie den GUS+-Ländern steht Zwangsarbeit häufig in Verbindung mit manueller und landwirtschaftlicher Arbeit, in den Industrieländern dagegen überwiegend mit sexueller Ausbeutung.³⁰ Rasche Fortschritte hat die Region auch bei der Ratifizierung des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, erzielt: Hier wurden acht der insgesamt 13 Ratifizierungen weltweit registriert. SDG 8.7 sieht die Abschaffung aller Formen der Zwangsarbeit bis 2030 vor.

59. Arbeitsmigranten: Seit dem Zweiten Weltkrieg hat es in der Region nicht mehr so viele Migranten und Flüchtlinge wie derzeit gegeben. Vor dem Hintergrund der komplexen Migrationsproblematik in der Region haben die Aufsichtsorgane der IAO mehrere europäische Staaten ersucht, Angaben zur Zahl und zum Status von Migrantinnen und Migranten sowie zu der ihnen bereitgestellten Unterstützung vorzulegen. Das Mandat der IAO besteht im Schutz der Arbeitnehmerrechte aller Beschäftigten, und dazu zählen natürlich Arbeitsmigranten, auf die auch in SDG 8.8 Bezug genommen wird.

Sozial- und Arbeitsschutz

Die wichtige Stabilisierungsfunktion von Sozialschutzsystemen und Herausforderungen hinsichtlich ihrer Reichweite

60. Die Länder der Region haben eine lange Tradition umfassender und gut entwickelter Sozialschutzsysteme. In den meisten Ländern bestehen soziale Basisschutzniveaus, jedoch auch Probleme in Bezug auf ihre Reichweite, Angemessenheit und finanzielle Tragfähigkeit. Problematisch ist in mehreren Ländern zudem die nicht angemessene Höhe der Leistungen. Die Folge: Es wird kein menschenwürdiger Lebensstandard gesichert, die Leistungsempfänger können der Armut nicht entkommen, und die Menschen werden in informelle Beschäftigung gedrängt, was ihren Wiedereintritt in den formellen Arbeitsmarkt erschwert. Durch die Bevölkerungsalterung und die Veränderungen in der Arbeitswelt geraten die finanzielle Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme und die nachhaltige Entwicklung insgesamt weiter unter Druck.

61. Sozialschutzsysteme haben eine wichtige Rolle dabei gespielt, die negativen Auswirkungen der Krise abzufedern. In allen subregionalen Gruppen sind die Sozialschutzausgaben im Verhältnis zum BIP seit 2005 gestiegen, wobei es je nach Land Unterschiede gibt. Diese Erhöhung ist auf Verbesserungen bei der Alterssicherung, die Ausweitung gezielter Sozialhilfe und die steigenden Kosten von Arbeitslosenleistungen zurückzuführen. Stark rückläufig waren die Sozialschutzausgaben in der Ukraine (-6,5 Prozentpunkte des BIP) und in Belarus (-2,7 Prozentpunkte) sowie in geringerem Maß in Deutschland (-1,1 Prozentpunkte). Einen beträchtlichen Anstieg verzeichneten demgegenüber Armenien, Bosnien und Herzegowina, Estland, Finnland, Irland, Litauen, Rumänien, die Russische Föderation und Spanien.

³⁰ IAA: *Profits and poverty: The economics of forced labour* (Genf, 2014).

62. Überall in der Region wurden Politikentscheidungen über eine Erhöhung oder Kürzung der Aufwendungen für Sozialschutz beobachtet. Länder mit dem entsprechenden finanziellen Spielraum haben vielfach die Ausgaben aufgestockt. Länder, die zu Haushaltskürzungen gezwungen waren, haben ihren Etat für den Sozialschutz dagegen gestützt.

63. Erhebliche Unterschiede bei der Höhe der Ausgaben sind zwischen Zentralasien (8 Prozent des BIP), Mittel- und Osteuropa (16 Prozent), den ost- und mitteleuropäischen EU-Ländern (19 Prozent) und den Ländern der Europäischen Union mit 15 Mitgliedstaaten (EU-15) (27 Prozent) festzustellen. Tendenziell korrelieren die Aufwendungen mit dem Einkommen und dem Umfang der Bevölkerung im Alter von mindestens 65 Jahren. So fließen die Mittel in Italien zu einem großen Teil in die Altersversorgung, in Zentralasien dagegen überwiegend an Familien mit niedrigem Einkommen.

64. In den meisten Ländern der Region liegt der Anteil der Personen mit einer Alterssicherung bei über 90 Prozent und ist in den letzten Jahren noch gestiegen. Ausgenommen davon sind einige Länder Süd- und Südosteuropas, darunter die Türkei. In mehreren Ländern ist die Quote seit 2000 zurückgegangen.³¹ Allgemein sind Frauen in Ländern mit beitragsfinanzierten Systemen eher weniger oft als Männer für das Alter abgesichert. Dessen ungeachtet haben die Themen Renten und Geschlechtergleichstellung in mehr Ländern der Region größere Aufmerksamkeit erlangt.

65. Durch die Verknüpfung der Rentenanpassung mit den Lebenshaltungskosten waren die Renten in einer Reihe von Ländern rückläufig, insbesondere im Zusammenhang mit sehr niedriger Inflation. So beschloss Spanien 2013 eine Abkopplung der Renten von sämtlichen Indizes für die Lebenshaltung.

66. Die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen, auch mit kurzen Arbeitszeiten und/oder geringer Vergütung, schränkt die Reichweite von Sozialschutzsystemen ein und untergräbt ihre Finanzierung. Dadurch wird einigen Arbeitnehmern der Schutz völlig vorenthalten und gleichzeitig die Ungleichheit vergrößert.³² Dies gilt insbesondere für beitragsfinanzierte Systeme. Aufgrund des allgemeinen Trends zu niedrigeren Unternehmenssteuern sowie besonders eklatanter Fälle von Steuer- und Beitragshinterziehung wurden die Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Sozialschutzes noch verschärft. In Ländern, die den Sozialschutz als eine Komponente der Beschäftigungs-, Steuer- und Gesamtwirtschaftspolitik ansehen, sind ausgewogenere Ergebnisse festzustellen. Es ist wichtig, die Verflechtung zwischen Sozial-, Fiskal- und Lohnpolitik anzuerkennen, weil dies zum Abbau von Ungleichheit in und zwischen den Ländern der Region beitragen wird (SDG 10 und insbesondere Zielvorgabe 10.4).

Anhaltende Herausforderungen beim Arbeitsschutz

67. Menschenwürdige Arbeit muss sichere Arbeit sein. Die jährliche Zahl tödlicher Arbeitsunfälle in Europa und Zentralasien beträgt zwischen vier oder mehr je 100.000 Arbeitnehmer in Ländern mit niedrigerem Einkommen und zwei oder weniger in Ländern mit höherem Einkommen. Diese Unterschiede sind über das Einkommen hinaus auch durch

³¹ Insbesondere in Albanien, Aserbaidshan, Griechenland, der Republik Moldau, Spanien und Tadschikistan.

³² Siehe J. Berg (Hrsg.): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Genf, IAA, 2015); und IAA: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Genf, 2016).

die wirtschaftliche Zusammensetzung der Länder bedingt. Die Zahl der Unfälle mit Todesfolge ist höher in Ländern mit gefährlicheren Berufen, niedrigeren technischen Standards und schwächerer Durchsetzungskapazität. Teilweise sind die Diskrepanzen auch darauf zurückzuführen, dass unterschiedliche Definitionen (nur Arbeitnehmer, nur Privatwirtschaft, nur ausgewählte Wirtschaftssektoren oder nur versicherte Gefahren oder versicherte Personen) zugrunde liegen oder informelle Arbeitnehmer, die häufig risikoreiche Tätigkeiten ausüben, in den Statistiken nicht erfasst sind.

68. Die Natur berufsbedingter Risiken und Gefahren unterliegt Veränderungen, vor allem da sich, u.a. aufgrund eines zunehmenden Trends zur Digitalisierung und der Einführung neuer Technologien, ändert, wie Arbeit organisiert und verwaltet wird ³³ Arbeitsbedingter Stress ist zu einer großen Gefahr geworden. ³⁴ Umstrukturierungen und Arbeitsplatzunsicherheit, Arbeitszeiten oder Arbeitsbelastung wurden bei einer kürzlich durchgeführten Befragung von Erwerbstätigen in der EU am häufigsten als Stressfaktoren genannt. Jeder fünfte Arbeitnehmer arbeitet jetzt mehrmals im Monat in seiner Freizeit, um Arbeitsanforderungen zu erfüllen. ³⁵

Sozialer Dialog

69. Der soziale Dialog ³⁶ ist ein wirkungsvolles Instrument zur Förderung menschenwürdiger Arbeit und zur Korrektur von Arbeitsmarktungleichgewichten.

70. In den meisten Ländern der Region gibt es mindestens eine dreigliedrige nationale Institution für den sozialen Dialog, über die die Sozialpartner an der Politikgestaltung beteiligt werden können. Dabei bestehen beträchtliche Unterschiede in Bezug auf Zahl, Mandat und Kompetenzen, Zusammensetzung, Funktionsweise, Ressourcen und Struktur dieser Institutionen. ³⁷ Die Institutionalisierung des dreigliedrigen sozialen Dialogs kann zur Herstellung und Aufrechterhaltung von Vertrauen zwischen Regierungen und Sozialpartnern beitragen. Wie die Krise jedoch deutlich gemacht hat, trägt der dreigliedrige soziale Dialog sich nicht selbst, sondern bedarf eines nachdrücklichen und erneuerten Engagements aller Akteure, damit er seine zentrale Rolle bei der Politikgestaltung wiedererlangt.

³³ IAA: *Working together to promote a safe and healthy working environment*, General Survey on the occupational safety and health instruments concerning the promotional framework, construction, mines and agriculture, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017, Abs. 376-380.

³⁴ IAA: *Workplace stress: A collective challenge* (Genf, 2016).

³⁵ Eurofound: Sechste Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen 2015 (2016).

³⁶ Dieser Bericht folgt der Definition von sozialem Dialog im Bericht über den sozialen Dialog, der der Internationalen Arbeitskonferenz 2013 unterbreitet wurde. „Sozialer Dialog ist der Begriff, der die Beteiligung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen an Entscheidungen über Beschäftigungs- und Arbeitsplatzfragen bezeichnet. Er umfasst alle Arten von Verhandlungen, Konsultationen und Informationsaustausch zwischen Vertretern dieser Gruppen über allgemein interessierende wirtschafts-, arbeits- und sozialpolitische Fragen.“ IAA: *Sozialer Dialog: Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, 2013, Genf, Abs. 14-16.

³⁷ IAA: *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved governance* (Genf, 2013).

71. In vielen Ländern der Region befindet sich der soziale Dialog im Niedergang. Dies lässt sich am Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und der Tarifbindung, aber auch daran ablesen, dass die Regierungen in einigen Ländern einseitige Entscheidungen ohne Konsultation der Sozialpartner treffen. Die Folgen waren recht unterschiedlich.

72. Die Gewerkschaftszugehörigkeit ist in vielen Ländern rückläufig. Es gibt jedoch einige Ausnahmen, wie z. B. Italien, wo ein geringfügiger Anstieg verzeichnet wurde, und andere Länder, in denen sie stabil geblieben ist.³⁸ In Osteuropa wird die rasche Abnahme im Allgemeinen mit dem Übergang nach 1989 in Verbindung gebracht. In anderen Ländern ist diese Entwicklung wohl eher auf den Wandel der Branchen- und Berufsstruktur der Beschäftigung und wachsenden Widerstand der Arbeitgeber gegen Gewerkschaften zurückzuführen. Eine weitere Ursache ist die durch eine Fragmentierung der Arbeitsprozesse bedingte Zunahme atypischer Beschäftigungsformen, die von Teilzeit- und befristeter Beschäftigung bis zu Unterauftragsvergabe und Scheinselbstständigkeit reichen.³⁹

73. 2015 betrug der durchschnittliche Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern in mittel- und osteuropäischen EU-Ländern 14,2 Prozent (mit einer Bandbreite von 4,5 Prozent in Estland bis 25,6 Prozent in Kroatien (2013)), in nördlichen und westlichen EU-Ländern 37,1 Prozent (von 7,8 Prozent in Frankreich bis 67 Prozent in Schweden) und in südlichen EU-Ländern 31,3 Prozent (von 14 Prozent in Spanien bis 51,4 Prozent in Malta).⁴⁰ Die außergewöhnlich hohe und relativ stabile Gewerkschaftsmitgliedschaft in den skandinavischen Ländern und in Belgien sind vor allem ein Ergebnis des „Gent-Systems“, das den Beschäftigungsschutz mit der Gewerkschaftsmitgliedschaft verknüpft.⁴¹ Außerhalb der EU belief sich die der gewerkschaftliche Organisationsgrad auf 35,3 Prozent in Osteuropa und Zentralasien; allerdings gibt es nur spärliche Daten. Im Westbalkan reichte die Gewerkschaftszugehörigkeit von 13,3 Prozent in Albanien bis 30 Prozent in Bosnien und Herzegowina, während sie in der Türkei mit 12 Prozent weiter auf relativ niedrigem Stand verharrte, jüngst aber gestiegen ist.⁴² Am raschesten ging der gewerkschaftliche Organisationsgrad zwischen 2000 und 2013 in den vormals planwirtschaftlich organisierten Transformationsländern zurück.

74. Die Daten lassen darauf schließen, dass die Dichte von Arbeitgeberverbänden nicht signifikant abgenommen hat, es jedoch Anzeichen für einen Konsolidierungsprozess und Zusammenschlüsse von Arbeitgeberverbänden sowie Wirtschafts- oder Handelsverbänden gibt.⁴³ Allerdings liegen nur wenige Informationen vor. Allgemein ist die Existenz

³⁸ IAA: Industrial Relations Data (IRData): Trade union density.

³⁹ I. Guardiancich und O. Molina (Hrsg.): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (Genf, IAA, 2017).

⁴⁰ IAA: IRData: Trade union density.

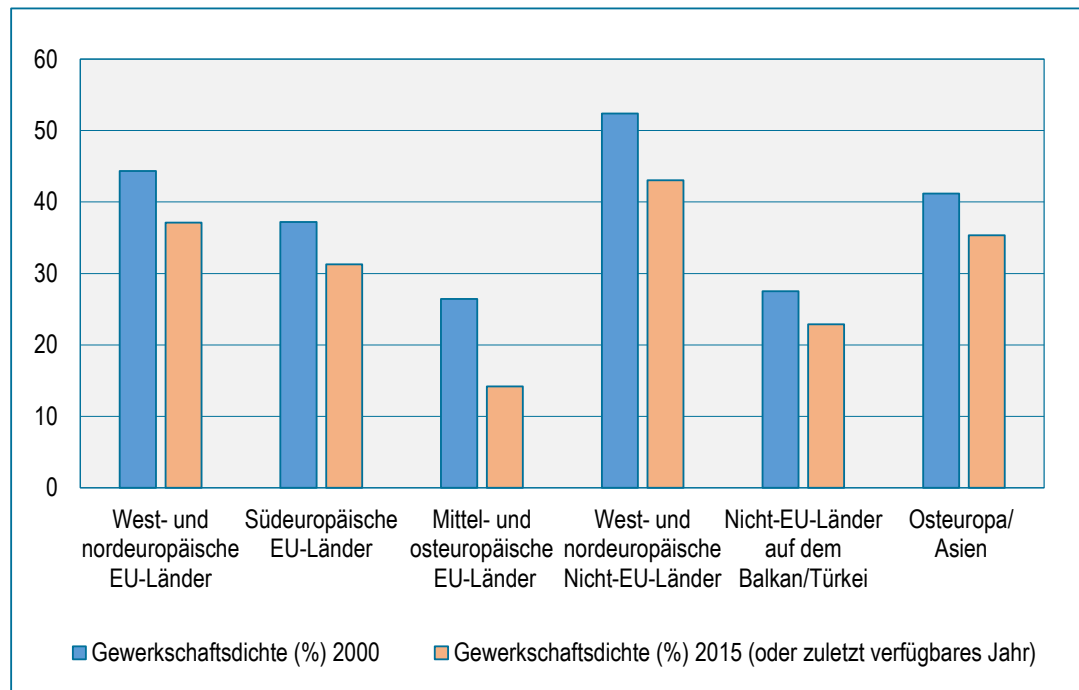
⁴¹ Zur Wirkung des „Gent-Systems“ siehe beispielsweise G. Bosch: „Shrinking collective bargaining coverage, increasing income inequality: A comparison of five EU countries“, in *International Labour Review*, (154(1), 2015), S. 57-66.

⁴² IAA: IRData: Trade union density; und Türkisches Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit: *Official Gazette* (Juli 2013 und Jan. 2017).

⁴³ B. Brandl und A. Lehr: „The strange non-death of employer and business associations: An analysis of their representativeness and activities in Western European countries“, in *Economic and Industrial Democracy* (2016).

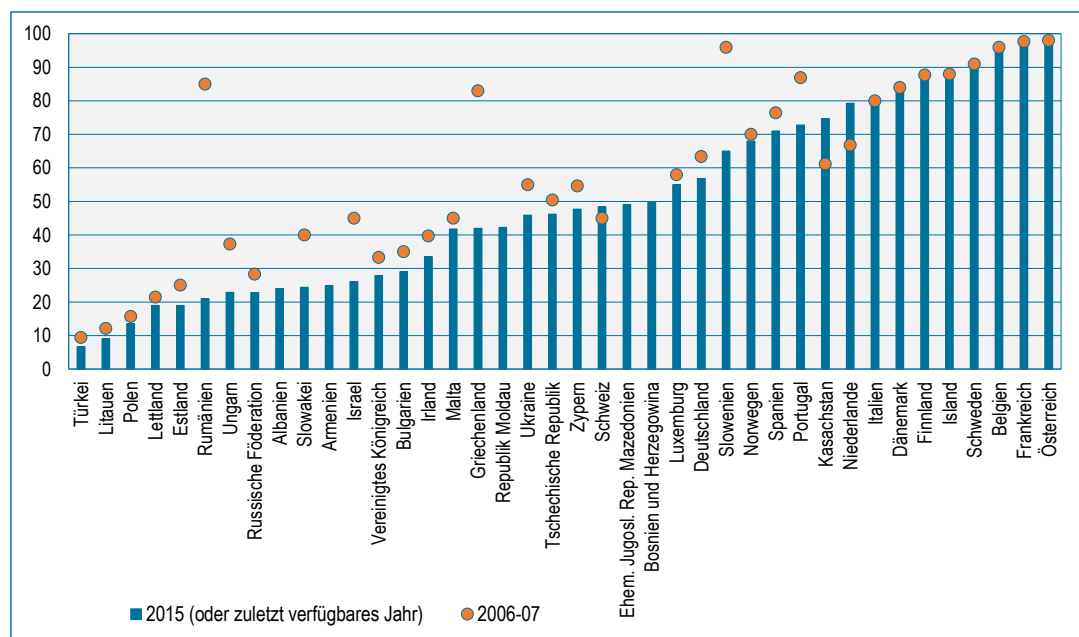
von Arbeitgeberverbänden eine Voraussetzung für umfassende Tarifverträge und einen gut funktionierenden sozialen Dialog.

Abbildung 2. Gewerkschaftsdichte (in Prozent) zwischen 2000 und 2015
(oder zuletzt verfügbare Werte)



Quelle: Industrial Relations Data (IRData).

Abbildung 3. Tarifbindung (in Prozent) in Europa und Zentralasien



Quelle: IRData.

75. Gewerkschaften und Tarifverhandlungen haben eine starke Verteilungswirkung, da sie die Verdienste innerhalb von Unternehmen und unternehmensübergreifend angleichen. Durch schwächere Tarifverhandlungen wird diese Wirkung untergraben, wie in einer Reihe von Studien zum Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Arbeitsmarktinstitutionen dokumentiert wurde.⁴⁴

76. Untersuchungen zum gewerkschaftlichen Organisationsgrad und zur Tarifbindung lassen erkennen, dass der institutionelle Rahmen, darunter die Ausweitung von Tarifverträgen, zu einer umfassenderen tarifvertraglichen Deckung beiträgt. Die augenfälligsten Beispiele sind Frankreich und Österreich, wo die Tarifbindung trotz relativ niedriger Gewerkschaftszugehörigkeit (2013 in Frankreich 7,8 Prozent und in Österreich 27,4 Prozent) knapp 100 Prozent beträgt.⁴⁵

77. Die Unternehmensgröße stellt in Bezug auf Tarifverhandlungen eine wichtige Herausforderung dar. Größere Unternehmen sind eher gewerkschaftlich organisiert als kleinere. In der EU haben 35 Prozent aller Beschäftigten keine formelle Arbeitnehmervertretung am Arbeitsplatz. Dies gilt insbesondere für kleine Unternehmen (0-9 Beschäftigte): Hier haben nur 20 Prozent der Betriebe eine formelle Vertretung in der einen oder anderen Art (Gewerkschaft, Betriebsrat oder Arbeitsschutzausschuss).⁴⁶

78. Vor diesem Hintergrund hat sich der seit 2008 beobachtete Trend zur stärkeren Dezentralisierung der Tarifverhandlungen fortgesetzt, vor allem in osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern, aber auch in Südeuropa. Viele Reformen wurden mit dem Ziel eingeleitet, die Tarifverhandlungen zu dezentralisieren und auf die Unternehmens-, Betriebs- und Werkebene zu verlagern. In einigen Ländern ist das die Folge sogenannter „Öffnungsklauseln“, die von den Sozialpartnern ausgehandelt wurden und die Möglichkeit bieten, auf der Branchenebene vereinbarte Standards im Wege späterer Verhandlungen auf der Unternehmensebene festzulegen. Damit sollen Unternehmen in die Lage versetzt werden, sich rascher an Märkte anzupassen, die durch intensiven Wettbewerb und technologische Diskontinuitäten gesteuert werden. In anderen Ländern sind dafür staatliche Maßnahmen verantwortlich, die auf eine Steigerung der Kostenwettbewerbsfähigkeit durch interne Lohnabwertung abzielen.⁴⁷

Auf die Herausforderungen reagieren ...

79. Zwar ist die Region größtenteils wieder auf Wachstumskurs, doch verläuft das Wachstum ungleichmäßig. Viele der neuen Arbeitsplätze waren von geringerer Qualität als die Stellen, die während der Krise verloren gingen. Was die Qualität und Quantität der Arbeit, einschließlich des Sozialschutzes, und die partizipativen Mechanismen für die Arbeitsmarktsteuerung betrifft, so waren die Entwicklungen recht unterschiedlich.

⁴⁴ Siehe insbesondere Berg: a.a.O., 2015; und F. Jaumotte und C. Osorio Buitron: *Inequality and labour market institutions*, Staff Discussion Note, SDN/15/14 (IWF, Washington D.C., 2015).

⁴⁵ IAA: *Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline*, Labour Relations and Collective Bargaining Issue Brief No. 01 (Genf, 2015).

⁴⁶ Eurofound: *Sixth European Working Conditions Survey: Overview Report*, 2016.

⁴⁷ Dies wurde insbesondere in EU-Ländern beobachtet, die Programme zur wirtschaftlichen Anpassung durchführen.

80. Wie diese Herausforderungen bewältigt wurden, ist Gegenstand des nachfolgenden Kapitels.

Kasten 1

Die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die Arbeitswelt

In einem globalen Kontext, der durch ein anhaltend schwaches und ungewisses Wirtschaftswachstum, aber auch durch nationale und internationale Spannungen geprägt ist, bietet die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung einen Rahmen, der Risiken Rechnung trägt, jedoch alle Länder auffordert, sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklungspfade zu erkunden. Da menschenwürdige Arbeit an der Schnittstelle dieser drei Säulen der Nachhaltigkeit angesiedelt ist, spielt sie im gesamten Zielkatalog durchweg eine herausragende Rolle.

Während das Ziel für nachhaltige Entwicklung (SDG) 8 dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle betrifft, fordert die SDG-Zielvorgabe 17.13 eine verbesserte globale makroökonomische Stabilität, namentlich durch Politikkoordinierung und Politikkohärenz. Ziel 12 zur Nachhaltigkeit von Konsum und Produktion und Ziel 9 zur Förderung einer nachhaltigen Industrialisierung bieten eine gewisse Orientierungshilfe in der Frage, wo neue menschenwürdige Arbeitsplätze geschaffen werden können, und machen zugleich darauf aufmerksam, dass Produktions- und Konsummuster überdacht werden müssen, um sie ökologisch nachhaltiger zu gestalten. Daher steht die Agenda voll im Einklang mit den von der IAO in verschiedenen Foren, einschließlich der G20, wiederholt vorgetragenen Forderungen nach der Förderung menschenwürdiger Arbeit im gesamten internationalen System.

Die SDGs bieten vielen Ländern eine Richtschnur für ihre Politik. Sie dienen als Messlatte für die Überwachung der Fortschritte im nationalen und internationalen Maßstab. Zudem bieten sie den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO die Gelegenheit, menschenwürdige Arbeit zu einer Priorität in nationalen entwicklungspolitischen Rahmenkonzepten zu machen und sicherzustellen, dass Wirtschaftswachstum mit gemeinsamem Wohlstand und ökologischer Nachhaltigkeit einhergeht.

Im Mittelpunkt der Agenda 2030 für die Region steht die Bekämpfung von Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt und Ausgrenzung. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Inklusion und auf dem Bestreben, niemanden zurückzulassen. Mit den SDGs soll nicht nur Wirtschaftswachstum erreicht werden, sondern auch Wachstum, das menschenwürdige Arbeitsplätze entstehen lässt. Das heißt Wachstum, das der menschlichen Entwicklung und der Erhaltung der Lebensgrundlagen förderlich ist: Wachstum, das keine irreparablen Umweltschäden verursacht und damit die Arbeitsplätze zukünftiger Generationen gefährdet. Die Agenda 2030 ist allgemeingültig. Ihre Schwerpunktsetzung auf Ungleichheit gilt für alle Länder in der Region, unabhängig vom Stand ihrer wirtschaftlichen Entwicklung.

Wie in der Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz von 2016 über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit hervorgehoben wurde, wird sich die IAO bei der Verwirklichung der SDGs vorrangig auf ihre Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung („Erklärung über soziale Gerechtigkeit“) stützen, die durch die Agenda für menschenwürdige Arbeit ausgestaltet wird. In den SDGs wird der Bedeutung des Mandats der IAO und dem zentralen Stellenwert von Arbeit im Leben der Menschen heute und in der Zukunft Rechnung getragen. Dies gilt insbesondere – aber nicht nur – für SDG 8 zu inklusivem Wachstum und menschenwürdiger Arbeit. Mit der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit für alle im Einklang mit den vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit wollen die IAO und ihre Mitgliedsgruppen einen ehrgeizigen Beitrag zur Verbesserung der Welt entsprechend den drei wesentlichen Dimensionen der Agenda 2030 – sozial, ökonomischen und ökologisch – leisten.

Kapitel 2. Vielfältige politische Reaktionen

81. Viele Arbeitsmarktprobleme, die heute auftreten, wurden während der Wirtschaftskrisen in der Region und danach größer. Die Länder haben auf unterschiedliche Weise versucht, darauf zu reagieren.

82. In diesem Kapitel werden die einzelnen Reaktionen beschrieben. Dabei wird aufgezeigt, welche Defizite bestehen, und bewertet, wie die Länder hinsichtlich der Zielstellung der Erklärung von Oslo abgeschnitten haben, wonach Strukturreformen und Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig mit Konjunkturpaketen, Investitionen in die Realwirtschaft und der Schaffung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen zu kombinieren sind.⁴⁸

Veränderte makroökonomische Reaktionen

83. Zunächst wurde in der EU auf den Schock von 2008-10 mit höheren öffentlichen Ausgaben reagiert. Unter dem Druck wachsender Staatsschulden und der stark steigenden Kosten der Kreditaufnahme in einigen Ländern wurden diese dann wieder zurückgefahren. Diese Haushaltskonsolidierung war der vorrangige Grund für die W-förmige Rezession im Zeitraum 2012-13, die zum hohen Stand der Arbeitslosigkeit in der ersten Jahreshälfte 2013 führte. In den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern fielen die Konsequenzen gravierender aus.

Kasten 2

Die Ausrichtung der Gesamtwirtschaftspolitik im Gefolge der Krise

Da die wirtschaftliche Erholung von der Krise in Europa trotz einer akkommodierenden Geldpolitik mit unkonventionellen Maßnahmen eher zurückhaltend verlief, wurde eine erhebliche Debatte über die geeignete Ausrichtung der makroökonomischen Politik begünstigt, bei der eine fortgesetzte Haushaltskonsolidierung, aber auch eine expansive Politik gefordert wurde. In der Erklärung von Oslo von 2013 wurde hervorgehoben, wie wichtig es sei, dass diese „Paradigmen“ „nicht miteinander im Wettbewerb“ stehen. Für eine nachhaltigere und beschäftigungsintensivere Erholung ist es erforderlich, den Politikmix kohärent und integriert zu gestalten. Das Verhältnis zwischen beiden Politikausrichtungen wird je nach Land variieren.

Argumente für Haushaltskonsolidierung und damit verbundene Risiken

Das Streben nach Haushaltskonsolidierung beruht auf der Notwendigkeit, finanziellen Spielraum zu schaffen und das Vertrauen internationaler Finanzmärkte zu erhalten. Den Befürwortern zufolge sendet Haushaltskonsolidierung – in Verbindung mit Strukturreformen – ein starkes Signal an den Privatsektor, dass die Regierungen entschlossen sind, ein förderliches Umfeld für die Wirtschaft zu bewahren sowie Produktivität und Innovation anzukurbeln. Dies ziehe private Investitionen an und fördere Produktivitätssteigerungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Gültigkeit dieser Argumentation wurde jedoch infrage gestellt, insbesondere angesichts der rückläufigen globalen Gesamtnachfrage nach der Krise und der Gefahr einer langfristigen Stagnation.¹ Letzteres ist mit der Hysterese-Theorie verknüpft, wonach ein vorübergehender Rückgang der Gesamtnachfrage dadurch, dass er sich auf Investitionen und Produktivität auswirkt, auch langfristige Folgen für die potenzielle Wirtschaftsleistung haben kann, beispielsweise in Form eines dauerhaften Verlusts qualifizierter Beschäftigter.² Dadurch könnte die Möglichkeit einer Erholung bis auf das Maximalniveau produktiver Vollbeschäftigung auf Dauer beeinträchtigt werden.

⁴⁸ IAA: Erklärung von Oslo: Wiederherstellung von Vertrauen in Beschäftigung und Wachstum, Neunte Europäische Regionaltagung, 2013, [GB.319/INS/6](#).

Argumente für weitere Ausgaben

Zudem stellt sich auch die Frage, ob die Erholung der Volkswirtschaften so weit fortgeschritten ist, dass die Regierungen die Ausgaben weiter senken (und auf diese Weise ihre Finanzen konsolidieren) können. Möglicherweise stellt sich heraus, dass die Regierungen nicht in der Lage sind, ihre Ausgaben zu kürzen und gleichzeitig die wirtschaftliche Erholung aufrechtzuerhalten. So wurde beispielsweise im Fall Griechenlands argumentiert.³ Die Größenordnung der fiskalischen Multiplikatoren wurde vom IWF auf über 1 geschätzt – was den zuvor angesetzten Wert von 0,5 deutlich übertraf.⁴ Demzufolge wirken sich Ausgabenkürzungen stärker konjunkturschwächend aus, während Ausgabensteigerungen die Konjunktur stärker beschleunigen würden. Bei produktiver Vollbeschäftigung würden steigende Staatsausgaben private Investitionen verdrängen, doch ist die Region Europa und Zentralasien vom Wiedereintritt in diese Phase noch weit entfernt.

Bei einigen EU-Mitgliedstaaten wird die fiskalische Expansion durch finanzpolitische Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts beschränkt. In dieser Hinsicht kann es vorteilhaft sein, die Zusammensetzung des Haushalts neu an der Realwirtschaft auszurichten – Simulationen der IAO deuten darauf hin, dass beschäftigungsfreundliche Maßnahmen wahrscheinlich das Wachstum fördern und Arbeitsmarktverbesserungen bewirken würden, ohne dass die finanzielle Nachhaltigkeit unverhältnismäßig darunter leidet.⁵

Längerfristige Perspektive

Längerfristig wäre es erforderlich, ein Konzept „struktureller Anreize“ zu verfolgen, das die fiskalische Expansion mit Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wachstumsaussichten verknüpft.⁶ Die Regierungen können Niedrigzinssätze für Investitionen nutzen, um angebotsseitige Wachstumshemmnisse, etwa Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage oder eine veraltete Telekommunikationsinfrastruktur, und zukünftige Herausforderungen wie den Übergang zu umweltverträglichem Wirtschaften anzugehen. Die weiter reichende Frage der finanziellen Nachhaltigkeit muss unter dem Aspekt produktiver Investitionen geprüft werden: Die neu geschaffenen Aktivposten sollten die Grenze der Produktionsmöglichkeiten weiter nach vorn verschieben und auf lange Sicht die Rückzahlung (und das Wachstum) erleichtern. Eine ausgewogene Politik im Hinblick auf eine verantwortungsvolle fiskalische Expansion für produktive Zwecke kann zur Wiederherstellung eines selbstoptimierenden Kreislaufs mit produktivitätssteigernden Investitionen, qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen sowie stabilem und dauerhaftem Wirtschaftswachstum beitragen. Dadurch wird eine umfassendere wirtschaftliche Erholung bewirkt, die zu längerfristiger finanzpolitischer Stabilität und Widerstandsfähigkeit gegenüber Konjunkturschwankungen führt.

¹ F. Saraceno: *Rethinking fiscal policy: Lessons from the EMU*, Employment Working Paper (Genf, IAA, 2017).

² A. Fatás und L. Summers: *Hysteresis and Fiscal Policy during the Global Crisis*, VoxEU, 12. Okt. 2016 [eingesehen am 12. Juli 2017].

³ J. Zettelmeyer, E. Kreplin und U. Panizza: *Does Greece Need More Official Debt Relief? If So, How Much?*, PIIE Working Paper 17-6, Peterson Institute for International Economics (Washington D.C., 2017).

⁴ O. Blanchard und D. Leigh: *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, American Economic Review: Papers and Proceedings (Vol. 103(3), 2013), S. 117-120.

⁵ IAA: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Genf, 2014).

⁶ A. Posen: „Shinzo Abe's stimulus is a lesson for the world“, in Financial Times, 2. Aug. 2016 (London) [eingesehen am 22. Dez. 2016].

84. Eine zweite Reaktion kam von der Europäischen Zentralbank (EZB). 2012 erklärte ihr künftiger Präsident, die EZB „... ist bereit, alles Erforderliche zu tun, um den Euro zu erhalten“. ⁴⁹ Konkret verpflichtete sich die EZB damit zu einer quantitativen Lockerung durch den Ankauf von Staats- und anderen Anleihen, der es Ländern mit schwankenden Anleihespreads (mit Ausnahme Griechenlands) im Grunde ermöglicht, die Kosten der Kreditaufnahme nahe an den niedrigen Finanzierungskosten der Kernländer der Eurozone zu halten.

85. Ausschlaggebend für die leichte Erholung der Wirtschaftsleistung in der EU seit 2014 waren vor allem niedrige Ölpreise, ein Inflationstief, ein günstigerer Wechselkurs und

⁴⁹ M. Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank, Rede auf der Global Investment Conference, London, 26. Juli 2012.

geringfügig solidere Haushaltssalden. Anfang 2017 zog die Inflation wieder an und näherte sich der EZB-Zielvorgabe von 2 Prozent, wenngleich dies weitgehend auf den jüngsten Anstieg der Ölpreise zurückzuführen war.

86. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich eine Debatte um die Rolle einer anti-zyklischen Finanzpolitik beim Vorgehen gegen schwaches Wachstum. Die Europäische Kommission stellte im November 2014 eine Investitionsoffensive vor, die in den ersten 18 Monaten der Umsetzung Investitionen in 27 Ländern in Höhe von 138 Milliarden Euro auslöste. Der IWF ⁵⁰, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ⁵¹ und die Europäische Kommission ⁵² haben sich dafür ausgesprochen, der Finanzpolitik eine größere Rolle bei der Finanzierung notwendiger Investitionen beizumessen, um die Volkswirtschaften entsprechend den Zielen der Erklärung von Oslo auf einen höheren Wachstumspfad zu führen.

87. Die Russische Föderation und andere osteuropäische und zentralasiatische Ländern entschieden sich für eine Kombination von öffentlichen Ausgaben und Währungsanpassungen, um dem Einbruch der Ölpreise in der Jahresmitte 2014 entgegenzuwirken. Höherer Wert wurde zudem auf Importsubstitutionsprogramme, gezielte sektorspezifische Investitionen und verstärkte wirtschaftliche Diversifizierung gelegt. In Ländern, die weitgehend auf Geldüberweisungen von Arbeitsmigranten angewiesen sind, ist jedoch eine weitere Diversifizierung erforderlich. Während die Staatsverschuldung noch relativ niedrig ist, stiegen die Haushaltsdefizite in den letzten Jahren beträchtlich. ⁵³

Beschäftigungspolitik im Spannungsverhältnis von aktiven Maßnahmen und Flexibilität

88. Zusätzlich zu unterstützender makroökonomischer Politik hat sich die Beschäftigungsförderung auf Ausbildung, Arbeitsvermittlungsdienste und andere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Ziel konzentriert, den Eintritt junger Menschen in den Arbeitsmarkt, die Förderung des Unternehmertums und die Arbeitsmobilität zu erleichtern. Probleme im Zusammenhang mit dem atypischen Charakter und der Vielfalt von Beschäftigungsformen werden in Kapitel 3 erörtert.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit leicht beschäftigungsfördernder Wirkung

89. Zwischen 2008 und 2013 trafen die EU-Mitgliedstaaten zahlreiche neue Maßnahmen gegen die Krise, insbesondere Reformen der Arbeitsmarktregulierung, gefolgt von aktiven arbeitsmarkt- und lohnpolitischen Maßnahmen. ⁵⁴

⁵⁰ IWF: *World Economic Outlook: Subdued demand: Symptoms and remedies* (Washington D.C., 2016).

⁵¹ OECD: *Economic Outlook No. 100*, Nov. 2016 (Paris).

⁵² Europäische Kommission: *European Economic Forecast: Winter 2017*, Institutional Paper 048, Feb. 2017.

⁵³ IWF: *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia* (Washington D.C., 2016), S. 57.

⁵⁴ F. Eyraud, A. Gama und C. Saget: *Inventory of labour market policy measures in the EU 2008-13: The crisis and beyond*, Synthesebericht (Genf, IAA, 2015).

90. In letzter Zeit richtete sich die Aufmerksamkeit auf gezielte wie nicht gezielte Beschäftigungsbeihilfen zur Verringerung der Einstellungskosten. Die Registrierung und Beratung von Langzeitarbeitslosen wurde ausgebaut. Dies war gepaart mit Maßnahmen zur Steigerung der Qualität und Attraktivität der Lehrlingsausbildung. Zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen wurde in vielen Ländern prioritär auf die Senkung der Kosten der Kinderbetreuung und ihre bessere Verfügbarkeit hingewirkt. Zudem wurden Steuer-senkungen eingeführt, um Geringverdiener zum (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt zu motivieren.⁵⁵

91. In Zentralasien wurde gegen informelle Beschäftigung durch Maßnahmen zur Entwicklung des Geschäftsumfelds, zur Förderung des Unternehmertums und zur Bereitstellung von Berufsausbildung vorgegangen. In der Regel sind die Arbeitsmarktinstitutionen in der Region jedoch nach wie vor schlecht für die Formalisierung von Arbeitsplätzen ausgerüstet, und angemessene Anreize fehlen. In dieser Hinsicht müssen die Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich des sozialen Dialogs und der Arbeitsaufsicht, eine stärkere Rolle übernehmen. Im Westbalkan wurden politische Bemühungen durch massive Abwanderung, jüngste Zuströme, chronisch hohe Arbeitslosigkeit sowie interne und externe Spannungen gehemmt.

92. Evaluierungen von Arbeitsmarktmaßnahmen bescheinigten der Unterstützung bei der Stellensuche die höchste Wirksamkeit, vor allem in Form von Arbeitsvermittlungsdiensten und Anreizen für Einstellungen durch die Privatwirtschaft. Am wenigsten wirksam sind demgegenüber öffentliche Beschäftigungsprogramme. Ausbildungsprogramme haben mittel- und langfristig nachweislich positive Effekte, insbesondere für Frauen und Langzeitarbeitslose, weniger hingegen für ältere Arbeitnehmer. Programme speziell für Jugendliche wirken den Erkenntnissen zufolge allerdings nicht besser als allgemeine Programme.⁵⁶

93. Nach einer breiten öffentlichen Konsultation legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Errichtung einer europäischen Säule sozialer Rechte vor. Die Säule umfasst 20 Grundsätze zur Unterstützung fairer und gut funktionierender Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme, die sich in die drei Kategorien Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion gliedern. Begleitend dazu sind verschiedenste Rechtsetzungsmaßnahmen auf nationaler und EU-Ebene, ein kontinuierlicher sozialer Dialog, grundsatzpolitische Orientierungshilfe und finanzielle Unterstützung sowie ein sozialpolitisches Scoreboard zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Grundsätze vorgesehen.⁵⁷ Die zentrale Bedeutung der sozialen Dimension der EU wurde von ihren Mitgliedstaaten auch in der Erklärung von Rom bekräftigt.⁵⁸

⁵⁵ Europäische Kommission: *Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts der Kommission und des Rates. Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2017*, COM(2016) 729 final, 2016.

⁵⁶ D. Card, J. Kluve und A. Weber: *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*, NBER Working Paper No. 21431, 2015.

⁵⁷ Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen *zur Einführung einer Säule sozialer Rechte*, COM(2017) 250 final, 2017.

⁵⁸ Europäischer Rat: Die Erklärung von Rom, 25. März 2017.

Kasten 3**Politische Maßnahmen der EU zugunsten sozioökonomischer Aufwärtskonvergenz**

Soziale Konvergenz könnte wirtschaftliche Ergebnisse fördern: Die unlängst eingeführte „Europäische Säule sozialer Rechte“ verdeutlichte die Notwendigkeit, auf die größer werdenden sozialen Ungleichgewichte zu reagieren, die sowohl zwischen als auch innerhalb von Mitgliedstaaten entstehen. Nach einem ausführlichen Konsultationsprozess (März bis Dezember 2016) mit den Mitgliedstaaten, Sozialpartnern, Bürgern und Interessengruppen wurden die Säule und die unter ihrem Dach bestehenden legislativen und nichtlegislativen Initiativen am 26. April 2017 vorgestellt. Die Säule dürfte Ende 2017 vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission gemeinsam verkündet werden.

Die Einführung der Säule sozialer Rechte trägt dem Umstand Rechnung, dass für einen positiven Kurs der Aufwärtskonvergenz nicht zwangsläufig die Annäherung der Durchschnittseinkommen an sich entscheidend ist, sondern vielmehr die Frage, wie die durch Wachstum erzielten Gewinne innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten verteilt werden. Weithin besteht heute Einvernehmen darüber, dass Ungleichheit ein erhebliches Hindernis für Wachstum und sozialen Zusammenhalt ist und potenziell die Aufwärtskonvergenz selbst hemmen kann. Zur Unterstützung fairer und gut funktionierender Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme umfasst die Säule 20 Grundsätze, die drei zentralen Handlungsfeldern zugeordnet sind: i) Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, ii) faire Arbeitsbedingungen und iii) Sozialschutz und soziale Inklusion.

Begleitend zu diesen 20 Grundsätzen, die den Kern der Säule bilden, veröffentlichte die Europäische Kommission mehrere legislative und nichtlegislative Dokumente. Insbesondere wurde ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben vorgelegt,¹ der neben anderen Elementen zehn Tage Vaterschaftsurlaub und fünf Tage Urlaub für pflegende Angehörige vorsieht. Darüber hinaus wurden zwei Konsultationspapiere herausgegeben, die die Überarbeitung der sogenannten Nachweisrichtlinie² bzw. den Zugang zu Sozialschutz für alle Arbeitnehmer³ betreffen. Ferner wurde ein sozialpolitisches Scoreboard vorgeschlagen, das helfen soll, die Umsetzung der Säule zu überwachen, indem es die Bilanz der EU-Länder in zentralen Bereichen im Kontext des Prozesses des Europäischen Semesters verfolgt.

Inwieweit die Mitgliedstaaten in der Lage sind, die Säule umzusetzen, wird jedoch letztlich von nationalen Aktivitäten und dem Grad der Koordinierung der EU-Politik in Bezug auf eine Reihe politischer und institutioneller Hebel wie Mindesteinkommen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Beschäftigungsförderung, Schutz vor Arbeitslosigkeit und Qualifizierung abhängen.⁴

Eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politik kann die soziale Konvergenz fördern: Zugleich müssen grundsatzpolitische Maßnahmen im Sozialbereich auf inklusive Weise durch Maßnahmen zur Wiederbelebung von Wirtschaftswachstum und Investitionen ergänzt werden. Die Ende 2014 von der Europäischen Kommission eingeleitete *Investitionsoffensive für Europa* ist in dieser Hinsicht ein beachtenswertes Beispiel. Ziel der Offensive ist es, im Zeitraum 2015-18 öffentliche und private Investitionen im Umfang von insgesamt 315 Milliarden Euro zu mobilisieren und damit potenziell das Wirtschaftswachstum zwischen 2015 und 2017 jährlich um 1 Prozentpunkt zu erhöhen sowie 1,3 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Nach zwei Dritteln der ursprünglichen Laufzeit lassen vorläufige Evaluierungen darauf schließen, dass die Offensive in vielen Beziehungen erfolgreich war. Beispielsweise konnten über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen – das für die Verwaltung der Mittel eingerichtete Ad-hoc-Finanzinstrument – bislang 154 Milliarden Euro bereitgestellt werden, die nahezu 377.000 KMUs zugutekommen dürften.⁵ In Anbetracht dieser Ergebnisse prüft die Europäische Kommission derzeit die Ausweitung der Offensive durch eine Laufzeitverlängerung bis Ende 2020 und die Aufstockung des angestrebten Investitionsvolumens. Allerdings ist – insbesondere angesichts einer möglichen Ausweitung – der Hinweis wichtig, dass die im Rahmen der Offensive geförderten Investitionen bislang vorwiegend den stärkeren EU-Volkswirtschaften zugeteilt wurden. Dies könnte das gegenwärtige sozioökonomische Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten weiter verschärfen. Würde man bei der Zuteilung der Mittel die Arbeitslosenzahlen berücksichtigen, könnten hingegen größere und gerechter verteilte Arbeitsplatzzuwächse für die EU insgesamt erzielt werden. In einem solchen Szenario wäre ein Beschäftigungszuwachs von insgesamt nahezu 2 Millionen Arbeitsplätzen möglich, wobei die bedürftigsten Länder die stärkste Zunahme verzeichnen und somit die Disparitäten auf dem EU-Arbeitsmarkt abnehmen würden.⁶ Gleichzeitig besteht Spielraum dafür, einen Teil der Mittel für Maßnahmen zur Förderung der Qualifizierung und der Entwicklung von Humankapital bereitzustellen und dadurch Synergien zwischen der Offensive und der Säule sozialer Rechte zu schaffen.

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates.

² Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer eventuellen Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte, Konsultationsdokument der Europäischen Kommission, C(2017) 2611 final.

³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17848&langId=en>.

⁴ IAA: *Building a social pillar for European convergence* (Genf, 2016).

⁵ Europäische Kommission: Investitionsoffensive für Europa: Bewertungen sprechen für eine Ausweitung. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (Brüssel, 2016).

⁶ IAA: *An employment-oriented investment strategy for Europe* (Genf, 2015).

Maßnahmen und Programme für Jugendbeschäftigung

94. Jugendbeschäftigung ist weiterhin eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Sie hat einen hohen Stellenwert in den SDGs, insbesondere in SDG 8.

95. Obwohl die heutige Generation so gut gebildet ist wie keine vor ihr, bleibt der Zugang zu Beschäftigung begrenzt, was später gravierende Folgen für den Verdienst, die wirtschaftliche Nachfrage, die Demografie und die soziale Stabilität hat. Die Arbeitslosenquote bei jungen Frauen und Männern (15-24 Jahre) liegt nur geringfügig unter dem Stand von 2016 und dürfte 2017 mit 18,7 Prozent in der EU, 17,5 Prozent in Mittel- und Westasien sowie 16,2 Prozent in Osteuropa hoch bleiben.⁵⁹ In allen Fällen ist die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen höher als bei Erwachsenen, was zu einem deutlich geringerem Lebens-einkommen und zu niedrigeren Rentenansprüchen als bei früheren Generationen führen kann. In SDG 8.b wird gefordert, eine globale Strategie für Jugendbeschäftigung zu erarbeiten und auf den Weg zu bringen, um dieser Herausforderung kohärent und koordiniert zu begegnen.

96. In Osteuropa und Zentralasien etwa wurde mit dreigliedriger Unterstützung und Hilfe der IAO ein regionales Netzwerk zur Förderung der Jugendbeschäftigung eingerichtet. Die in diesen Ländern bestehenden nationalen Rahmenkonzepte für Jugendbeschäftigung waren Gegenstand mehrerer freiwilliger Peer-Reviews. Dadurch konnten die institutionellen Reformen und die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen gestärkt werden. Parallel dazu verbreitete die IAO Wissen über gute Praxis im Bereich der Beschäftigungsförderung. Infolgedessen nahm Kasachstan einen Aktionsplan zur Jugendbeschäftigung an, und in drei russischen Regionen wurden Partnerschaften für Jugendbeschäftigungsgebildet, wozu auch die Erprobung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gehörte. In Aserbaidschan wurde eine an den SDGs ausgerichtete nationale Beschäftigungsstrategie zusammen mit einem Programm zur Förderung des Unternehmertums entwickelt, und ein Paket politischer Maßnahmen, u.a. zur wirtschaftlichen Diversifizierung, wurde mit Unterstützung der IAO umgesetzt.

97. Die Empfehlung des Europarates von April 2013, die die Einführung einer Jugendgarantie vorsieht, bietet den EU-Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Politikrahmen für die Bewältigung der Herausforderung Jugendbeschäftigung. Mit der Einführung der Jugendgarantie soll sichergestellt werden, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird.⁶⁰ Alle Mitgliedstaaten haben nationale Umsetzungspläne

⁵⁹ IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends for youth 2016* (Genf, 2016).

⁶⁰ Europäischer Rat: Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie, 2013/C 120/01, 2013.

aufgestellt.⁶¹ Unter anderem werden folgende Maßnahmen durchgeführt: berufliche Aus- und Weiterbildung, Unterstützung für junge Unternehmer, Lehrlingsausbildung, Lohn- und Einstellungsbeihilfen, Senkung der Lohnnebenkosten und Angebote des zweiten Bildungswegs für Schulabbrecher. Seit 2014 erhielten mehr als 9 Millionen junge Menschen in der EU ein Angebot über die Jugendgarantie. Wenngleich es für eine umfassende Bewertung der Wirkung der Garantie im Vergleich zu anderen Faktoren wie makroökonomischen oder demografischen Trends zu früh ist, sei angemerkt, dass die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen in den letzten drei Jahren um 1,4 Millionen zurückgegangen ist.⁶²

98. Wie im Durchführungsteil dieses Berichts im Einzelnen dargelegt wird, war die EU-Jugendgarantie Gegenstand einer umfassenden Zusammenarbeit zwischen der EU-Kommission und der IAO. Nach einer von der IAO vorgenommenen Prüfung von Jugendgarantieprogrammen haben die Länder, wie empfohlen, Kapazitätsaufbau- und Arbeitsvermittlungsmaßnahmen kombiniert, doch blieben die bislang bereitgestellten Ressourcen weit hinter dem erforderlichen Umfang zurück.⁶³

99. Evaluierungen von Jugendgarantien, die seit Längerem in mehreren nordischen Ländern bestehen, zeigen, dass diese maßgeblich zur Verkürzung der Dauer der Stellensuche und zur Erleichterung des (Wieder-)Eintritts in den Arbeitsmarkt beitragen können.⁶⁴ Wie 2012 in „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ festgestellt wurde, erfordern langfristige strukturelle Lösungen ein Zusammenwirken von makro- wie mikroökonomischen Maßnahmen.

Unternehmertum als wesentliches Element des Beschäftigungswachstums

100. Die Entwicklung des Unternehmertums ist ein wichtiges Politikziel in der Region. Im April 2013 nahm die EU einen Aktionsplan Unternehmertum 2020 an. In der Russischen Föderation sowie im weiteren Sinne in Osteuropa und Zentralasien werden im Hinblick auf höhere Investitionen, Produktivitätssteigerungen und wirtschaftliche Diversifizierung derzeit Anstrengungen unternommen, die Eigentumsrechte zu stärken und das Geschäftsklima zu verbessern.

101. Unternehmertum lässt sich in drei große Kategorien gliedern: i) lokale Dienstleistungs- und Handelsunternehmen, ii) innovationsorientierte Unternehmen und iii) Selbstständigkeit, die abhängiger Beschäftigung ähnelt. In der ersten Kategorie findet die größte Arbeitskräftefluktuation statt, da sehr kleine Unternehmen je nach dem lokalen Markt und persönlichen Umständen, Qualifikationen und Vermögenswerten eröffnet und wieder geschlossen werden. Die zweite Kategorie bietet bessere Aussichten für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen und wird eher mit digitalen Technologien assoziiert. Die dritte

⁶¹ Als Kriterium galt, dass die Mitgliedstaaten gefördert werden, in denen die Jugendarbeitslosenquote 25 Prozent oder mehr betrug oder aber 20 Prozent betrug, jedoch 2012 um mindestens 30 Prozent gestiegen war.

⁶² Europäische Kommission: *Factsheet: Fragen und Antworten – Mitteilung über die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen* (2016).

⁶³ V. Escudero und E. López Mourelo: *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, Hauptabteilung Forschung, Arbeitspapier Nr. 4 (Genf, IAA, 2015).

⁶⁴ IAA: *Policy brief – Youth guarantees: A response to the youth employment crisis?* (Genf, 2013).

kombiniert Merkmale unabhängiger und abhängiger Beschäftigung und wirft eine Vielzahl rechtlicher Fragen auf, worauf in Kapitel 3 eingegangen wird.

102. Eine Reihe von Rahmenbedingungen wird allgemein als entscheidend für die Entwicklung des Unternehmertums angesehen. Als wichtige Hemmnisse werden dagegen der Zugang zu Finanzen, Konkurrenz durch den informellen Sektor, Steuersätze und politische Instabilität genannt.⁶⁵

Neuerliches Interesse an beruflicher Aus- und Weiterbildung

103. In der Region waren qualifizierungspolitische Maßnahmen erforderlich, um die kombinierten Herausforderungen anzugehen, die in der durch hohe Arbeitslosigkeit bedingten Dequalifizierung der Erwerbsbevölkerung, größeren Missverhältnissen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage infolge der sich verändernden Struktur der Beschäftigung und wirtschaftlichen Aktivität sowie der Alterung der Erwerbsbevölkerung bestehen.

104. Die nationalen Maßnahmen in der gesamten Region hatten vielfältige Ziele, darunter die Steigerung der Attraktivität der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die Verbesserung der Definition von Kernkompetenzen in nationalen Qualifikationsrahmen, die Ausweitung der betrieblichen Lernangebote im Rahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung und die Verschärfung der Anforderungen an die Qualitätssicherung bei Bildungsträgern. In mehreren Ländern wurde die Zusammenarbeit zwischen Berufsbildungseinrichtungen, Arbeitsvermittlungsdiensten sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vertieft. Im Rahmen dieser vielgestaltigen Zusammenarbeit wurde auch ein stärker proaktiver Ansatz für lebenslanges Lernen mit Schwerpunkt auf den bedürftigsten Personen gefördert.

105. In der Russischen Föderation hatten die Maßnahmen das Ziel, den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Arbeitsmarkt und die Entwicklung von Berufsbildungsprogrammen, auch durch engere Abstimmung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, zu stärken. Zur Unterstützung des neuen, 2014 geschaffenen Systems beruflicher Standards wurde eine nationale Qualifizierungsbehörde eingesetzt. Am 1. Januar 2017 trat das Gesetz über die unabhängige Bewertung von Befähigungsnachweisen in Kraft. Damit haben Arbeitgeber und Gewerkschaften die Möglichkeit, ein unabhängiges System zur Bewertung derartiger Nachweise für berufliche Standards zu schaffen, das sich auf das Vertrauen von Arbeitgebern, Beschäftigten und Antragstellern in die Qualität der Bewertung gründet.

Neue Herausforderungen für die Arbeitskräftemobilität

106. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ein wichtiges Merkmal der GUS und der Eurasischen Wirtschaftsunion. Sie ermöglicht den Mitgliedstaaten, eine offene Arbeitsmigrationspolitik zu betreiben und ihren Arbeitskräftebedarf relativ rasch zu decken.

⁶⁵ Diese Frage wurden im Rahmen der Unternehmenserhebungen der Weltbank von der IAO speziell für die folgenden 36 Länder konzipiert: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Estland, Georgien, Griechenland, Irland, Israel, Kasachstan, Kosovo, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Montenegro, Polen, Portugal, Republik Moldau, Rumänien, Russische Föderation, Schweden, Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tadschikistan, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn und Usbekistan.

107. Die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität ist auch eine Säule der EU. 2014 lebten etwa 14 Millionen erwerbsfähige EU-Bürger (4 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter) nicht in ihrem Geburtsland, und es gab 28 Millionen Migranten aus Drittstaaten (8 Prozent der Erwerbsbevölkerung). Die Mehrzahl der Migranten lebt in West- und Nordeuropa. Einer der wirtschaftlichen Vorteile einer geordneten Migration, die in verschiedenen Studien dokumentiert wurden, besteht im partiellen Ausgleich negativer demografischer Trends.⁶⁶ In nationalen Politikkonzepten wurde die Verbesserung der beruflichen Qualifikationen und Sprachkenntnisse ihrer im Ausland geborenen Bevölkerung als wesentlicher Integrationsaspekt eingestuft und als Schwerpunkt behandelt.

Sozialschutz- und Einkommenspolitik

108. Die wichtige Rolle des Sozialschutzes schlägt sich in SDG 1.3 nieder, das angemessene Sozialschutzsysteme und -maßnahmen, einschließlich sozialer Basisschutzniveaus, für alle fordert. Die Wirksamkeit von Sozialschutzsystemen ist nicht nur eine Frage der Leistungshöhe, sondern muss auch gegen die Kosten und die entsprechenden Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft abgewogen werden. Sozialschutz hat zudem eine Umverteilungsfunktion, die Risiken im gesamten Lebensverlauf ausgleicht und zum Abbau von Ungleichheiten beitragen kann. Dies wird in SDG 10.4 herausgestellt, für das die IAO die zuständige Organisation ist.

Mindestlöhne

109. Fast alle Länder in der Region verfügen über eine gesetzliche Mindestlohnregelung, eine Maßnahme, die sich in den letzten Jahren in vielen Ländern als wirksam für die Verringerung der Lohnungleichheit und der Erwerbsarmut erwiesen hat, insbesondere im Gefolge der Finanzkrise. Seit den 1990er-Jahren haben acht Länder in der Region – Estland, Irland, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich sowie unlängst Deutschland – einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt, Länder wie Finnland, Norwegen und Schweden dagegen gesetzliche Lohnuntergrenzen im Rahmen von Tarifverträgen. In Schweden wird derzeit über die Vorteile eines Mindestlohns diskutiert, auch weil er zur Schaffung gleicher Bedingungen für die Beschäftigung entsandter Arbeitnehmer beitragen könnte.

110. Neue Erkenntnisse belegen, dass Mindestlöhne, wenn sie auf einem angemessenen Niveau festgelegt und regelmäßig an die Lebenshaltungskosten und wirtschaftliche Faktoren angepasst werden, die Löhne von Geringverdienern – darunter vielen Frauen – ohne deutlich negative Beschäftigungseffekte steigern können. Zu diesem Ergebnis gelangten in Europa beispielsweise die Low Pay Commission (2014)⁶⁷ im Vereinigten Königreich und die erste Evaluierung des neuen nationalen Mindestlohns in Deutschland (2016).⁶⁸

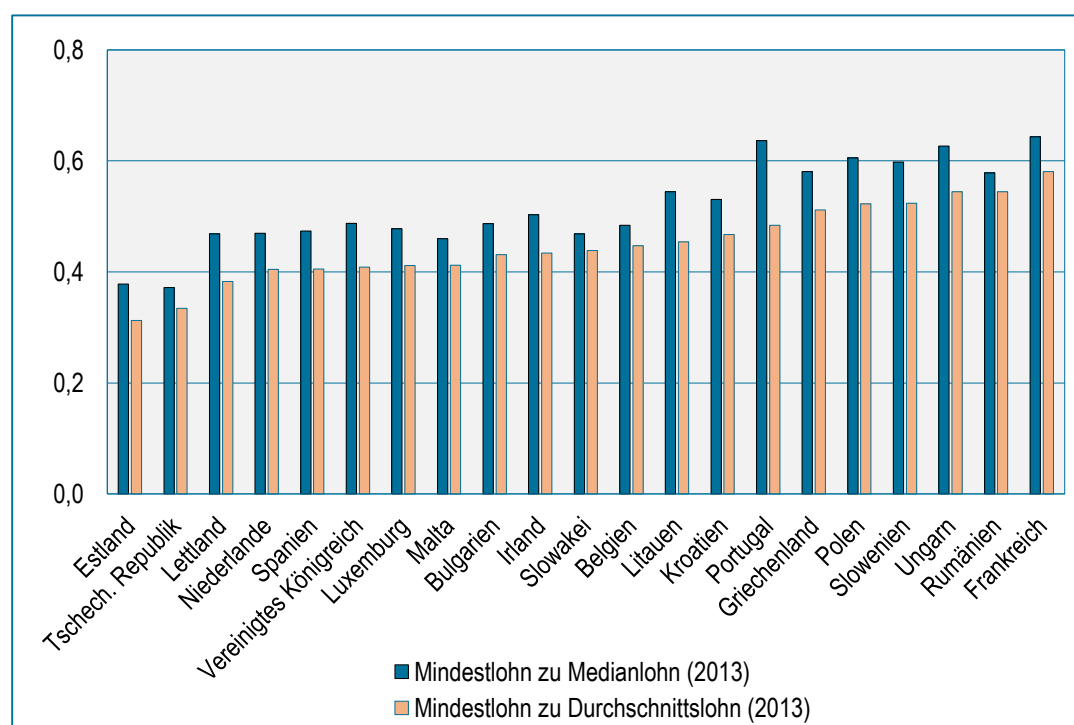
⁶⁶ Europäische Kommission: *Employment and Social Developments in Europe 2015*, Kapitel II.2, „Mobility and migration in the EU: Opportunities and challenges“ (Luxemburg, 2016).

⁶⁷ Low Pay Commission: *The future path of the national minimum wage*, Cm. 8817 (London, 2014).

⁶⁸ Mindestlohnkommission: *Erster Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzlichen Mindestlohns* (Berlin, 2016).

111. Die Höhe des Mindestlohns schwankt sowohl in der Region insgesamt als auch innerhalb der EU stark, was weitgehend Ausdruck der Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten und der Arbeitsproduktivität zwischen den Ländern ist. Als statistischer Indikator zur Bewertung der Höhe von Mindestlöhnen in Bezug auf die nationalen wirtschaftlichen und sozialen Umstände wird am häufigsten der Kaitz-Index herangezogen, der das Verhältnis des Mindestlohns zum nationalen Durchschnitts- oder Medianlohn schätzt. In Abbildung 4 sind Schätzungen für 21 europäische Länder ausgewiesen. Sie lassen erkennen, dass ein Mindestlohnempfänger in Estland oder der Tschechischen Republik etwa 37 bis 38 Prozent des Medianlohns erhält, während dieses Verhältnis in Frankreich, Portugal oder Ungarn auf mehr als 60 Prozent steigt. In den meisten hier dargestellten Ländern beträgt der Mindestlohn zwischen 45 und 60 Prozent des Medianlohns. Am häufigsten liegt das Verhältnis zwischen Mindestlohn und Durchschnittslohn (durchschnittlich 15 Prozent höher als der Medianlohn) zwischen 40 Prozent und 55 Prozent. Im gewichteten Durchschnitt für ganz Europa wurden die Mindestlöhne bei ungefähr 50 Prozent der Medianlöhne festgesetzt.

Abbildung 4. Mindestlohn im Verhältnis zum Median- und Durchschnittslohn für ausgewählte europäische Länder, 2013 (Kaitz-Index)



Quelle: *Global Wage Report 2016/17* unter Verwendung von Daten aus der von Eurostat erstellten EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC).

112. Während die meisten europäischen Länder – entweder per Gesetz oder durch Tarifverhandlungen – eine Mindestlohnregelung beschlossen haben, wurde in zwei Ländern unlängst ein „existenzsichernder Lohn“ eingeführt. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) stellte fest, dass „das Konzept eines existenzsichernden Lohns ... sich sowohl auf die Existenz einer Mindestvergütung als auch auf einen annehmbaren Lebensstandard bezieht“. ⁶⁹ In Irland gilt seit

⁶⁹ Siehe IAA: *Minimum wage systems*, General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135), Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014, §53.

2014 ein existenzsichernder Lohn in Höhe von derzeit 11,70 Euro pro Stunde. Wenngleich seine Anwendung vollkommen freiwillig ist, hat ihn eine kleine Zahl von Arbeitgebern übernommen. Demgegenüber liegt der nationale gesetzliche Mindestlohn, den alle Arbeitgeber einhalten sollten, gegenwärtig bei 9,25 Euro pro Stunde. Im Vereinigten Königreich ist der nationale Mindestlohn seit April 2016 als „nationaler existenzsichernder Lohn“ bekannt und für Arbeitnehmer über 25 Jahre auf 7,50 Pfund (bezogen auf den Medianverdienst) festgesetzt.

Tragfähigkeit von Rentensystemen

113. Als Reaktion auf steigende Lebenserwartung und Bevölkerungsalterung wurde eine Reihe von Reformen zur Sicherung der Tragfähigkeit von Rentensystemen durchgeführt. Anreize für die Frühverrentung wurden nach und nach abgeschafft und längere Beitragszeiten für eine Vollrente schrittweise eingeführt. In einer Reihe von Ländern wurde das gesetzliche Rentenalter angehoben, bisweilen drastisch, und das Rentenalter von Frauen und Männern wurde angeglichen. Dennoch bestehen weiter Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der zukünftigen Altersbezüge von Frauen, da bei ihnen die Beitragszeit und -höhe während des Erwerbslebens im Allgemeinen kürzer bzw. niedriger ist.

114. Ungeachtet dessen gibt es zwischen den Ländern weiterhin große Unterschiede, was das tatsächliche und normale Ruhestandsalter betrifft. In Mittel- und Osteuropa betrug das effektive Renteneintrittsalter 2014 62,5 Jahre für Männer und 59,6 Jahre für Frauen. In der Russischen Föderation, Turkmenistan und Usbekistan sind es 60 Jahre bei Männern und 55 Jahre bei Frauen. In der Russischen Föderation soll jedoch ab Januar 2017 das Rentenalter der öffentlich Bediensteten bis 2032 schrittweise von 55 auf 63 Jahre für Frauen und von 60 auf 65 Jahre für Männer angehoben werden. In der EU-15⁷⁰ liegt das effektive Ruhestandsalter bei knapp 63 Jahren für Männer und 62 Jahren für Frauen. Die am stärksten von der Krise betroffenen Länder wie Griechenland und Portugal haben Maßnahmen zur Anhebung des Rentenalters getroffen.

115. Weil die Rentensysteme in Zentralasien und dem Südkaukasus von aktuellen Beiträgen und Transfers aus dem Staatshaushalt abhängig sind, wird die Rentenfinanzierung durch hohe informelle Beschäftigung und Arbeitsmigration ins Ausland erschwert. In Bezug auf Altersrentenleistungen ist in der Region in Übereinstimmung mit SDG 1 die allgemeine Versorgung nahezu erreicht. Die niedrigsten Werte sind im Westbalkan und in Zentralasien zu verzeichnen. Zu erwähnen ist allerdings, dass der Versorgungsgrad in Albanien, Aserbaidschan und Griechenland in den letzten Jahren zurückging.

116. In der EU wurde mit Rentenreformen das Ziel, die finanzielle Tragfähigkeit staatlicher Rentensysteme zu sichern, im Wesentlichen erreicht. Bedenken bestehen jedoch weiter hinsichtlich der Angemessenheit der Leistungen⁷¹ und darüber, ob zukünftige Rentenreformen ausreichenden Schutz vor Altersarmut bieten können.⁷² Anlass zur Sorge geben vor allem das zu erwartende niedrigere Rentenniveau, sinkende zukünftige Ersatzquoten, die größere Rolle kapitalgedeckter Systeme, die von Ungewissen und Schwankungs-

⁷⁰ Die EU-15 sind die 15 Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union vor 2004 beigetreten sind.

⁷¹ Europäische Kommission: *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)* (Brüssel, 2015).

⁷² Europäische Kommission: *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Luxemburg, 2015).

anfälligen Kapitalmärkten abhängig sind, und unzureichender Schutz für Personen mit kürzeren Erwerbsbiografien und niedrigerem Verdienst.

117. Was bedeuten diese Trends für die Sozialschutzpolitik? Um gute soziale Bedingungen zu gewährleisten und die Armut zu bekämpfen, sollten staatliche Systeme möglichst auch Regelungen zu Mindestaltersrenten auf der Grundlage bestehender oder neuer Umverteilungsmaßnahmen vorsehen, um diejenigen zu schützen, die infolge von Erwerbsunterbrechungen oder niedrigerem Verdienst nicht in der Lage sind, ausreichende Ansprüche in beitragsfinanzierten Systemen zu erwerben. In vielen Ländern der Region werden die zunehmende Vielfalt der Beschäftigungsverhältnisse und „bunte“ Erwerbsbiografien mit einer größer werdenden Kluft zwischen dem heutigen und dem künftigen Sozialschutzniveau in Verbindung gebracht.

118. Deshalb muss bei aktuellen Reformen der Renten- und Sozialpolitik stärker auf Chancengleichheit in den Kategorien Geschlecht, Beruf, Einkommen und Qualifikationen geachtet werden. Gleichzeitig gilt es, weiterhin für eine kohärente und integrierte Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik zu sorgen.

Steuern für Wachstum und Beschäftigung nutzen

119. In Ländern, in denen ein großer Teil der Sozialschutzausgaben durch Abgaben auf Löhne statt aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, dreht sich eine wiederkehrende Debatte um die Frage der Auswirkungen auf die Arbeitskosten und die Beschäftigung. In der EU machen Sozialversicherungsbeiträge zwischen 20 und 37 Prozent der Gesamtarbeitskosten aus. In etwa der Hälfte der EU-Länder liegen die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber bei über 22 Prozent. Eine Ausnahme ist Dänemark, wo keine nennenswerten Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden. Ein besonderes Problem in Zentralasien ist die Höhe der Lohnnebenkosten, die häufig mit dem niedrigen Wachstum formeller Beschäftigung in Verbindung gebracht werden.

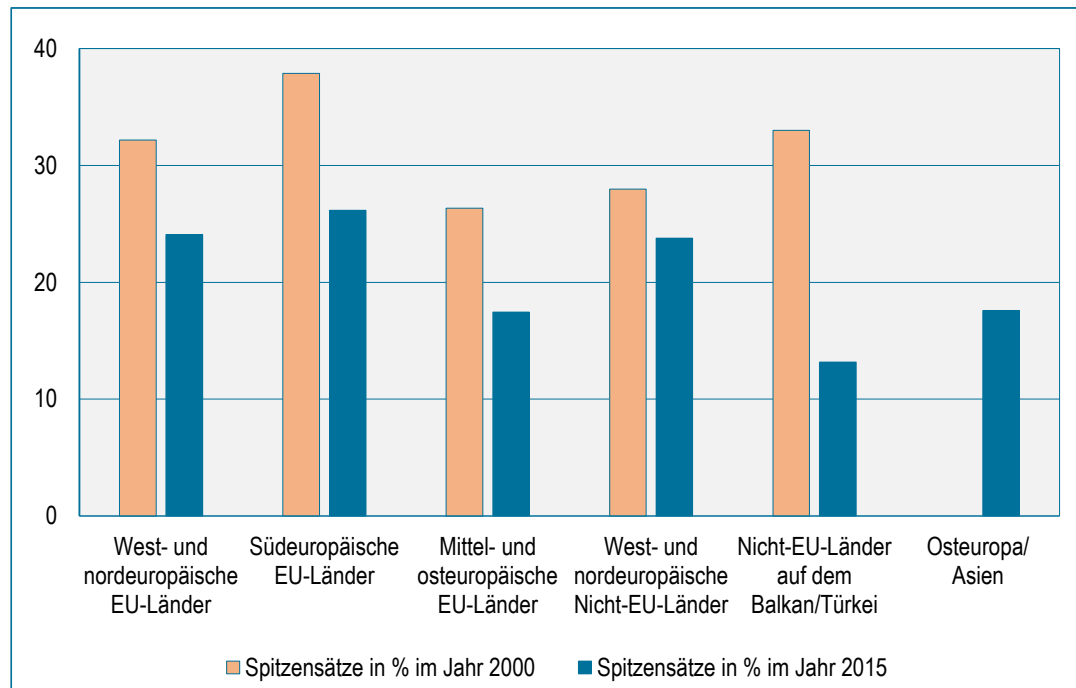
120. Auf den schwachen Beschäftigungszuwachs wurde u.a. mit einer Senkung der Gesamtarbeitskosten, insbesondere für Arbeitgeber, reagiert. Ein zweites Ziel war eine höhere Erwerbsbeteiligung. Zu diesem Zweck sollten mehr Personen wieder in den Arbeitsmarkt eintreten, statt Sozialleistungen zu erhalten. Die Kürzung von Sozialleistungen hat jedoch auch negative Gefühle bei den Empfängern hervorgerufen. Zwar hatten die Reformen einen gewissen positiven Einfluss auf die Gesamtarbeitslosigkeit, doch trugen sie nur wenig zur Aktivierung der Langzeitarbeitslosen bei. Zudem gibt es Belege dafür, dass eine beträchtliche Zahl derer, die auf den Arbeitsmarkt zurückkehrten, dies außerhalb des klassischen Beschäftigungsverhältnisses tat.⁷³

121. Bei neueren Reformen, insbesondere in der EU, ging es darum, die Besteuerung der Arbeitseinkommen allgemein zu senken, vor allem für Geringverdiener. Die Senkungen wurden in der Regel durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Abgaben auf Kraft- und Brennstoffe, Tabak und Alkohol gegenfinanziert, die ihrem Wesen nach regressiv sind. Gleichzeitig wirft die Konkurrenzsituation bei der Unternehmensbesteuerung weiterhin das Problem auf, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen globaler Wettbewerbsfähigkeit einerseits sowie finanzieller Tragfähigkeit und Angemessenheit der Sozialschutzsysteme andererseits herzustellen. Seit 2000 wurden die Körperschaftssteuersätze regionsweit drastisch

⁷³ Siehe im Fall Deutschlands T. Rothe und K. Wälde: *Where did all the unemployed go? Non-standard work in Germany after the Hartz reforms*, Discussion Paper No. 1709, Gutenberg School of Management and Economics (2017).

gesenkt (Abbildung 5) In der Folge sank in West-, Nord- und Südeuropa die volkswirtschaftliche Steuerquote geringfügig, was zum Teil durch Anhebungen von Verbrauchssteuern und bessere Steuereinzahlung ausgeglichen wurde. Dagegen ist die Quote in Osteuropa und Zentralasien gestiegen, vor allem aufgrund von Fortschritten bei der Steuererhebung und der Formalisierung des Arbeitsmarkts.

Abbildung 5. Spitzensätze bei der Körperschaftssteuer nach Subregionen



Quelle: Erhebung zu Körperschaftsteuersätzen von KPMG.

122. Allgemein haben in einem Umfeld, das durch ein langsames Wachstum der Einnahmen und eine hohe öffentliche Verschuldung geprägt ist, Maßnahmen zur Verringerung von Steuerwettbewerb, -vermeidung, -umgehung und -betrug an Bedeutung gewonnen. Auch im Zuge der Entstehung digitaler Geschäftsmodelle besteht verstärkt Bedarf an einer Modernisierung der Steuersysteme.

Arbeitsmarktsteuerung und sozialer Dialog unter veränderlichen Rahmenbedingungen

Beschäftigungsschutzgesetze zur Verringerung der Arbeitsmarktsegregation

123. Alle Länder in der Region waren um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Unterstützung von Arbeitgebern bei der Unternehmensführung einerseits sowie Arbeitnehmerrechten und -schutz andererseits bemüht. Gemessen wird dies an den internationalen Arbeitsnormen und den Aufsichtsmechanismen. Allgemein ging es bei den seit 2008 regionsweit in Kraft gesetzten Reformen vorrangig darum, die Arbeitsmarktflexibilität durch die Anpassung des Beschäftigungsverhältnisses an die Dynamik sozialer und wirtschaftlicher Gegebenheiten zu steigern und somit Investitionen und Wirtschaftswachstum

zu stimulieren. Bestehende gesetzliche Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf Einstellungen und Entlassungen, wurden in vielen Fällen als zu starr und als Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung empfunden. In manchen Fällen wurden auch zentralisierte Lohnsetzungsmechanismen hinterfragt, sofern diese in Tarifverträgen auf nationaler und auf Branchenebene festgelegt waren.

124. Dieser Trend ist teilweise auf neuere Entwicklungen in der internationalen wirtschaftlichen Ordnungspolitik zurückzuführen. So sieht die mit der EU ausgehandelte Reformagenda 2015-18 für Bosnien und Herzegowina die Inkraftsetzung von Arbeitsmarktreformen vor, „die mit dem IWF und der Weltbank und in Konsultation mit den Sozialpartnern vereinbart werden“, wozu auch die Überarbeitung des Arbeitsgesetzes „zugunsten flexiblerer Arbeitsbedingungen“ gehört. In Mittel- und Osteuropa haben sich Arbeitgeberverbände nachdrücklich für Überarbeitungen des Arbeitsrechts ausgesprochen, die Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit und des Geschäftsumfelds bewirken sollen. Die Gewerkschaften standen solchen Reformen zumeist ablehnend gegenüber und drängten stattdessen eher auf die bessere Durchsetzung des Rechts und die Anwendung geltender Gesetze.

125. Hinter den meisten Reformen von Beschäftigungsschutzgesetzen stand vor allem die Absicht, die Kosten für Arbeitgeber zu senken und das Beschäftigungsverhältnis stärker zu flexibilisieren und dadurch die Einstellung von Arbeitslosen zu erleichtern. Die Kosten der Entlassung festangestellter Arbeitnehmer wurden gesenkt (kürzere Kündigungsfristen, Beschränkungen hinsichtlich der Wiedereinstellung, Deckelung der Zahlung von Lohnrückständen, niedrigere Abfindungen). Damit einher gingen Maßnahmen, die die Einstellung vereinfachen, und einige Verbesserungen beim Schutz von Zeitarbeitern. In Bezug auf die Definition von gerechtfertigter Entlassung, den Schutz von Arbeitnehmern bei ungerechtfertigter Entlassung, Abfindungsregelungen und Rechtsbehelfsverfahren bestehen große Unterschiede in der Region. Einige EU-Länder haben ihren Arbeitsmarkt umfassend reformiert.

126. In Teilen der Region kommt es in erheblichem Umfang zu informellen Wirtschaftsaktivitäten und nicht angemeldeter Arbeit. Albanien, Griechenland und Portugal arbeiten derzeit an Gegenmaßnahmen, und auch auf EU-Ebene ist das Problem stärker ins Blickfeld geraten.⁷⁴ Mehrere Länder haben zudem ihre Gesetze verschärft, um den Einsatz von Zeitarbeitern sowie von überlassenen und entsandten Arbeitnehmern zu beschränken und dadurch die einheimische Erwerbsbevölkerung besser zu schützen.

Praxis des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen im Wandel

127. Der soziale Dialog trug wesentlich dazu bei, die unmittelbaren negativen beschäftigungspolitischen und sozialen Auswirkungen der Krise abzuschwächen, beispielsweise durch die in mehreren Ländern ausgehandelten Regelungen für Kurzarbeit.⁷⁵ Allerdings hat er in weiten Teilen der Region auch großen Schaden genommen. Die Gewerkschaftszugehörigkeit ist mit wenigen Ausnahmen weiter zurückgegangen, und die Tarifbindung hat in

⁷⁴ Die EU begründete die „Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit“, die dem Austausch von Konzepten und bewährten Praxisbeispielen dient.

⁷⁵ Siehe beispielsweise A. Hijzen and S. Martin: „The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis“, in *IZA Journal of Labor Policy*, 2(5) (2013).

mehreren Ländern drastisch abgenommen, weitgehend infolge einer geänderten Gesetzgebung.⁷⁶ In einiger Hinsicht hat sich die Praxis des dreigliedrigen sozialen Dialogs jedoch auch positiv verändert. Dies betrifft u.a. die aktivere Beteiligung der Sozialpartner an der politischen Debatte und die stärkere Einbeziehung von Arbeitnehmern in KMUs und in atypischen Beschäftigungsformen. Innerhalb der EU werden die Anstrengungen zur Verbesserung des sozialen Dialogs fortgesetzt.⁷⁷

128. Im Westbalkan wurde die Rolle des nationalen dreigliedrigen sozialen Dialogs bei der Politikgestaltung gestärkt, so auch bei der Festsetzung von Mindestlöhnen. Im Südkaukasus, konkret in Aserbaidschan und Georgien, wurden dreigliedrige Institutionen für den sozialen Dialog eingerichtet. In der Russischen Föderation werden regelmäßig allgemeine dreigliedrige Vereinbarungen zu einer Vielzahl von Themen geschlossen, und die Rolle der dreigliedrigen Kommission für den sozialen Dialog wurde gestärkt. In der EU wurden seit 2013 verstärkte Bemühungen unternommen, die Sozialpartner in das Europäische Semester einzubinden. Unter anderem wurde auch empfohlen, sie an der Konzeption und Durchführung nationaler Reformprogramme zu beteiligen, die ein wichtiger Mechanismus für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind.⁷⁸

129. In manchen Ländern hat sich die gewerkschaftliche Organisation und Vertretung von Leiharbeitern verbessert, und eine Reihe von Tarifverträgen wurde auf entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmer von Subunternehmen ausgeweitet, die vor Ort tätig sind. In mehreren Unternehmen nahmen Tarifverhandlungen zur Arbeitszeit breiten Raum ein. Deutschland und die Schweiz haben ihre Regelungen zur Ausweitung von Tarifverträgen im Hinblick auf höhere Inklusivität angepasst. Dazu wurden Kriterien des Gemeinwohls sowie die Frage berücksichtigt, ob die Vertragsparteien ausreichend repräsentativ sind.

130. In anderen Ländern geriet der soziale Dialog infolge der Schwere der Krise jedoch unter Druck. In einer Reihe von Ländern, in denen Tarifverhandlungen traditionell eine große Rolle spielen, wirkten sich rechtliche und institutionelle Reformen negativ aus.⁷⁹

131. Trotz ausgeprägter nationaler Unterschiede während der Krise und danach lassen sich auch gemeinsame Merkmale benennen. Einige Trends, die bereits vor der Krise erkennbar waren, haben angehalten.

132. In vielen EU-Ländern hat der zweigliedrige soziale Dialog⁸⁰ an Bedeutung gewonnen. In den meisten Fällen findet er in Form von Spitzengesprächen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern oder branchenübergreifenden Tarifverhandlungen statt, außer in Irland, wo er sich in Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor manifestiert. Ein zweigliedriger sozialer Dialog wird bisweilen geführt, wenn es keinen dreigliedrigen sozialen Dialog gibt. In anderen Fällen kommen dagegen beide Systeme zum Tragen. Der zweigliedrige soziale Dialog könnte als Reaktion der Sozialpartner auf einen Schwund des Ver-

⁷⁶ Siehe beispielsweise Eurofound: *Mapping key dimensions of industrial relations* (2016).

⁷⁷ Europäische Kommission: *A new start for Social Dialogue* (Brüssel, 2016).

⁷⁸ Eurofound: *Involvement of the social partners in the European Semester: 2016 update* (2017).

⁷⁹ Siehe beispielsweise S. Hayter: „Unions and collective bargaining“, in J. Berg (Hrsg.): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Genf, IAA, 2015).

⁸⁰ Zweigliedriger sozialer Dialog bezeichnet jede Form des sozialen Dialogs zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern auf der nationalen, Branchen- oder Unternehmensebene.

trauens in Regierungen sowie als Möglichkeit interpretiert werden, zumindest teilweise wieder für eine gewisse Koordinierung der Tarifverhandlungen und der Arbeitsbeziehungen in der Zeit nach der Krise zu sorgen. Dabei bemühen sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände um eine Stärkung ihrer Legitimität und Autonomie in den Arbeitsbeziehungen nach dem Vorbild der schwedischen Tradition der Tarifverhandlungen.⁸¹

133. Eine weitere interessante Entwicklung ist darin zu sehen, dass Prozesse für den Austausch von Informationen und Standpunkten zwischen Sozialpartnern und Regierungen stärkeres Gewicht erhalten. Dieser Ansatz wird in mehreren Ländern verfolgt, u.a. in Deutschland, Frankreich, und der Slowakei. In Deutschland hat sich während der Krise und danach gezeigt, wie ein ad hoc vereinbarter, nicht formalisierter sozialer Dialog ein sehr wirksames Mittel zur Bewältigung der vom wirtschaftlichen Kontext ausgehenden Herausforderungen sein kann.

134. Zwar verbessert sich die institutionelle Kapazität, doch besteht in manchen Ländern ein besonderes Problem im fehlenden Vertrauen zwischen den Parteien. Dies trifft insbesondere in Ländern zu, in denen die Mechanismen für den sozialen Dialog als Reaktion auf die Finanzkrise aufgehoben oder stark eingeschränkt wurden. Im Hinblick darauf, das Vertrauen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung wiederherzustellen, wurden in einigen Ländern Vereinbarungen zu bestimmten Themen getroffen. So wurde in Spanien im Gefolge der Krise eine Vereinbarung über einen Plan zum Schutz und zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen unterzeichnet. In Griechenland verständigte man sich auf einen Fahrplan gegen nicht angemeldete Arbeit, nachdem es zuvor angesichts der von Gläubigern geforderten Anpassung während der Staatsschuldenkrise zu starken Einschränkungen des sozialen Dialogs gekommen war.⁸²

135. Darüber hinaus lassen sich einige andere bewährte Verfahren nennen. In manchen Ländern (Deutschland und Slowakei) wurden neue dreigliedrige Institutionen für den sozialen Dialog geschaffen, um den krisenbedingten Problemen entgegenzuwirken, auch auf subnationaler Ebene. Diese Maßnahme hing damit zusammen, dass es zuvor in Teilen des Landes keinen institutionalisierten sozialen Dialog gegeben hatte und die Tarifbindung gering war. Ebenso wurden in Polen Beschäftigungsräte und die frühere dreigliedrige Kommission für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten durch neue dreigliedrige Arbeitsmarkträte beziehungsweise einen dreigliedrigen Rat für sozialen Dialog ersetzt. In anderen Ländern wurden keine neuen Institutionen für sozialen Dialog geschaffen, sondern inaktive Institutionen dieser Art wiederbelebt. In Frankreich etwa waren vor der Krise zwar Sozialgipfel abgehalten worden, jedoch nur unter außergewöhnlichen Bedingungen. Ein weiteres Beispiel ist Griechenland, insbesondere der öffentliche Sektor.

136. In vielen Ländern zeichnet sich offenbar ein Trend zur Institutionalisierung (oder Stärkung) des sozialen Dialogs auf der regionalen/lokalen Ebene ab. Teilnehmer sind lokale öffentliche Stellen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie andere Akteure. Darin äußert sich die Bereitschaft von Regierungen und Sozialpartnern, Konsultationen und dreigliedrige Beratungsprozesse stärker an den Gegebenheiten auf lokalen Arbeitsmärkten auszurichten. Manche Länder haben zudem die Repräsentativitätskriterien für die Teilnahme der Sozialpartner am dreigliedrigen sozialen Dialog gesenkt, um ihn inklusiver zu gestalten.

⁸¹ Siehe insbesondere S.K. Andersen, J.E. Dolvik und C. Lyhne Ibsen: *Nordic labour market models in open markets*, Report 132, European Trade Union Institute (Brüssel, 2014).

⁸² Eurofound: *Collective bargaining in Europe in the 21st century* (Dublin, 2015).

137. Das Potenzial von Institutionen für den sozialen Dialog muss voll ausgeschöpft werden, um die dreigliedrigen Akteure zusammenzubringen. Nur so kann Einvernehmen über Konzepte für die Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen erzielt werden, die mit der Stärkung von Wachstum und Beschäftigung sowie dem Abbau von Ungleichheiten und Ungleichgewichten verbunden sind. Die bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen sind so gravierend, dass die aktive Beteiligung der Sozialpartner unabdingbar ist. Damit politische Handlungskonzepte erfolgreich formuliert und umgesetzt werden können, ist es zudem entscheidend wichtig, die Kapazitäten und Ressourcen der Sozialpartner und der Institutionen für den sozialen Dialog zu stärken.

Die politischen Herausforderungen weiter angehen

138. Wie der vorstehenden Analyse zu entnehmen ist, hat es in den Jahren seit der Finanzkrise von 2008 in der gesamten Region eine Vielzahl politischer Aktivitäten gegeben. Auch wenn wieder Arbeitsplätze geschaffen werden, bestehen viele Defizite fort, insbesondere was die Quantität und Qualität der Arbeitsplätze betrifft. Die Länder sind häufig erfolgreich konkrete Arbeitsmarktp Probleme und -herausforderungen angegangen und haben dabei besonderen Wert auf die Inklusion der verletzlichsten Menschen gelegt.

139. Es besteht jedoch weiterhin erheblicher Bedarf an einer Stärkung der Kohärenz der Gesamtwirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik. Aufgrund des demografischen Wandels und einer Verschiebung der Migrationsströme, des technologischen Fortschritts und der Veränderung der Umwelt wirken die Kräfte, die den Arbeitsmarkt gestalten, rascher als je zuvor. Es ist jetzt an der Zeit, von der Reaktion auf Wirtschaftskrisen zu einer anderen Aufgabe überzugehen, nämlich der Entwicklung einer nachhaltigen, anpassungsfähigen und kohärenten Vision für unsere Zukunft.

140. Diese Zukunft wird zahlreiche Herausforderungen und Chancen bereithalten, auf die im nächsten Kapitel eingegangen wird.

Kapitel 3. Den Weg in die Zukunft der Arbeit bereiten

141. In den vorhergehenden Kapiteln wurde umrissen, wie sich die Arbeitswelt in der Region heute darstellt, einschließlich der Triebkräfte und politischen Reaktionen, die zu dieser Lage geführt haben. Dabei wurden auch die zahlreichen Herausforderungen in den Blick gerückt. Wenden wir uns nun der Zukunft zu.

142. Die Menschen sind sich der weitreichenden und immer rascher eintretenden Veränderungen, die ihren Arbeitsalltag berühren, zutiefst bewusst. Globalisierung, technologischer Fortschritt, Klimawandel und demografische Herausforderungen, darunter Migration, haben beträchtliche Auswirkungen auf die Zukunft von Arbeit und Gesellschaft.

143. Doch wir dürfen auch nicht vergessen, dass es sich bei den politischen Maßnahmen, die uns bis hierher gebracht haben, nicht nur um Reaktionen auf diese Triebkräfte des Wandels, sondern oftmals um bewusste Entscheidungen handelte. Sämtliche Länder der Region sehen sich letzten Endes ähnlichen Herausforderungen gegenüber, trotz unterschiedlicher Zeitrahmen und anders gelagerter nationaler Kontexte. Und viele Bürger haben zunehmend ein Gefühl von Unsicherheit und Ungleichheit.

144. Die Region hatte bei den industriellen Revolutionen der Vergangenheit eine führende Rolle inne. Sie hat ein Sozialmodell entwickelt, das sich über die ganze Welt verbreitet hat. Doch es gibt zunehmend Bedenken, ob die herkömmlichen Sozialmodelle angesichts immer stärker diversifizierter Arbeitsmärkte eine angemessene Antwort bieten und nicht vielleicht an diesen neuen globalen Kontext angepasst werden müssten.

145. In diesem Kapitel werden die Herausforderungen betrachtet, die auf die Region zukommen, und zwar hauptsächlich unter vier miteinander verknüpften Gesichtspunkten: Wie sehen die Menschen die Arbeit, insbesondere in Zusammenhang mit der Gesellschaft? Wie können menschenwürdige Arbeitsplätze geschaffen werden? Wie gestaltet sich die Organisation von Arbeit und Produktion? Wie sollten die Steuerungsstrukturen für die Arbeitswelt der Zukunft beschaffen sein?

Arbeit und Gesellschaft

146. Es ist viel vom „Ende der Arbeit“ gesprochen worden. Dennoch ist Arbeit nach wie vor eine zentrale Säule unseres Lebens. Sie gibt den Menschen einen Sinn, ein Ziel sowie Würde und bildet eine Plattform für soziale Interaktion und Integration. Sie ermöglicht es uns, einen aktiven Beitrag zur Gesellschaft zu leisten. Und es gibt klare Belege für den positiven Einfluss von Arbeit, was Wohlbefinden und Zufriedenheit betrifft.⁸³

147. Die Region hat bei philosophischen und ökonomischen Überlegungen, die der Arbeit einen zentralen Stellenwert zuweisen, eine herausragende Rolle gespielt. Adam Smith, Karl Marx, Sigmund Freud und andere hoben hervor, wie wichtig die Arbeit für die Bestimmung unserer Identität, unseres Status und unseres Selbstwertgefühls ist. Jean-Jacques Rousseau versuchte, durch einen Gesellschaftsvertrag ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Gleichheit und Freiheit in der Gesellschaft herzustellen, während Wladimir

⁸³ J.M. De Neve und G. Ward: „Happiness at work“, Kapitel 6 in J. Helliwell, R. Layard und J. Sachs (Hrsg.): *World Happiness Report 2017*, New York, Sustainable Development Solutions Network, 2017.

Solowjew Arbeit als Wechselwirkung zwischen den Menschen und der materiellen Welt beschrieb, die allen eine würdige Existenz sichern muss.⁸⁴ Diese philosophischen Strömungen finden ihren Niederschlag in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia ein, wo betont wird, dass „Arbeit keine Ware ist“ und dass „alle Menschen ... das Recht haben, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“.

148. Doch das Wesen der Arbeit selbst ist im Wandel begriffen. Sein gesamtes Arbeitsleben nur an einem Arbeitsplatz zu verbringen ist nicht mehr die Regel. Wenn man im Zuge seines Arbeitslebens viele verschiedene Beschäftigungsverhältnisse durchläuft, kann das zwar die Möglichkeit bieten, seine sozialen Netze auszuweiten, doch es kann auch zu einer Verflachung der sozialen Interaktion führen. Räumlich entkoppelte Arbeitsverhältnisse und neue Formen von Unternehmenstätigkeiten verändern die Interaktion zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie auch die Interaktion unter den Arbeitnehmern und unter den Arbeitgebern. Gleichzeitig bietet die Technologie, sei es durch Kommunikationstechnologien oder durch verbesserte öffentliche Verkehrsinfrastrukturen, Möglichkeiten, benachteiligten Gruppen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, etwa Menschen mit Behinderungen, älteren Arbeitnehmern und Personen, die flexiblere Arbeitsmodelle wünschen.

149. Sorge um die Arbeit ist weit verbreitet. Nach Ansicht vieler Menschen erschweren die Globalisierung und neue Produktionsformen den Arbeitnehmern die Durchsetzung ihrer Rechte und verstärken das Gefühl von Hilflosigkeit. Der technologische Fortschritt nährt die Angst, dass Arbeitsplätze vernichtet und Arbeitsleben und Arbeitsbeziehungen in gewisser Weise entmenschlicht werden könnten. Der Klimawandel lässt Zweifel an unseren gegenwärtigen Konsummustern und Produktionsweisen aufkommen, ebenso wie an der Fähigkeit der künftigen Generationen, sich an unserem Planeten zu erfreuen und aus ihm Nutzen zu ziehen.

150. Die Erwartungen, die der Arbeit entgegengebracht werden, sind im Wandel begriffen. Der Wunsch nach einer Beschäftigung, die erfüllt und nicht lediglich der Existenzsicherung dient, ist in der Region, insbesondere unter der jüngeren Generation, sehr verbreitet.⁸⁵ Dies kommt in dem Streben nach einem besseren Gleichgewicht zwischen Arbeit und Privatleben zum Ausdruck, auch wenn je nach Bevölkerungsgruppe andere Erwartungen herrschen. Junge Eltern wünschen sich bessere Vorkehrungen zur Erleichterung der Familienbetreuung. Viele Erwachsene möchten in ihre persönliche Entwicklung und in Lernen investieren. Manche, die sich durch eine zu kurze Arbeitszeit eingeengt sehen, würden gerne mehr arbeiten; andere wiederum, die dem Druck überlanger Arbeitszeiten ausgesetzt sind, dagegen lieber weniger. Ältere Arbeitnehmer wünschen sich Bedingungen, die ihrer körperlichen Verfassung Rechnung tragen.

151. Dies erfordert Veränderungen bei der Verteilung der Arbeit in der Gesellschaft. So bestreitet beispielsweise niemand, dass Betreuungstätigkeiten, als Bestandteil der sozialen Reproduktion, für das Wohl des Einzelnen wie der Gesellschaft wichtig sind. Dennoch wird diese Form von Arbeit gewöhnlich als „Frauenarbeit“ angesehen und häufig marginalisiert und unterbewertet. Dies hängt in hohem Maße mit dem Dualismus von bezahlter produktiver und unbezahlter reproduktiver Arbeit zusammen, der bestimmte Arten von Tätigkeiten gegenüber anderen bevorteilt. Letztendlich läuft das auf die Frage der Arbeitszeit

⁸⁴ V.S. Solowjew: *Die Rechtfertigung des Guten. Eine Moralphilosophie* (1897).

⁸⁵ Eurofound: Sechste Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen, 2016.

hinaus, die vielen Menschen am Herzen liegt. Aber es stellt sich hier auch die Frage, welchen Wert wir dieser Art von Arbeit beimessen.

Menschenwürdige Arbeitsplätze für alle

152. Die nächste entscheidende Frage ist, wie in Zukunft menschenwürdige Arbeitsplätze für alle geschaffen werden können. Zwei Faktoren sind dabei von besonderer Bedeutung und haben eine rege Debatte ausgelöst: das anhaltend schwache Wachstum und der rasche technologische Wandel.

Eine Zukunft im Zeichen schwachen Wirtschaftswachstums?

153. Auch wenn sich die Aussichten für das künftige Wachstum der Wirtschaft unlängst verbessert haben, sind die Wachstumsprognosen nach wie vor schwach und unsicher, wie oben dargelegt wurde. Im größten Teil der Region kommt es zwar wieder zu einem Beschäftigungszuwachs, doch entsprechen viele der neuen Arbeitsplätze nicht dem Modell des Standardarbeitsverhältnisses.⁸⁶ Zudem reichte das Wachstum nicht aus, um die erforderlichen menschenwürdigen Arbeitsplätze zu schaffen. Die Wachstumsprojektionen fallen für den Großteil der Region relativ niedrig aus. Es besteht Grund zu der Besorgnis, dass es sich hierbei nicht nur um eine vorübergehende Erscheinung handelt.

154. Es ist nicht nur von einer gedämpften Erholung nach der Krise von 2008-09 die Rede, sondern von einer „langfristigen Stagnation“, mit einer unzureichenden Gesamtnachfrage aufgrund zu hoher Spareinlagen und eines niedrigen Investitionsniveaus.⁸⁷ Dazu kommt eine geringere Nachfrage aufgrund eines anhaltenden gehemmten Lohnwachstums und erhöhter Ungleichheit. So deuten langfristige Projektionen für Europa und Zentralasien bis 2060 auf ein langsames Wirtschaftswachstum hin, mit Produktionswachstumsraten zwischen 1 und 2 Prozent und etwas höheren Raten in der Türkei und in Zentralasien.⁸⁸

155. Verstärkt werden diese Besorgnisse durch den demografischen Wandel und eine Gesellschaft, die altert, da das Bevölkerungswachstum im größten Teil der Region fast zum Stillstand gekommen ist. In vielen Ländern schrumpft die Bevölkerung bereits.

Technologie und Arbeitsplätze in der Zukunft

156. Neue Wellen technologischen Wandels steigern zwar Produktivität und Wachstum, werden jedoch häufig als Faktor angesehen, der die Fähigkeit der Wirtschaft zur Schaf-

⁸⁶ Mit Standardarbeitsverhältnis ist in diesem Zusammenhang ein Vollzeitarbeitsplatz gemeint, mit unbefristetem Vertrag, angemessenem Kündigungsschutz, Zugang zu einem breiten Fächer von Rechten und Schutzmaßnahmen, einschließlich Achtung sämtlicher Grundrechte der Arbeitnehmer, Einbindung in Sozialschutzsysteme und Recht auf Mitwirkung an der Entscheidungsfindung durch sozialen Dialog und Vertretung der Arbeitnehmer innerhalb der Unternehmen.

⁸⁷ C. Teulings und R. Baldwin (Hrsg.): *Secular stagnation: Facts, causes and cures*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2014.

⁸⁸ Europäische Kommission: *The 2015 ageing report: Underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy, No. 8; 2015; The Conference Board: *Global Economic Outlook 2016*; OECD: *Looking to 2060: Long-term global growth prospects*, Economic Policy Papers No. 3, Paris, 2012.

fung von Arbeitsplätzen schwächt.⁸⁹ Einige schwarzseherische Untersuchungen haben die Angst vor einer Verdrängung von Arbeitsplätzen durch Technologie geschürt,⁹⁰ und in den letzten Jahren sind verschiedene Formen von „Technologiepessimismus“ zutage getreten.

157. Diese Besorgnisse sind nichts Neues, und die Erfahrungen in der Region bieten dafür einigen Nährstoff. Die Fortschritte bei der Digitaltechnologie haben bereits in weiten Teilen der Region Verbreitung gefunden. Doch scheinen sie nicht zu einem ähnlichen Wachstumsschub wie bei früheren industriellen Revolutionen geführt zu haben. Stattdessen hat sich mit ihnen der Schwerpunkt tendenziell von den klassischen Unternehmen auf eine geringe Zahl globaler digitaler Erfolgsunternehmen verlagert. Damit ist eine umfangreiche Umverteilung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften einhergegangen, ohne dass jedoch darunter die Gesamtbeschäftigung gelitten hätte.

158. Technologie hat weitreichende und komplexe Auswirkungen und widersprüchliche Folgen für die Beschäftigung. Sie kann unter Umständen menschliche Arbeit ersetzen. Sie kann aber auch bestehende Arbeitstätigkeiten und Berufsprofile ergänzen oder unvorhergesehene neue Berufe (wie etwa „Social-Media-Manager“ in Großunternehmen) entstehen lassen. In Anbetracht der erheblichen Unterschiede zwischen den Arbeitsmärkten in der Region werden diese Auswirkungen jeweils unterschiedlich ausfallen, und bestimmte Teile der Wirtschaft werden davon kaum berührt werden.

159. Der Politik kommt ebenfalls eine wichtige Rolle zu. Sollte die Verdrängung durch Technologie um sich greifen, könnte eine Verteilung der Arbeit durch politische Maßnahmen den daraus erwachsenden Druck beträchtlich verringern. Von mancher Seite wird eine allgemeine Arbeitsplatzgarantie vorgeschlagen, wobei der öffentliche Sektor als „Arbeitgeber letzter Instanz“ fungieren würde. Dies hätte eindeutig erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, die Steuerpolitik und die Wettbewerbsfähigkeit. Andere sprechen sich für eine allgemeine Verringerung der Arbeitszeit aus, wobei die Beschäftigten sich die Arbeitsplätze teilen würden und jeder kürzer arbeiten würde.

160. In diesem Zusammenhang sind neuere Erfahrungen aufschlussreich. In Ländern, in denen technologische Fortschritte in großen Teilen der Wirtschaft Einzug gehalten haben, wie etwa der Einsatz von Industrierobotern in Deutschland, haben sich die Befürchtungen, es könnten dadurch Arbeitskräfte ersetzt werden, bislang weitgehend als unbegründet erwiesen. Stattdessen kommt die Technologie neben den Arbeitskräften zum Einsatz, mit der Folge, dass die Produktivität steigt, sich aber auch die Arbeitsbedingungen verbessern, da die Arbeitnehmer so von den anstrengendsten Aufgaben befreit werden, der Arbeitsschutz

⁸⁹ Siehe beispielsweise K. Schwab: *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, 2015.

⁹⁰ Siehe beispielsweise Weltbank: *World Development Report 2016: Digital dividends*, Washington D.C., zum Westbalkan und zu Zentralasien, 2016; C.B. Frey und N. Osborne: *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford Martin Programme, 2013; und J. Bowles: „The computerisation of European jobs“, Blogpost, Bruegel, 24. Juli 2014. Einer neueren OECD-Studie zufolge ist es jedoch sinnvoller, statt gesamter Berufssparten jeweils die mit Arbeitsplätzen verbundenen Aufgaben zu untersuchen, um abzuschätzen, inwieweit menschliche Arbeit durch Technologie ersetzt werden könnte. Laut der Studie, die auf Daten aus 17 europäischen Ländern beruht, besteht im Durchschnitt für lediglich 9 Prozent der Arbeitsplätze ein hohes Risiko (70 Prozent oder mehr) der Verdrängung durch Automatisierung im Lauf der nächsten ein oder zwei Jahrzehnte, wobei die Werte je nach Land etwas schwanken. Siehe M. Arntz, T. Gregory und U. Zierahn: „The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 189 (Paris, 2016).

gestärkt wird und mehr Freiraum für kreative und erfüllende Aufgaben entsteht. Untersuchungen zum Einsatz von Robotern in der Industrie in 17 ausgewählten (hauptsächlich west- und nordeuropäischen) Ländern für den Zeitraum 1993-2007 bestätigen die positiven Auswirkungen auf Arbeitsproduktivität und Wertschöpfung, lassen jedoch insgesamt gesehen keine Auswirkungen auf die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden erkennen. Allerdings bestehen weiterhin Bedenken, dass insbesondere bestimmte Arbeitskräfte mit mittlerem Qualifikationsniveau in höherem Maße Gefahr laufen, ersetzt zu werden.⁹¹

Neue Wege der Schaffung von Arbeitsplätzen

161. Über technologische Fortschritte hinaus wächst auch die Nachfrage in anderen Wirtschaftszweigen. Einer davon ist die Pflegewirtschaft. Mit der Bevölkerungsalterung nimmt der Bedarf an formaler Betreuung zu. Damit eröffnet sich eine bedeutende Gelegenheit zur Schaffung einer Vielzahl von Arbeitsplätzen, bei denen Technologie eine wichtige Rolle spielen könnte – sie könnte mithelfen, das Betreuungsdefizit abzubauen, und es denen, die gegenwärtig unbezahlte Betreuungsarbeit leisten, ermöglichen, am Arbeitsmarkt teilzunehmen und zum Wirtschaftswachstum beizutragen.⁹² Es ist jedoch nicht klar, wie diese Arbeitsplätze finanziert werden können. Die Sozialschutzsysteme sind bereits unter Druck, und Altersarmut ist in vielen Ländern weiterhin ein Problem. Höhere persönliche Sparguthaben können daher höchstens einen Teil der Antwort darstellen. Es gilt, andere Wege der Vergütung und Institutionalisierung von Betreuungsarbeit zu finden.

162. Welcher Wert Betreuungstätigkeiten beigemessen wird, hängt eng mit der Einschätzung unbezahlter Arbeit allgemein zusammen. Beim Umfang unbezahlter Arbeit, den einerseits Frauen und andererseits Männer leisten, besteht in der Region weiterhin ein krasses Missverhältnis. Unbezahlte Arbeit ist einer der Gründe, aus denen die Erwerbsbeteiligung von Frauen noch immer unter der von Männern liegt.

163. Weitere Sektoren, die ein Wachstum verzeichnen dürften, sind die grünen Branchen, darunter erneuerbare Energien, Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung sowie Freizeit und Tourismus. Ob dies zu Beschäftigungswachstum führen wird, hängt jedoch auch von den einschlägigen politischen Entscheidungen ab. Dabei wird, wie ich in meinem Bericht für die diesjährige Konferenz hervorgehoben habe,⁹³ ökologische Nachhaltigkeit eine zentrale Erwägung sein.

164. Unklar ist jedoch, welche Arten von Unternehmen am meisten zur Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Wachstumsbereichen beitragen und welche Erwerbsformen zur Auswahl stehen werden.

⁹¹ Die Zahl der Arbeitsstunden, die von Arbeitskräften mit niedrigem Qualifikationsniveau geleistet wurden, ist indes zurückgegangen, und in geringerem Maße gilt dies auch für Arbeitskräfte mit mittlerem Qualifikationsniveau. Siehe G. Graetz und G. Michaels: „Robots at work“, Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 1335, 2015.

⁹² Siehe beispielsweise Agency for Strategic Initiatives und Skolkovo Management School: *Atlas of emerging jobs*, (2. Auflage), Moskau, 2015, S. 31 und S. 39.

⁹³ IAA: *Arbeit in Zeiten des Klimawandels: Die Grüne Initiative*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf, 2017.

Qualifikationsbedarf in einer von Hochtechnologie geprägten Zukunft

165. Technologien, ebenso wie neue soziale und wirtschaftliche Entwicklungen, schaffen neue Möglichkeiten. Diese Möglichkeiten können jedoch nur wahrgenommen werden, wenn die Arbeitskräfte angemessen qualifiziert sind. Es besteht eine starke Nachfrage nach Kompetenzen in den Bereichen Mathematik, Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaft und Technologie (MINT-Kompetenzen), und die Qualifikationslücke auf diesen Gebieten ist beträchtlich. Arbeitsplätze, die Kreativität und emotionelle und persönliche Fähigkeiten verlangen, sind in geringerem Maß als andere von Umwandlung oder Ersetzung betroffen. Immer mehr Arbeitsplätze erfordern eine Kombination von technischen und Informatikkompetenzen. Daher gilt es, Weiterqualifizierung zu betreiben, statt Arbeitsplätze zu ersetzen.

166. Aus diesem Grund sind Arbeitsqualifikationen weiterhin ein zentrales Anliegen der politischen Entscheidungsträger. Zur Heranbildung der für künftiges Wachstum erforderlichen qualifizierten Arbeitskräfte – von Arbeitskräften also, die sich an die immer rascheren Veränderungen in der Weltwirtschaft anpassen können – müsste der Schwerpunkt darauf gelegt werden, einen breiteren Fächer von kognitiven Fähigkeiten zu entwickeln, den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen und allen über das gesamte Leben hin einen besseren Zugang zu Bildung zu sichern. Dies würde Anstrengungen an drei Fronten verlangen: i) Weiterqualifizierung der Arbeitnehmer durch lebenslanges Lernen; ii) Umschulung der außerhalb des Arbeitsmarkts Stehenden, um ihre Wiedereingliederung zu erleichtern; und iii) Entwicklung neuer Fähigkeiten, um Arbeitskräfte bereitzustellen, die neu entstehenden Beschäftigungs- und Berufsprofilen gerecht werden können. Die Bedeutung hochwertiger Bildung für alle und die besondere Rolle der Berufsausbildung bei der Förderung arbeitsmarktorientierter Arbeitskräfte werden mit SDG 4 ins Licht gerückt.

167. Die Aushöhlung des stabilen Arbeitsverhältnisses ist mit weiteren Herausforderungen in Bezug auf die Qualifizierung verbunden. Berufliche Fortbildung wurde traditionell im Betrieb angeboten, der häufig den Großteil seiner Arbeitskräfte während ihres gesamten Erwerbslebens beschäftigte. Doch heutzutage ist die Wahrscheinlichkeit eines lebenslangen Verbleibs am selben Arbeitsplatz gering. Aufgrund der zunehmenden Verbreitung von Zeitarbeit, der steigenden Zahl von Teilzeitarbeitern und vielfältiger anderer, flexiblerer Arbeitsformen (darunter Leiharbeit, Dienstleistungs- und Werkverträge, Arbeit auf Abruf und auch Scheinselbstständigkeit)⁹⁴ investieren die Unternehmen eher weniger häufig in die langfristige Qualifizierung ihrer Arbeitskräfte. Angesichts der zunehmenden Notwendigkeit lebenslangen Lernens wird die Verantwortung dafür somit dem einzelnen Arbeitnehmer übertragen. Die Fragmentierung der Belegschaft in den Unternehmen führt zu erhöhter Ungleichheit zwischen verschiedenen Arten von Arbeitnehmern und schlägt sich in Unterschieden bei den Arbeitsbedingungen und beim Zugang zu Fortbildung nieder. Die Investition in Berufsausbildungsmaßnahmen geht mehr und mehr zu Lasten des einzelnen Arbeitnehmers. Risiken und Kosten werden somit dem Einzelnen übertragen, letztlich jedoch auf die Gefahr hin, dass Arbeitgeber mit Qualifikationsdefiziten konfrontiert sind.

168. Für eine bessere Anbindung an den Arbeitsmarkt wird es erforderlich sein, mehr Partnerschaften zwischen den herkömmlichen Bildungseinrichtungen, wie Universitäten und Berufsschulen, und den Unternehmen anzubahnen. Es wird immer wichtiger, bei der

⁹⁴ Für eine eingehendere Erörterung siehe IAA: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, a.a.O., 2016.

Lehrplangestaltung Vertreter der Wirtschaft, auch der Arbeitnehmer, einzubeziehen, gleichzeitig aber auch praktische Berufsausbildung in den Betrieben anzubieten. Dieser Ansatz steht hinter dem Erfolg der dualen Berufsausbildungssysteme in einigen westeuropäischen Ländern, wie etwa Deutschland und Österreich, und hat wohl in beträchtlichem Maße zu deren niedrigen Jugendarbeitslosigkeitsquoten beigetragen.

169. Die jungen Menschen von heute sind, zumindest auf dem Papier, die bestausgebildete Generation aller Zeiten. Doch bei Unternehmensbefragungen klagen die Arbeitgeber regelmäßig über die unzureichenden Qualifikationen der Neuzugänge zum Arbeitsmarkt. Die Zahl der Hochschulabsolventen ist förmlich explodiert, insbesondere in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und im Westbalkan; die ökonomischen Dividenden halten sich jedoch in Grenzen. Dies legt den Schluss nahe, dass die Qualität der Lerninhalte nicht den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht wird. Auch in Westeuropa hat die Zahl der Studierenden an den Hochschulen zugenommen, doch viele Absolventen finden auf dem Arbeitsmarkt nur eine prekäre Beschäftigung.

170. Kurzum, die nationalen politischen Entscheidungen werden ausschlaggebend für sein, wie sich die Qualifikationen verteilen und wie leicht der Zugang dazu ist, und damit auch für die Auswirkungen, die sie in Bezug auf Lohnungleichheit und Arbeitsplatzqualität allgemein haben.⁹⁵

Die Organisation von Arbeit und Produktion

171. Die Arbeitsmarktdynamik wandelt sich beständig, und das gilt auch für unsere Arbeits- und Produktionsweise.

Globale und komplexe Produktionsketten

172. In der internationalen Wirtschaft und der Arbeitswelt haben in den letzten Jahrzehnten beträchtliche Veränderungen stattgefunden. Die herkömmlichen Methoden und Muster wurden durch neue oder sich neu herausbildende Arbeits- und Produktionsformen beeinflusst oder ersetzt. Durch ihr Streben nach erhöhter Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität sind die Unternehmen, vor allem vermittelt ihrer Organisation und ihrer Struktur, wichtige Triebkräfte des Wandels, und zwar in wirtschaftlicher, finanzieller und geographischer Hinsicht sowie in Bezug auf ihre Größe. All das hat sich tiefgreifend auf die Beschaffenheit ihrer Belegschaft ausgewirkt.

173. Diese Veränderungen berühren alle Arten von Unternehmen, kleine wie große. Doch auch wenn die Situation der Unternehmen von Instabilität und Ungewissheit geprägt ist, werden sie die hauptsächlichen Arbeits- und Produktionseinheiten und damit die wichtigste Quelle menschenwürdiger Arbeitsplätze bleiben.

174. Zahlreiche Faktoren wirken verändernd darauf ein, wie Arbeit und Produktion organisiert sind. Dazu zählen die rasche Entwicklung globaler Finanznetzwerke, der zunehmende Rückgriff auf Auslagerung und Unterauftragsvergabe, die Verbreitung von Drittagenturen und anderer Vermittler sowie die Entwicklung vielfältiger Netzwerke von Unternehmen unterschiedlicher Größe, die sämtlich über globale Lieferketten miteinander ver-

⁹⁵ D. Vaughan-Whitehead, R. Vazquez-Alvarez und N. Maitre: [“Is the world of work behind middle class reshuffling?”](#), in D. Vaughan-Whitehead (Hrsg.) *Europe’s disappearing middle class? Evidence from the world of work* (Genf, IAA, 2016).

bunden sind. Die Folgen sind auf lokaler, subnationaler, nationaler und transnationaler Ebene, innerhalb der Mitgliedstaaten sowie über die einzelnen Staaten hinaus, sichtbar.

175. Die „Finanzialisierung“ der Wirtschaft hatte ebenfalls beträchtliche Konsequenzen auf die Arbeitnehmer wie auf das Beschäftigungssystem und das System der Arbeitsbeziehungen. Die Entkopplung von Unternehmenseigentümerschaft einerseits und Management und Arbeitskräften andererseits wirft viele Fragen in Bezug auf auseinanderlaufende Interessen und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt auf. Zudem wird die traditionelle Rolle von Finanzierung und Investitionen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die immer komplexeren Finanzprodukte infrage gestellt, die nur schwach an die reale Wirtschaft angebunden sind.

Das Arbeitsverhältnis unter zunehmendem Druck

176. Diese Veränderungen haben weitreichende Folgen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die Gesellschaft, und dies wird auch künftig der Fall sein. Die zunehmende Diversifizierung der Produktionsformen und die damit einhergehende Flexibilisierung der Erwerbsbevölkerung führen zu einer Veränderung des Verhältnisses zwischen den Hauptakteuren auf dem Arbeitsmarkt. Die Beziehungen zwischen Unternehmen und Beschäftigten sind unbeständiger, und die Beschäftigten bleiben selten ihr ganzes Leben beim selben Arbeitgeber. Erwerbstätigkeit verlagert sich immer mehr vom klassischen, zeitlich unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnis zu „atypischen“ Arbeitsformen, darunter Teilzeit-, befristeten und flexiblen Arbeitsverträgen. Im Zuge dieser Veränderungen wird das traditionelle Verständnis des Arbeitsverhältnisses als normale vertragliche Vereinbarung zwischen einem Unternehmen und einem Arbeitnehmer nach und nach infrage gestellt.

177. Wenn sich die Grenzlinien zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern verwischen, so wirft dies auch die Frage auf, inwieweit die mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Schutzmechanismen noch angemessen sind. Informelle Beschäftigung in verschiedener Form, u.a. als Selbstständige (mit oder ohne Angestellte), informelle Arbeitgeber und mithelfende Familienangehörige, macht immer noch einen erheblichen Anteil aus, insbesondere im Osten der Region. Ob diese Veränderungen, welcher Gestalt auch immer, langfristig im Interesse der Unternehmen oder der Arbeitnehmer sind, ist unklar.

178. Vor diesem Hintergrund wandelt sich die Rolle des Staates bei der Festlegung des Regelungsrahmens, obwohl er vermutlich auch weiterhin maßgeblich daran beteiligt sein wird, das reibungslose Funktionieren der Arbeitsmarkteinrichtungen zu gewährleisten. Das betrifft insbesondere den Verwaltungsapparat, der die Beschäftigungsströme erleichtert, den Rechtsrahmen für Unternehmen und Arbeitnehmer sowie die Instanzen, die für die Einhaltung der Vorschriften Sorge tragen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Regierungen nicht lediglich reagieren, sondern proaktiv den Wandel gestalten und im Rahmen eines Prozesses, der durch ernsthafte Diskussionen im Wege des dreigliedrigen sozialen Dialogs untermauert wird, die grundsatzpolitische Richtung vorgeben.

179. Auch inhaltlich verändert sich die Arbeit. In den sich wandelnden Aufgaben und Rollen der Arbeitnehmer spiegelt sich die Aushöhlung der Mittelklasse wider, auf die weiter oben hingewiesen wurde. Am oberen Ende des Einkommensspektrums hat sich die Komplexität der Arbeit oftmals erhöht, entsprechend den immer komplexeren Unternehmensstrukturen. Die zunehmende Fragmentierung der Produktionssysteme fördert das Wachstum einer breiten Schicht „eindimensionaler“ Arbeitskräfte, wie etwa der zahlreichen „Clickworker“ auf digitalen Plattformen. Da es ihrer Tätigkeit an Komplexität mangelt, können sie ohne Weiteres ersetzt werden. Zusammen mit dem Umstand, dass sie häufig nicht gewerkschaftlich

organisiert sind und über keine Vertretung verfügen, treibt dies ihre Löhne nach unten und begrenzt möglicherweise ihren Schutz.

Die „Wirtschaft auf Abruf“

180. Es ist wichtig, die besonderen technologiegetriebenen Phänomene, die zur Entstehung völlig neuer oder zur Ersetzung alter Sektoren geführt haben, näher unter die Lupe zu nehmen. Wörter wie „Uberisierung“, „Sharing“, „Plattformökonomie“ und „Crowdwork“ (Mikrounternehmer) haben in den Wortschatz der internationalen politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit gleichermaßen Eingang gefunden. Sie sind auf die digitale Wirtschaft und die Entstehung von Plattformunternehmen zurückzuführen, die Arbeitskräfte und Endnutzer über das Internet und seine Anwendungen verbinden und so das Erfordernis physischer Nähe ausschalten. Zahl, Größe und Marktanteil der Plattformunternehmen steigen in vielen Wirtschaftsbereichen rasch an, gefördert durch niedrige Einstiegskosten, günstige (oft lockere) rechtliche Rahmenbedingungen und den globalen Markt.

181. Die Folgen sind bereits erkennbar. Das Aufbrechen herkömmlicher Unternehmensformen und etablierter Märkte kann zwar einen Ansporn für Wettbewerb und Innovationen darstellen, wirft jedoch auch Fragen in Zusammenhang mit marktbeherrschender Stellung und wettbewerbswidrigem Verhalten sowie mit Besteuerung, Finanzpolitik und Arbeitsbedingungen auf.

182. Aus ordnungspolitischer Sicht besteht vor allem die Sorge, dass die sogenannte „Gig“-Ökonomie letztlich die Unterscheidung zwischen Lohnarbeit und selbstständiger Erwerbstätigkeit verwischt. Selbstständige Erwerbstätigkeit zur Erbringung von Dienstleistungen fällt eher unter das Handelsrecht. Eines der Hauptanliegen ist daher, zu bestimmen, ob Selbstständige so stark von einem einzigen Auftraggeber abhängen, dass ihr Status dem eines abhängig Beschäftigten quasi gleichkommt. Diese Frage findet in den nationalen Rechtssystemen sowie auch im Rahmen der Überwachungsmechanismen der IAO mehr und mehr Berücksichtigung.⁹⁶

Schutz für alle bieten

183. Die Ausbreitung neuer Formen der Beteiligung am Arbeitsmarkt mag Menschen entgegenkommen, die arbeiten wollen, die Bindung an einen normalen Vollzeit Arbeitsplatz jedoch als Einschränkung empfinden (oder sogar als unmöglich ansehen). Sie mag auch Arbeitgeber willkommen sein, denen an Flexibilität gelegen ist, um sich an harte Wettbewerbsbedingungen anpassen zu können. Allerdings sind in atypischen Beschäftigungsformen überproportional Frauen, Jugendliche, Geringqualifizierte und Migranten vertreten. Ihnen erleichtern diese Formen von Arbeit zwar den Einstieg in den Arbeitsmarkt, sie bieten ihnen jedoch keine Sicherheit und keinen Schutz.

184. Diese Entwicklungen ziehen vielfältige und bedeutsame Folgen und Herausforderungen nach sich. Einige Arbeitnehmer wissen möglicherweise den größeren Freiraum zur

⁹⁶ Die Aufsichtsorgane der IAO haben sich mit Fällen befasst, in denen die Einstufung von Beschäftigten als angestellte Arbeitnehmer oder als selbstständige Auftragnehmer (nach dem Wettbewerbsrecht) Fragen hinsichtlich der Anwendung des Rechts zu Kollektivverhandlungen aufwarf (siehe die Diskussion über die Anwendung des Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, durch Irland, die auf der 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2016) im Ausschuss für die Durchführung der Normen geführt wurde).

Gestaltung ihres Lebens zu schätzen, doch in vielen Fällen geht damit einher, dass ihre Mitwirkung an Entscheidungsprozessen stark eingeschränkt wird und die verschiedenen Risiken auf die einzelnen Beschäftigten verlagert werden, denen es oftmals an einer Vertretung mangelt, die ihnen bei der Geltendmachung und Durchsetzung ihrer Arbeitsrechte helfen könnte. Noch gewichtiger sind die Probleme für informell Beschäftigte. Die Fragmentierung des Arbeitsmarktes könnte dazu führen, dass die Verantwortung für Sozialschutz und Renten mehr und mehr den Einzelnen übertragen wird, die Löhne für viele Beschäftigte sinken, die Arbeitszeitbegrenzungen verloren gehen und die Arbeitskräfte ständig miteinander im Wettbewerb um ihr nächstes Arbeitsvorhaben stehen.

185. Das bringt uns zu der (entscheidenden) Frage der künftigen Steuerung der Arbeit.

Steuerung der Arbeit

186. Mit den oben umrissenen transformativen Veränderungen gehen sowohl Chancen als auch Herausforderungen einher. Will man erstere fördern und letztere in Schranken halten, so bedarf es starker Kapazitäten, die es gestatten, Veränderungen vorherzusehen und sie gestaltend zu begleiten. Insbesondere die Diversifizierung der Beschäftigungsformen macht deutlich, dass ein kohärenter, umfassender Politikrahmen und eine breite Anwendung der internationalen Arbeitsnormen sowie regionale und internationale Zusammenarbeit erforderlich sind. Das gesamte Spektrum der Einrichtungen und Verfahren zur Steuerung des Arbeitsmarktes muss wirksam seine Funktion erfüllen, um sicherzustellen, dass entsprechend den Zielen für nachhaltige Entwicklung „niemand zurückbleibt“.

Vertrauen in die Institutionen ist nötig

187. Es wird immer schwieriger, einen Konsens für ein Modell einer Gesellschaft zu schaffen, in der die Menschen leben möchten. Laut Meinungsumfragen in der EU begegnen im Durchschnitt mehr als 60 Prozent der Menschen den nationalen Parlamenten und Regierungen mit Misstrauen.⁹⁷ Die politischen Parteien schneiden nicht viel besser ab. Nach dem Schock der weltweiten Rezession ist das Vertrauen in die Institutionen zwar wieder leicht angestiegen, doch der historische Trend des Vertrauensschwunds setzt sich fort. Einiges spricht dafür, dass dies mit der zunehmenden Einkommensungleichheit zusammenhängt.⁹⁸

188. Der Grad des Vertrauens, das den Akteuren des Arbeitsmarktes entgegengebracht wird, schwankt innerhalb der Region, und es liegen nur begrenzt verlässliche Daten vor. Doch das Vertrauen in Gewerkschaften und Großunternehmen überschreitet in der gesamten Region selten 50 Prozent und liegt oftmals beträchtlich darunter.⁹⁹

189. Die Wiederherstellung von Vertrauen muss daher ein vorrangiges Anliegen der Politik sein. Eine Steuerung des Wandels im Sinne inklusiven Wachstums und menschenwürdiger Arbeit verlangt einen verstärkten Dialog mit allen Mitgliedern der Gesellschaft. Dies erfordert einen frischen Blick auf die Säulen, auf deren Grundlage Vertrauen in die Politikgestaltung geschaffen werden kann, darunter Transparenz, Inklusivität, Legitimität und Effizienz.

⁹⁷ Europäische Kommission: Standard Eurobarometer No. 85, 2016.

⁹⁸ Edelman Trust Barometer, 2016.

⁹⁹ World Values Survey, Wave 6 (2010-14).

Die entscheidende Steuerungsfunktion der Arbeitsmarktinstitutionen

190. Es kann nicht genug betont werden, welche entscheidende Rolle den Arbeitsmarktinstitutionen dabei zukommt, die raschen Veränderungen in der gesamten Region gestaltend zu begleiten, sie zu fördern und ihnen angemessen Rechnung zu tragen. In vieler Hinsicht kann Arbeitsmarktsteuerung als ein Ökosystem gesehen werden, mit Symbiosen und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Einrichtungen und Prozessen. Noch hat kein Land in der Region die perfekte Mischung gefunden. In jedem Fall ist Arbeitsmarktsteuerung ein Entwicklungsprozess, der nach und nach angepasst und weiterentwickelt werden muss.

191. Mindestens drei Kernbestandteile des Steuerungsökosystems müssen näher betrachtet werden. Einer davon ist der Rechtsrahmen, der das Verhältnis zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktteilnehmern und ihre jeweiligen Rechte und Verantwortlichkeiten regelt. Der zweite ist der soziale Dialog, dem bei der Festlegung eines angemessenen Rechtsrahmens eine entscheidende Rolle zukommt und der sicherzustellen hat, dass sämtliche Akteure der realen Wirtschaft Gehör finden. Der dritte ist – mangels eines treffenderen Ausdrucks – das Arbeitsverwaltungssystem, das für die Umsetzung des Rechtsrahmens zuständig ist, die Beschäftigungsströme erleichtert und gewährleistet, dass die Beschäftigten in Sozialschutzsystemen erfasst sind und ihre Rechte wahrnehmen können. Damit es diese Funktionen erfüllen kann, ist das Arbeitsverwaltungssystem aus einer Reihe eng miteinander verknüpfter Einrichtungen zusammengesetzt, darunter die Arbeitsaufsicht, die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste und die Arbeitsmarktinformationssysteme.

192. Was den Rechtsrahmen anbelangt, so müssen Mechanismen gefunden werden, mit denen gewährleistet wird, dass die grundlegenden Rechte und Prinzipien für den gesamten Arbeitsmarkt gelten. Viele künftige Entscheidungen werden finanzielle Auswirkungen auf die Fähigkeit der Regierungen und anderer Institutionen haben, den erforderlichen Schutz für die Entwicklung eines inklusiven Arbeitskräfteangebots zu bieten, das sich an die veränderlichen wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen anpassen kann. Es ist daher nicht möglich, von sozialer Gerechtigkeit zu sprechen, ohne einen kritischen Blick auf die Frage der Steuern zu werfen. Die Steuersysteme müssen gewährleisten, dass jeder Arbeitsmarktteilnehmer einen fairen Beitrag zur Finanzierung der in den vorhergehenden Kapiteln umrissenen Steuerungsstrukturen und Schutzmechanismen leistet; gleichzeitig müssen sie aber auch die fortgesetzte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sicherstellen.

193. Der soziale Dialog ist, wie der vorliegende Bericht gezeigt hat, in vielen Teilen der Region unter Druck geraten. Zu seinen Funktionen gehört, allen Beschäftigten eine Stimme zu verleihen, Teilhabe zu gewährleisten und die Legitimität des Politikgestaltungsprozesses abzusichern. Damit der soziale Dialog diese wichtigen Funktionen erfüllen kann, muss er wiederbelebt und ausgebaut werden. Aufgrund informeller Wirtschaftsverhältnisse und der sich rasch herausbildenden neuen Erwerbsformen stehen viele Beschäftigte und Unternehmen ohne rechtlichen Schutz da und sind der Möglichkeit beraubt, von den Sozialpartnern vertreten zu werden und Tarifverhandlungen zu führen.

194. Es gilt, Rechtsvorschriften und Institutionen zu schaffen, die alle Kategorien von Beschäftigten erfassen und der Tendenz zu verstärkter Arbeitsmarktsegmentierung entgegenwirken. Möglicherweise sind die Einrichtungen des sozialen Dialogs reformbedürftig. Der Rechtsrahmen muss Unternehmen und Arbeitnehmern gerecht werden, die mitunter nicht ganz den herkömmlichen Definitionen entsprechen. Die Sozialpartner müssen neue Wege für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit und neue Aktionsformen erkunden, um diejenigen Menschen zu erreichen und einzubeziehen, die heute kein Mitspracherecht auf dem Arbeitsmarkt haben.

Den Gesellschaftsvertrag abändern?

195. Möglicherweise laufen die Probleme, die der soziale Dialog angehen müsste, so umfassend und schwierig sie auch sind, auf die Frage einer Neugestaltung des Gesellschaftsvertrags hinaus, der gegenwärtig so stark unter Druck steht. Sollte sich infolge zunehmender Flexibilität die Zahl der Menschen, deren beruflicher Werdegang einem Flickwerk gleicht, noch erhöhen, so wird eine der Kernfragen sein, wie Einkommenssicherheit garantiert werden kann. Angesichts der stagnierenden Reallöhne, der Schutzdefizite, die einen wachsenden Anteil von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen betreffen, und der Herausforderungen, mit denen die Sozialschutzsysteme konfrontiert sind, ist diese Frage von besonders entscheidender Bedeutung.

196. Es gibt darauf keine einfache Antwort. Was die Einkommenssicherheit angeht, so hat der Vorschlag eines allgemeinen Grundeinkommens¹⁰⁰ Schlagzeilen gemacht. Dieser Ansatz wird gegenwärtig in einigen Ländern in kleinem Maßstab getestet und in anderen Ländern diskutiert. Er ist heftig umstritten, und es liegen unterschiedliche Vorschläge dafür vor. Seine Befürworter machen geltend, dass er eine Antwort auf die Verdrängung von Arbeitsplätzen durch Technologie bietet, den Einzelnen zu eigenständigen Entscheidungen befähigt und ein Instrument zur Beseitigung von Armut darstellt, gleichzeitig aber auch eine Senkung der Verwaltungskosten der bestehenden Sozialschutzmechanismen ermöglicht. Seine Gegner führen ins Feld, damit verschwinde der Anreiz für die Aufnahme einer Arbeit. Sie befürchten erhöhte Ungleichheit und eine Erosion der Sozialschutzsysteme und öffentlichen Dienstleistungen. Ihrer Ansicht nach könne ein solches Grundeinkommen Tarifverhandlungen untergraben und negative Folgen für Menschen haben, die sich freiwillig vorübergehend vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Zudem weichen die Vorschläge stark voneinander ab, was die Höhe eines solchen Einkommens und den Kreis der Begünstigten anbelangt, und häufig fehlen klare Schätzungen der finanziellen Kosten und Angaben zu den Finanzierungsmechanismen.

197. Der Gedanke einer Einkommenssicherung über den gesamten Lebenszyklus hinweg ist von zentraler Bedeutung für das Konzept eines sozialen Basisschutzes, der auf nationaler Ebene Bestandteil eines umfassenden Systems der sozialen Sicherheit wäre. Ein sozialer Basisschutz würde Raum für ein Grundeinkommen bieten, in Anerkennung des Umstands, dass der „Prozess des Aufbaus von umfassenden Systemen der sozialen Sicherheit nicht beim sozialen Basisschutz halt machen kann“.¹⁰¹

198. Mit der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, wird das Erfordernis anerkannt, ein höheres Maß an Schutz zu gewähren, in der Regel über Sozialversicherungssysteme. In der Empfehlung wird betont, wie wichtig ein kohärenter politischer Ansatz ist, mit dem produktive Wirtschaftstätigkeit und formelle Beschäftigung im Rahmen einer umfassenderen Agenda für menschenwürdige Arbeit gefördert werden.¹⁰² Ein solcher Ansatz bietet die Möglichkeit, nationale Sozialschutzsysteme optimal mit

¹⁰⁰ Es liegen hierzu viele verschiedene Vorschläge auf dem Tisch, doch gewöhnlich ist damit ein bedingungsloses Einkommen gemeint, das der Staat allen Bürgern zahlt, unabhängig davon, ob sie arbeiten oder nicht.

¹⁰¹ IAA: [Resolution and conclusions concerning the recurrent discussion on social protection \(social security\)](#), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 11 der Schlussfolgerungen.

¹⁰² [Empfehlung \(Nr. 202\) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012](#), Abs. 10.

verschiedenen an den Wohnort oder eine Beschäftigung gebundenen Mechanismen zu kombinieren und über Steuern und Beitragsleistungen angemessen zu finanzieren.¹⁰³

199. Die Debatte und der Dialog über diese Fragen werden weitergehen. In der Region sind jedoch bereits vielfältige Anstrengungen unternommen worden, um neue Modelle zu entwickeln und vielleicht einen neuen Gesellschaftsvertrag aufzustellen. Ein Beispiel ist die europäische Säule sozialer Rechte, deren Ziel es ist, faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme mit Schwerpunkt auf Inklusivität und Chancengleichheit sowie Arbeitsbedingungen und Sozialschutz zu unterstützen.

200. Auch die nationalen Dialoge über die Zukunft der Arbeit, die im Rahmen der Jahrhundertinitiative der IAO zur Zukunft der Arbeit organisiert wurden, haben zu zahlreichen vielversprechenden Vorschlägen geführt. In dem deutschen Weißbuch¹⁰⁴ wird ein neues Innovationsmodell im Rahmen einer demokratischen sozialen Marktwirtschaft skizziert. Der Ansatz der Russischen Föderation räumt der Humanisierung der Arbeit Vorrang ein und legt den Nachdruck auf eine inklusive Gesellschaft und Beschäftigung (insbesondere für Jugendliche, Frauen und Arbeitnehmer mit Behinderungen), effiziente Institutionen und bessere Arbeitsbedingungen.¹⁰⁵ Andere Beiträge, darunter das französische Papier,¹⁰⁶ stellen mehr darauf ab, dass der IAO und insbesondere ihren Normenmechanismen in Zukunft eine stärkere Rolle anvertraut werden müsse. Im Beitrag des Nordischen Rates wird unterstrichen, dass das Beschäftigungsverhältnis eine Neudefinition erfordere und wie wichtig die Gleichstellung der Geschlechter sei.¹⁰⁷

201. Die einschlägigen Diskussionen müssen im Rahmen eines dreigliedrigen sozialen Dialogs weitergeführt werden und jeweils dem nationalen Kontext Rechnung tragen, ohne indes die Verflechtungen auf regionaler und globaler Ebene aus dem Blick zu verlieren. Dabei ist es notwendig, den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern angemessene Rechte und Chancen zu sichern und gleichzeitig auch die Verantwortung aller Akteure – Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen – für soziale Gerechtigkeit, die Verringerung von Ungleichheiten und den Abbau bestehender Spannungen festzuhalten. Auch ein faires Verhältnis der Generationen zueinander und ökologische Nachhaltigkeit müssen im Rahmen des Gesellschaftsvertrags Berücksichtigung finden. Doch die grundlegenden Fragen bestehen weiterhin. Welche Gesellschaft wünschen wir uns für die Zukunft? Und welche Rolle wird darin der Arbeit zukommen?

¹⁰³ IAA: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, a.a.O., 2016; und IAA: *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Genf, 2014).

¹⁰⁴ Weißbuch Arbeiten 4.0, <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weissbuch.html>, 2016.

¹⁰⁵ Ministerium für Arbeit und Sozialschutz: *The future of work in Russian Federation: Humanization, quality jobs and efficient institutions* (2017).

¹⁰⁶ Beitrag Frankreichs, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-paris/documents/publication/wcms_548773.pdf, 2017.

¹⁰⁷ Nordischer Ministerrat: *Delingsøkonomien: muligheter og utfordringer* (2017).

Ausblick

202. Die in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Grundsätze gehören zum Kern der Weltsicht der IAO, die auf einen Sozialvertrag zwischen Gesellschaft und Staat abstellt. Darin ergeht der Aufruf zur „Gewährleistung eines gerechten Anteils aller an den Früchten des Fortschritts“ durch nationales wie internationales Vorgehen, „... wobei die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sich gleichberechtigt mit den Vertretern der Regierungen in freier Aussprache und zu demokratischen Entscheidungen zusammenfinden, um das Gemeinwohl zu fördern“. ¹⁰⁸

203. Diese Sicht ist nach wie vor in vollem Umfang relevant und aktuell, selbst in einer Zeit wie der unseren, die durch eine ungerechte Verteilung der Früchte der Globalisierung, zunehmende Ungleichheit und anhaltende Armutsprobleme gekennzeichnet ist. Es bedarf einer inklusiveren und kohärenteren Politikgestaltung, damit jeder einen gerechten Anteil an den Ergebnissen des Fortschritts erhält. Die Internationale Arbeitskonferenz hat im vergangenen Jahr die Relevanz dieser Sicht bekräftigt, als sie hervorhob, dass „... die Bemühungen der Mitglieder ... auf der dringenden Notwendigkeit beruhen“ sollten, „größere Eigenverantwortung, Politikkohärenz und Komplementarität der nationalen, regionalen und internationalen Ansätze“ und „die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedern sowie zwischen Mitgliedern und internationalen Organisationen“ zu fördern. ¹⁰⁹

204. Die Region verfügt über gute Voraussetzungen, um im Rahmen verschiedener nationaler, regionaler und internationaler Dialogforen einen wichtigen Beitrag zu diesem Prozess zu leisten. Die bereits starke Integration in der Region muss dazu genutzt werden, gemeinsam die Zukunft so zu gestalten, wie wir sie uns alle wünschen. Statt in einen Wettlauf um die niedrigsten Standards einzutreten, gilt es, die richtigen gemeinsamen und kohärenten Lösungen zu finden, um im Sinne des Grundsatzes menschenwürdiger Arbeit für alle eine Wirtschaft zu schaffen, die allen dient und soziale Gerechtigkeit herbeiführt. Diese Dialogforen können auch als Plattform für einen Austausch über die in den verschiedenen Teilen der Region gewonnenen Erkenntnisse dienen. Bereits jetzt gibt es viele positive Beispiele dafür, dass der Wandel als Chance begriffen werden kann und es möglich ist, der Arbeitswelt eine positive Zukunft zu geben, wie dies die zahlreichen von Oslo bis Istanbul ergriffenen politischen Initiativen zeigen.

205. Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in der Region sind ebenfalls gut dafür aufgestellt, auch im Rahmen der künftigen IAO eine bedeutende Rolle zu spielen und entscheidenden Einfluss auf die Festlegung der Prioritäten für den weiteren Weg zu nehmen. Die im vorliegenden Bericht beschriebenen Trends und Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Bereich sowie die Herausforderungen und Chancen, die in Zusammenhang mit Technologie, der Qualität und Zahl der Arbeitsplätze, der Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme, dem Arbeitsrecht und dem sozialen Dialog aufgezeigt wurden, zeugen einmal mehr davon, wie überaus wichtig eine freie dreigliedrige Diskussion für die Bestimmung des weiteren Kurses ist.

206. Die Erfahrung zeigt, dass die Arbeitsmethoden der IAO ein wirkungsvolles Instrument für eine inklusive Entwicklung darstellen können. Die Herausforderungen sind

¹⁰⁸ IAO: [Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation](#) (Erklärung von Philadelphia), 1944.

¹⁰⁹ IAA: [Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit](#), Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, Genf, 2016, Abs. 13.

gewaltig, und die Reaktionen darauf sind geprägt von der Vielfalt der nationalen Gegebenheiten, Kulturen und geschichtlichen Hintergründe. Doch nur im Rahmen eines starken drei- und zweigliedrigen Einvernehmens auf der Grundlage legitimer und breiter Vertretung wird eine sinnvolle Antwort auf die in diesem Bericht dargelegten Herausforderungen zu finden sein.

Teil II. Von Oslo bis Istanbul: Erfolge 2013-17

Einleitung

207. Dieser Teil des Berichts bietet einen Überblick über die Ergebnisse der Tätigkeit der Mitgliedsgruppen und des Amtes in der Region seit der 9. Europäischen Regionaltagung im April 2013 in Oslo. Die hier vorgelegten Informationen ergänzen die Darstellung in den Berichten der IAO über die Programmdurchführung, die sich auf denselben Zeitraum beziehen und vom Verwaltungsrat alle zwei Jahre erörtert werden. Im Rahmen einer Umstrukturierung der Programmplanung wurde in dieser Zeit der Übergang von 19 Ergebnisvorgaben zu 10 grundsätzlichen Ergebnisvorgaben vollzogen.

208. Im betrachteten Zeitraum wurde den Mitgliedsgruppen Unterstützung zuteil, die auf den in der Erklärung von Oslo (2013) enthaltenen Leitlinien beruhte und sich an Fragen orientierte, welche seitdem in den Vordergrund gerückt sind, u.a. Migration und Informationsfreiheit, die raschen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen in der gesamten Region, Krisensituationen mit sofortigem Handlungsbedarf wie das Grubenunglück in Soma (Türkei), die Lage der Vertriebenen in der Ukraine und die Flüchtlingskrise, die Annahme der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und der darin aufgestellten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) im Jahr 2015 und die Bekräftigung der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, (Erklärung über soziale Gerechtigkeit) durch die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 2016.

209. Die Abschnitte I-IV dieses Berichts sind entsprechend den strategischen Zielen der IAO aufgebaut und erfassen somit die in der Region gewährte Unterstützung in ihrer ganzen Bandbreite. In den sich anschließenden Abschnitten V und VI wird ein Überblick über Partnerschaften und die bei der Tätigkeit der IAO gewonnenen Erkenntnisse gegeben.

Präsenz der IAO in Europa und Zentralasien

210. Die IAO leistet Unterstützung für ihre Mitgliedsgruppen in der Region über ihre Außendienststruktur, die sich aus Büros und nationalen Koordinatoren zusammensetzt. Die politische und strategische Ausrichtung gibt das Regionalbüro für Europa und Zentralasien in Genf vor. Die beiden Fachunterstützungsteams für menschenwürdige Arbeit/Landesbüros (DWT/CO), die in Budapest bzw. Moskau ansässig sind, werden von einem Netzwerk nationaler Koordinatoren unterstützt. Landesbüros werden in Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und in der Türkei unterhalten. Das Büro in Brüssel ist zuständig für die Institutionen der Europäischen Union (EU) und die Benelux-Länder.

211. Die Büros in Moskau, Budapest und Ankara befassen sich im Wesentlichen mit der Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Dazu werden Programme und Projekte durchgeführt, die den von den Mitgliedsgruppen geäußerten Bedürfnissen Rechnung tragen, insbesondere in Form von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit

(DWCPs).¹¹⁰ Sämtliche Büros, auch in der EU, nehmen generell vier Aufgaben wahr: Kommunikation/Visibilität, Vertretung/Partnerschaften, Ressourcenmobilisierung und grundsatzpolitische Beratung. Dem Büro in Brüssel kommt zudem eine zentrale Rolle bei der Förderung der Beziehungen zwischen der IAO und den Europäischen Institutionen als Partnern und Geldgebern.

212. Europa und Zentralasien ist die IAO-Region mit der zweithöchsten Anzahl von Ländern und zugleich eine Region, in der Schwierigkeiten bei der Ressourcenmobilisierung auftreten. Auf ihren Zweijahreshaushalt entfielen im Zeitraum 2016-17 etwa 3,1 Prozent des ordentlichen Haushalts der IAO und 5 Prozent ihrer Mitarbeiter. Der Schwerpunkt lag unverändert auf einem optimalen Einsatz der verfügbaren Ressourcen, u.a. durch Priorisierung der flexiblen Verwendung von Mitteln aus dem Haushalts-Zusatzkonto (HZK)¹¹¹ mit dem Ziel, den Anforderungen der Mitgliedsgruppen in Krisensituationen zu entsprechen. Durch eine aktive Beteiligung an der amtsweiten Ergebniskoordination und Globalen Fachteams war es zudem möglich, die Abstimmung zwischen der IAO-Zentrale und den Außenämtern zu verbessern und bei der Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit einen stärker interdisziplinär ausgerichteten Ansatz zu fördern.

213. Regelmäßige Kontakte wurden mit dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB)/Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) unterhalten. Dies beinhaltete auch die Teilnahme an wichtigen Veranstaltungen dieser Organisationen in der Region. Großer Wert wird darauf gelegt, den Sozialpartnern Gehör zu verschaffen und ihre Prioritäten in den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und nationalen SDG-Prozessen zu berücksichtigen. Zudem bemühte sich die IAO gezielt um den Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen UN-Partnern, der G20 und weiteren Organisationen wie dem Europarat, Eurofound,¹¹² der Europäischen Investitionsbank,¹¹³ der OECD und dem Regionalen Kooperationsrat (RCC).

I. Beschäftigung

214. Vor dem Hintergrund eines schwachen und ungewissen Wirtschaftswachstums hatte Beschäftigung weiter oberste Priorität für die Tätigkeit der IAO in der Region. Dies entspricht auch der Schwerpunktsetzung der Mitgliedsgruppen in der Erklärung von Oslo. Unterstützung wurde insbesondere in Bezug auf die Erarbeitung von Beschäftigungsstrategien, die Förderung der Jugendbeschäftigung, Qualifizierung, die Integration von Arbeitsmigranten in den Arbeitsmarkt, ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen und die Schaffung grüner Arbeitsplätze geleistet.

¹¹⁰ Im fraglichen Zeitraum wurden DWCPs in folgenden Ländern vereinbart: Albanien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Republik Moldau, Montenegro, Serbien, Tadschikistan, Ukraine und Usbekistan.

¹¹¹ HZK-Mittel werden von folgenden Gebern bereitgestellt: Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen und Schweden.

¹¹² Unterzeichnung eines Kooperationsrahmens 2015.

¹¹³ Unterzeichnung einer Vereinbarung 2015.

Wichtigste Erfolge, die mit Unterstützung der IAO erzielt wurden

- Einrichtung eines freiwilligen Peer-Review-Mechanismus zur Jugendbeschäftigung in 15 Ländern Osteuropas und Zentralasiens (Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Georgien, Kasachstan, Kosovo ¹, Kirgisistan, Montenegro, Russische Föderation, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan)
- 2016 Gesetz über die unabhängige Bewertung von Qualifikationen in der Russischen Föderation
- 2017 Annahme einer nationalen Strategie, mit der nicht gemeldete jugendliche Arbeitslose und wirtschaftlich inaktive Jugendliche in Portugal durch aufsuchende Arbeit erreicht werden sollen
- 2017 Annahme einer nationalen Beschäftigungsstrategie für 2017-20 in Aserbaidschan
- Durchführung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen zugunsten der unternehmerischen Initiative von Jugendlichen im ländlichen Raum und einer qualitativ guten Lehrlingsausbildung in städtischen Gebieten in Aserbaidschan
- Erarbeitung eines Weißbuchs zu Empfehlungen für Politikoptionen im Bereich Jugendbeschäftigung in Montenegro
- Annahme nationaler Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung in der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kasachstan und Zypern
- Festlegung von 15 Berufsprofilen für Tourismus, Landwirtschaft und Baugewerbe in der Ukraine und Erarbeitung von 6 beruflichen Standards (zwei für Landwirtschaft und vier für Baugewerbe) in der Republik Moldau
- Annahme einer nationalen Beschäftigungsstrategie in der Republik Moldau
- Pilotweise Erprobung eines Migrationsmoduls im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung in der Republik Moldau und der Ukraine
- Annahme des ersten Aktionsplans zur Beschäftigung von Frauen in der Türkei
- Erstellung nationaler Bewertungsberichte unter Verwendung der EESE-Methodik (Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen) in Albanien, Armenien, der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Georgien, Kirgisistan, Montenegro, der Republik Moldau und der Ukraine

¹ Alle Verweise auf Kosovo sind im Kontext der Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrats zu verstehen.

215. In der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde Unterstützung bei der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und bei der Formulierung verbesserter aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen geleistet. Gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und der Weltbank war die IAO bei der Erarbeitung der nationalen Beschäftigungsstrategie der Republik Mazedonien 2016-20 behilflich, die sowohl angebotsorientierte Fragen als auch Unternehmertum, KMU-Entwicklung und sektorspezifische Maßnahmen thematisiert.

216. In der Republik Moldau ist die mit Unterstützung des IAA und des UNDP entwickelte nationale Beschäftigungsstrategie für 2017-21 das erste Programmplanungsdokument mit SDG-Zielvorgaben und Indikatoren zur menschenwürdigen Arbeit, die auf lokaler Ebene aufgestellt wurden.

217. Eine hauptabteilungsübergreifende Arbeitsgruppe des IAA befasste sich speziell mit europäischen Krisenländern, vor allem mit den Ländern, die während der weltweiten Krise die größten Zuwächse bei der Arbeitslosigkeit verzeichneten, insbesondere Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern. Nationale Studien wurden durchgeführt, aus denen Vorschläge für Politikkonzepte zur Überwindung der Beschäftigungskrise hervorgingen. Auf dieser Grundlage konnte das IAA bei nationalen dreigliedrigen Konferenzen in allen fünf Ländern Bereiche für die Zusammenarbeit aufzeigen. Daraufhin wurde Unterstützung bei der Jugendgarantie gewährt (siehe Kasten 2) und Beratung zu bewährten Verfahren für das Arbeitsrecht erteilt.

Kasten 1
Paket politischer Maßnahmen in Aserbaidschan

Die Mitgliedsgruppen in Aserbaidschan beschlossen neue makroökonomische Konzepte, um auf die Rezession und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen zu reagieren. Dabei stützten sie sich auf einen von der IAO in Auftrag gegebenen Landesbericht über makroökonomische Trends und Politikkonzepte, der Empfehlungen zu Krisenbewältigungsmaßnahmen und strategischen Politikoptionen sowie zur Bereitstellung eines maßgeschneiderten Kurses über makroökonomische Konzepte für die Arbeitsmarktentwicklung und die Formulierung der Beschäftigungspolitik enthielt. Auf der Grundlage dieser Interventionen wurde ein umfassender beschäftigungspolitischer Rahmen ausgearbeitet. Unterstützt wurde auch die Entwicklung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen zur Förderung der unternehmerischen Initiative Jugendlicher im ländlichen Raum und einer qualitativ guten Lehrlingsausbildung in städtischen Gebieten. Zwei Pilotprogramme zu Lohnsubventionen für junge Arbeitsuchende in Baku bzw. junge Unternehmer in ländlichen Gebieten, mit denen 1.600 Familien erreicht wurden, hatten ferner 2016 die Bereitstellung von 4 Millionen US-Dollar aus dem Reservefonds des Präsidenten für die Institutionalisierung eines neuen nationalen Programms zur Entwicklung des Unternehmertums zur Folge. Diese Interventionen und Maßnahmen fanden seither Eingang in die mit Unterstützung des IAA erarbeitete und auf die SDGs abgestimmte Beschäftigungsstrategie 2017-20.

Beschäftigungsförderung und Jugend

218. Ausgehend von den 2012 von der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ und dem Folgeplan des Verwaltungsrats wurden die Mitgliedsgruppen bei der Umsetzung eines mehrgleisigen Ansatzes zugunsten menschenwürdiger Arbeitsplätze für junge Frauen und Männer unterstützt. Im Mittelpunkt standen Wissensentwicklung und -verbreitung, technische Unterstützung und Kapazitätsaufbau sowie Partnerschaften und Anwaltschaft. Um die Gestaltung der Politik und Programme im Bereich Jugendbeschäftigung zu unterstützen, wurden Informationen über bewährte Verfahren bereitgestellt. Dies beinhaltete zwölf nationale Erhebungen in acht Ländern (Armenien, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kirgisistan, Republik Moldau, Montenegro, Russische Föderation, Serbien und Ukraine) über den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben, Veranstaltungen zum gegenseitigen Lernen über Arbeitsmarktübergänge junger Menschen in Osteuropa und Zentralasien und Arbeitsvermittlungsdienste für Jugendliche (September 2014). Zur Erweiterung und Verbreitung des Wissens wurde auch die Datenbank YouthPOL genutzt, die 220 Beschäftigungskonzepte für Jugendliche aus 22 Ländern der Region enthält. Unterstützung wurde für nationale Überprüfungen der Politikkonzepte zu Beschäftigungsmöglichkeiten und Qualifikationen für Jugendliche geleistet. Diese wurden von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen erörtert und für Politikreformen herangezogen, in Kasachstan in Form eines nationalen Aktionsplans, in Zypern in Form eines Aktionsplans für Jugendbeschäftigung und in der Russischen Föderation zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften im Bereich allgemeine und berufliche Bildung im Hinblick auf die Integration berufspraktischer Komponenten in den schulischen Unterricht. Unterstützt wurde zudem die Einrichtung und Anwendung eines freiwilligen Peer-Review-Mechanismus und eines Netzwerks von Experten aus EECA-Ländern (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan)¹¹⁴ zur Politikanalyse und -entwicklung. In der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien galt die Unterstützung der IAO der Erarbeitung und Einführung eines nationalen Aktionsplans, der neue Arbeitsvermittlungsdienste und -programme für junge Menschen vorsieht.

¹¹⁴ Für weitere Einzelheiten siehe Kasten 13.

Kasten 2
Unterstützung von IAO und Europäischer Kommission für
die Einführung von Jugendgarantie-Systemen

Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der IAO bei der Jugendgarantie und als weitere Maßnahme zur Unterstützung bei der Entwicklung von Jugendgarantie-Plänen in ausgewählten EU-Ländern führte die IAO im Zeitraum 2015-17 eine gemeinsame Aktion zu dem Zweck durch, die nationalen Kapazitäten zur Bewertung der Wirksamkeit von Jugendgarantie-Systemen, einschließlich der Lehrlingsausbildung, auszubauen. Zudem diente die Aktion der Stärkung der Überwachungsfunktionen für eine evidenzbasierte Politikgestaltung in Lettland, Portugal und Spanien und der direkten Unterstützung in Form von Beratungsleistungen und Politikdialog in den Bereichen Frühintervention, Aktivierung und Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt. Dabei wurden mehrere Ergebnisse erzielt: i) Strategien für die aufsuchende Arbeit mit wirtschaftlich inaktiven Jugendlichen und Ansätze zu ihrer Identifizierung, zur Erstellung entsprechender Profile und zu ihrer Unterstützung; Portugal brachte die erste landesweite Strategie dieser Art auf den Weg; ii) Entwicklung von Rahmenkonzepten für Überwachung und Evaluierung in Portugal und Spanien mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Maßnahmen zu bewerten, Ergebnisse zu analysieren und korrigierend einzugreifen; iii) Steigerung der Qualität der Jugendgarantie durch Entwicklung einer Methodik, die für den Politikdialog sowie für die Ausgestaltung von Maßnahmen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche in den drei Ländern genutzt wurde; iv) Festlegung von Benchmarks für erfolgreiche Interventionen zur Jugendbeschäftigung. In Spanien bildete sich im Zuge dieser Aktion eine Gemeinschaft von Praxisvertretern der Zentralregierung und der Autonomen Gemeinschaften heraus, die Erkenntnisse über erfolgreiche Interventionen zur Jugendbeschäftigung und bewährte Verfahren in diesem Bereich ausgetauscht und durch verstärkte Zusammenarbeit und Koordination die Politikkohärenz gefördert haben.

219. Auch folgende Arbeiten wurden technisch unterstützt: Strategie für Beschäftigung und Qualifizierung 2015-20 in Albanien, nationale Beschäftigungsstrategie 2017-20 und Gestaltung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Aserbaidschan, Kapazitätsaufbau für Arbeitsvermittlungsdienste und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit Schulungen für etwa 900 Mitarbeiter in Usbekistan und Aserbaidschan, nationaler Aktionsplan zur Jugendbeschäftigung in Kasachstan und Weißbuch mit Empfehlungen zu Politikoptionen für Jugendbeschäftigung in Montenegro.

Roma

220. Mit einer Bevölkerungszahl von schätzungsweise 10 bis 12 Millionen sind die Roma die größte ethnische Minderheit in Europa. Die Förderung menschenwürdiger Arbeit für Roma-Jugendliche, insbesondere für Frauen und Mädchen sowie junge Menschen mit Behinderungen, kann den Armutskreislauf durchbrechen und ihnen dadurch bessere Zukunftsperspektiven eröffnen. Um Roma-Jugendlichen die Integration in den Arbeitsmarkt und den Zugang zu menschenwürdiger Beschäftigung zu ermöglichen, wurde ein Leitfaden samt begleitenden Ausbildungsmodulen erarbeitet, die den Mitgliedsgruppen ein besseres Verständnis von Roma-Fragen vermitteln und die Wissensbasis zu jugendlichen Roma stärken sollen.

Beschäftigung von Frauen

221. Der erste Aktionsplan der Türkei zur Frauenbeschäftigung wird derzeit von der türkischen Arbeitsagentur (İŞKUR) umgesetzt. In dem Plan, der von einem nationalen Fachteam im Auftrag des IAA erarbeitet wurde, wird eine inklusive und kohärente Politik befürwortet, die menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen im Einklang mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ausweitet. Die Fähigkeit der İŞKUR, den Zugang von Frauen zu Arbeitsplätzen zu fördern, wurde auch durch eine verstärkte Sensibilisierung von Führungskräften für die durchgängige Berücksichtigung von Gleichstellungsgrundsätzen und die Erweiterung ihres Wissens in

diesem Bereich gestärkt. Als Gemeinschaftsprojekt der İŞKUR und des IAA wurde eine Untersuchung und Prüfung der aktuellen Praxis der öffentlichen Arbeitsverwaltungen unter dem Aspekt der Gleichstellung konzipiert und durchgeführt. Auch die regelmäßige Arbeitsmarkterhebung der İŞKUR wurde aus geschlechtsspezifischer Perspektive überprüft. Künftig soll ein aktualisierter Fragebogen mit neuen Fragen zur Frauenbeschäftigung verwendet werden.

Qualifizierung und Arbeitsmigration

222. Die Unterstützung bei der Behebung des Missverhältnisses zwischen Arbeitnehmerqualifikationen und den Anforderungen des Arbeitsmarkts erfolgte in erster Linie dadurch, dass entsprechenden Ersuchen der Mitgliedsgruppen nachgekommen wurde.

223. Zur Modernisierung und Weiterentwicklung beruflicher Standards und ihrer Verknüpfung mit Bildungsstandards wurde 2014 in der Russischen Föderation ein nationaler Rat für berufliche Befähigungsnachweise eingesetzt und dem Präsidenten unterstellt. Den Vorsitz im Rat, der auch branchenspezifische Abteilungen umfasst, führt der Leiter des russischen Industriellen- und Unternehmerverbands. Bei der Modernisierung beruflicher Standards und der Entwicklung von Instrumenten und Verfahren zur Bewertung von Befähigungsnachweisen wurde technische Unterstützung in Form der Zusammenstellung, Synthese und Analyse einschlägiger internationaler Erfahrungen gewährt. Einer der neuesten beruflichen Standards, der die Mitarbeiter der öffentlichen Arbeitsverwaltung betrifft, wurde mit Unterstützung des IAA entwickelt. Beratung wurde auch zum Entwurf des Gesetzes über die unabhängige Bewertung von Befähigungsnachweisen erteilt, das im Januar 2017 in Kraft trat.

224. In der Ukraine wurde die Festlegung von 15 Berufsprofilen für drei Sektoren (Tourismus, Landwirtschaft und Baugewerbe), in der Republik Moldau die Erarbeitung von sechs beruflichen Standards (zwei für Landwirtschaft und vier für Baugewerbe) unterstützt.

225. In der Ukraine leitete die IAO den beschäftigungsbezogenen Teil der Bewertung des Wiederaufbaus und der Friedenskonsolidierung (RPA), ein im Zeitraum 2014-15 gemeinsam von der Weltbank, der EU und den Vereinten Nationen durchgeführtes Projekt. Die IAO moderierte Konsultationen über Beschäftigungsmöglichkeiten für Binnenvertriebene und unterstützte die staatliche Arbeitsagentur bei der systematischen Einführung des Programms „Start and Improve Your Business“.

Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt

226. Eine der Initiativen zugunsten der Eingliederung von Migranten in den Arbeitsmarkt in der Region bestand in einem Forschungsprojekt zu neuen Immigranten in Europa, das von der Europäischen Kommission finanziert und vom IAA im Zeitraum 2013-14 in Zusammenarbeit mit dem Migration Policy Institute durchgeführt wurde. Seit 2015 erbringt die IAO in Italien Beratungsleistungen bei der Analyse von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Migranten und fördert den dreigliedrigen Politikdialog in diesem Bereich. Diese Aktivitäten mündeten in ein Pilotvorhaben zur Schaffung von Integrationswegen für Arbeitsmigranten, in das Erkenntnisse aus zwei unter Mitwirkung des IAA erstellten nationalen Berichten einfließen.

Kasten 3
Antwort der IAO auf die Krise im Zusammenhang mit
syrischen Flüchtlingen in der Türkei

Die Türkei ist ein wichtiges Aufnahmeland für Flüchtlinge. Die IAO spielt eine bedeutende Rolle in Bezug auf den Themenkomplex „Existenzgrundlagen“ des Regionalplans Flüchtlinge und Resilienz (3RP),¹ der von UN-Organisationen und Entwicklungspartnern koordiniert wird.

Auf lokaler und nationaler Ebene unterstützte die IAO dreigliedrige Konsultationen zur Förderung beschäftigungsintensiver Gegenmaßnahmen, die bessere Arbeits- und Lebensbedingungen gewährleisten und besonders gefährdete Kategorien syrischer Flüchtlinge, etwa Kinder und Frauen, schützen sollen. Wert wurde auch darauf gelegt, die Wissensbasis zu diesen Fragen zu erweitern und die Arbeitsvermittlung sowohl für syrische Flüchtlinge als auch für die Aufnahmegemeinschaften qualitativ zu verbessern.

Mehrere Projekte wurden im Rahmen der allgemeinen Strategie der IAO durchgeführt, die zum Ziel hat, die Existenzgrundlagen und den sozialen Zusammenhalt der syrischen Flüchtlinge und der Aufnahmegemeinschaften durch Arbeitsmarktintegration und ein inklusives Wirtschaftswachstum auf der Basis der Grundsätze menschenwürdiger Arbeit zu verbessern. 2016 erhielten 1487 syrische und türkische Staatsbürger eine berufliche, technische und kompetenzorientierte Ausbildung. Durch lokale Arbeitsmarkt- und Arbeitgeberbewertungen wurde die Abstimmung von Angebot und Nachfrage gefördert und die Bedarfsermittlung optimiert. Ergänzend zur Ausbildung wurden Sprachkurse angeboten, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen.

¹ Ein koordinierter Plan für Flüchtlinge in Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon und der Türkei.

Förderumfeld für nachhaltige Unternehmen (EERE)

227. Um die Mitgliedsgruppen besser in die Lage versetzt werden, Bewertungen vorzunehmen, evidenzbasierte Berichte zu erstellen und Veränderungen im Geschäftsumfeld zu propagieren, wurde die EERE-Methodik der IAO in Osteuropa und Zentralasien angewendet. Dank einer erhöhten Sensibilisierung der Arbeitgeberverbände und der Erweiterung ihres Wissens konnten Bewertungsberichte auf der Grundlage der EERE-Methodik in Armenien, Georgien, Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan erstellt werden. Dadurch wurde die Notwendigkeit eines förderlichen Umfelds stärker im Bewusstsein der nationalen Akteure in Armenien, Georgien und Kirgisistan verankert und der Weg für die weitere Zusammenarbeit geebnet.

228. Im Einklang mit ihrer Priorität, sozial verantwortliche kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) zu fördern, um Nachhaltigkeit und Wachstum zu gewährleisten, führte die IAO in der Türkei in Partnerschaft mit dem European Turkish Business Centres Network von Ost-Marmara (ABİGEM) das Programm für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen (SCORE) durch. Mit dem Programmmodul „Ausbildung von Ausbildern“ konnten effektive lokale Ausbilderkapazitäten aufgebaut werden, und die Mitgliedsgruppen wurden bei der Erarbeitung einer Methodik für die Schulung und innerbetriebliche Beratung unterstützt. Die teilnehmenden KMUs melden Produktivitätssteigerungen und Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, der Kommunikation und der Arbeitnehmermotivation. Die zweite Programmphase lief 2017 an.

Unterstützung der Schaffung grüner Arbeitsplätze

229. Die Türkei ist eines der Pilotländer des globalen IAO-Projekts für menschenwürdige Arbeit in der grünen Wirtschaft, das den Beschäftigungsaspekten des Übergangs zum ökologischen Wirtschaften gewidmet ist. Zur Unterstützung der Aktivitäten auf Landesebene wurde eine globale Strategie für den Wissensaustausch herangezogen, die Zugang zu aktuellen Informationen und politischer Orientierungshilfe bietet und die Vernetzung und

Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten stärkt. In einem Bericht wurde das Potenzial der Türkei für eine grüne Wirtschaft bewertet und veranschaulicht. Zudem wurde eine interessengruppenübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, in der Regierungsstellen und die Sozialpartner gemeinsam technische Unterstützung für die Schaffung grüner Arbeitsplätze und die Entwicklung entsprechender Politikkonzepte leisten. Die Arbeitsgruppe legte Empfehlungen für eine Strategie für grüne Arbeitsplätze vor. Dabei stützte sie sich auf die in der Bewertungsstudie zu grünen Arbeitsplätzen gewonnenen Erkenntnisse sowie auf nationale Entwicklungspläne, Strategien und Aktionspläne.

Kasten 4

Verbessertes Umfeld für nachhaltige Unternehmen in der Republik Moldau, Serbien, Montenegro und der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

Die Arbeitgeberverbände dieser Länder konnten nennenswerte Ergebnisse erzielen, und zwar auf der Basis von EEE-Bewertungen sowie anhand eines evidenzbasierten Politikkonzepts und eines Anwaltschaft-Toolkits.

In Montenegro nutzte der nationale Arbeitgeberverband (MEF) die Forschungsergebnisse zur Erarbeitung eines Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmens mit dem Titel „Fünf Faktoren, die Unternehmen in den Konkurs treiben“. Der MEF hat seine Fähigkeiten und Kapazitäten im Bereich Anwaltschaft weiter ausgebaut. So nahm er Einfluss auf das Ausländergesetz von 2015, das eine einheitliche Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern vorsieht, und das Krankenversicherungsgesetz von 2016, wonach für Arbeitnehmerinnen im Schwangerschaftsurlaub Löhne und Versicherungsbeiträge gezahlt werden müssen. Nach einer weiteren Initiative des MEF wurde 2013 das Gesetz über die Prävention illegaler Geschäftstätigkeiten verabschiedet. Es hat zum Ziel, die informelle Wirtschaft und unlauteren Wettbewerb einzudämmen.

2014 nahm die Regierung Serbiens entsprechend den Empfehlungen des serbischen Arbeitgeberverbands (SAE) Änderungen des Arbeitsgesetzes an. Die maximal zulässige Dauer eines befristeten Beschäftigungsverhältnisses wurde von 12 auf 24 Monate verlängert (und kann in einigen Fällen sogar länger ausfallen). Zudem werden Abfindungen nun nach der Dauer der Beschäftigung bei dem betreffenden Arbeitgeber berechnet.

In der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien erstellten der nationale Unternehmerverband (BCM) und der nationale Arbeitgeberverband (OEM) anhand von Forschungsergebnissen gemeinsam einen Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmen mit dem Titel „Unternehmensprioritäten für ein nachhaltiges Wachstum“. Zwischen 2014 und 2016 arbeiteten beide Verbände weiter an der Schaffung eines Förderumfelds für nachhaltige Unternehmen und legten fünf Positionspapiere mit grundsatzpolitischen Empfehlungen vor (Zugang zu Finanzierung, Unternehmenskultur, fairer Wettbewerb, förderliche rechtliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen, Rechtsstaatlichkeit und gesicherte Eigentumsrechte).

In der Republik Moldau flossen die Erkenntnisse aus dem EEE-Bericht in einen Strategischen Grundsatzpolitischen Rahmen mit dem Titel „Sieben Hürden für Unternehmen“ ein, der Ende 2013 vom nationalen Arbeitgeberverband (CNPM) auf einem von ihm selbst veranstalteten und bis dahin größten Wirtschaftsgipfel in der Geschichte des Landes vorgestellt wurde. Im September 2014 unterzeichnete der CNPM eine Vereinbarung mit der Regierung, die sich darin verpflichtete, den sozialen Dialog und das Geschäftsumfeld im Land zu verbessern und insbesondere die informelle Wirtschaft, unlauteren Wettbewerb und Korruption zurückzudrängen.

230. In den vergangenen vier Jahren haben die Mitgliedsgruppen im Westbalkan ein wachsendes Interesse an der grünen Wirtschaft als Quelle von Arbeitsplätzen, insbesondere in den Bereichen Recycling, Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger, gezeigt. Die Unterstützung erfolgte u.a. in Form von Schulungen und zwei Projekten für grüne Arbeitsplätze:

- In Serbien ging es bei dem Projekt „Stärkung des sozialen Zusammenhalts auf dem Arbeitsmarkt durch Unterstützung für benachteiligte und schutzbedürftige Gruppen“ darum, Hindernisse für ein Pilotvorhaben in der Recyclingwirtschaft aus wirtschaftlicher, sozialer und institutioneller Sicht zu bewerten und ein System zur Umwandlung informeller Tätigkeit in grüne und menschenwürdige Beschäftigung in dieser Branche vorzuschlagen.

- In Montenegro trug das Projekt zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Landes durch eine Politik für nachhaltiges Wirtschaftswachstum (2016-17) zu einem günstigeren Umfeld für die Entstehung eines ökologisch orientierten Clusters von Unternehmen und Arbeitgebern in den Bereichen Abfallbewirtschaftung, Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger auf lokaler Ebene bei.

II. Sozialschutz

231. In Anbetracht der Schwierigkeiten in der Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik, die durch geringes Wirtschaftswachstum, eine schleppende Erholung und Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in vielen Ländern, die Alterung der Bevölkerung und einen hohen Grad an Informalität bedingt waren, betraf die Unterstützung vor allem die Förderung angemessener und nachhaltiger Sozialschutzsysteme, die Verbesserung des Arbeitsschutzes, faire Regelungen zum Arbeitsentgelt und Hilfe beim Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft.

Wichtigste Erfolge dank Unterstützung der IAO

- In Armenien wurde ausgehend von Empfehlungen des IAA das Vergütungssystem für Beschäftigte des öffentlichen Sektors reformiert und die nationale Gesetzgebung geändert.
- Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 167) über den Arbeitsschutz im Bauwesen, 1988, und des Übereinkommens (Nr. 176) über den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1995, durch die Türkei.
- Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, für alle neun Zweige der sozialen Sicherheit durch die Ukraine.
- In Griechenland einigten sich Regierung und Sozialpartner auf einen Fahrplan zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit für 2016-19.
- In Tadschikistan wurden eine Strategie zur Entwicklung des Sozialschutzes für 2016-20 und ein nationales Programm für die Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen für 2017-20 gebilligt.
- In Kirgisistan wurde der Sozialversicherungsschutz durch prioritäre Förderung nationaler sozialer Basis-schutzniveaus und die Annahme eines Programms für soziale Entwicklung für 2015-17 (Erlass Nr. 85 vom 27. Februar 2015) ausgeweitet.
- Kasachstan billigte 2015 ausgehend von Empfehlungen und Ratschlägen der IAO Erlasse zur Berechnung des Existenzminimums. Ein nationaler Aktionsplan zum Arbeitsschutz wurde 2015 verabschiedet.
- Die Republik Moldau unterzeichnete 2013 mit Belgien, Polen und Ungarn, 2014 mit Litauen und 2017 mit Deutschland bilaterale Abkommen über die soziale Sicherheit von Arbeitsmigranten, um Sozialversicherungsansprüche und -leistungen für diese Personen und ihre Familien zu koordinieren.
- In Zypern billigten die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen eine vom IAA erstellte versicherungsmathematische Bewertung des nationalen Sozialversicherungssystems.

Entwicklung und Verbesserung nationaler Sozialschutzsysteme, einschließlich sozialer Basisschutzniveaus

232. Entsprechend den Kommentaren des IAO-Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) evaluieren Versicherungsmathematiker des IAA derzeit die Fähigkeit der nationalen Sozialschutzsysteme in Griechenland und anderen europäischen Ländern, darunter Estland, Portugal und Rumänien, die geschützten Personen über der Armutsschwelle zu halten.

233. In Zypern trug das IAA durch Empfehlungen und Orientierungshilfe zur Stärkung der Nachhaltigkeit, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit von Sozialschutzleistungen und zur Steigerung des Vertrauens in das System der sozialen Sicherheit bei. 2016 wurde eine versicherungsmathematische Bewertung des nationalen Sozialversicherungssystems erstellt und von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen gebilligt. Auch der Kapazitätsaufbau wurde unterstützt. Eine quantitative Bewertung der sozialen und finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen auf beitragsfinanzierte und nicht beitragsfinanzierte Systeme der sozialen Sicherheit erfolgt 2017.

234. Zudem erstellte das IAA technische Anmerkungen zu 35 Ländern in der Region, die die Anwendung der Bestimmungen zur sozialen Sicherheit in internationalen Verträgen über soziale Rechte (u.a. in der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit und der Europäischen Sozialcharta) betreffen. Diese umfassenden Bewertungsinstrumente verknüpfen die ökonometrische Analyse statistischer Daten mit den entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen. Das IAA und das Internationale Ausbildungszentrum in Turin bieten ein Schulungsprogramm an, in dem es um die integrierte Wahrnehmung der Verpflichtungen zur Einhaltung ratifizierter internationaler Verträge über soziale Rechte, etwa des von der Ukraine im Juni 2016 ratifizierten Übereinkommens (Nr. 102), und die diesbezügliche Berichterstattung geht.

235. Mit Unterstützung des IAA konnten die Mitgliedsgruppen in Kirgisistan den Aufbau eines umfassenden Sozialschutzsystems und die Ausweitung des Sozialschutzes vorantreiben, indem sie prioritär auf nationale soziale Basisschutzniveaus hinwirkten. Das 2015 verabschiedete Programm zur Entwicklung des Sozialschutzes (2015-17) und der dazugehörige Aktionsplan verweisen unmittelbar auf das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, und richten sich speziell an einkommensschwache Familien mit Kindern, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen. Zur Verbesserung der nationalen sozialen Basisschutzniveaus sieht der Aktionsplan u.a. einen bewertungsbasierten nationalen Dialog über Sozialschutz (SP-ABND) vor. Dieser Prozess wurde von der IAO in Zusammenarbeit mit UNICEF, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), UN Women und dem Welternährungsprogramm (WFP) geleitet.

Kasten 5

Schutz der Rechte moldauischer Arbeitsmigranten durch Abkommen über die soziale Sicherheit

Die Republik Moldau ist ein wichtiges Herkunftsland von Arbeitsmigranten: Schätzungsweise 0,6 bis 1 Millionen moldauische Staatsangehörige gehen in Europa und darüber hinaus einer Beschäftigung nach. Die Abhängigkeit der Republik Moldau von Auslandsüberweisungen ist die zweithöchste in der Welt.

Zum Schutz der Sozialversicherungsansprüche von Arbeitsmigranten unterzeichnete die Republik Moldau mit Unterstützung der IAO mehrere bilaterale Abkommen über die soziale Sicherheit mit EU-Mitgliedstaaten, darunter 2013 mit Belgien, Polen und Ungarn, 2014 mit Litauen und 2017 mit Deutschland.

236. Auf EU-Ebene bildete die Arbeit des IAA zu Sozialschutzstatistiken sowie zu Indikatoren und Richtwerten für menschenwürdige Arbeit, darunter Angemessenheit der Leistungen, Referenzlöhne und Lohnersatzquoten, eine Informationsgrundlage für den Bericht der Europäischen Kommission von 2015 über die Angemessenheit der Renten und Pensionen („Pension Adequacy Report“).

Stärkung des Arbeitsschutzes

237. Die Unterstützung bei der Verbesserung des Arbeitsschutzes erfolgte im Wesentlichen in Form von Gegenmaßnahmen in Krisensituationen, insbesondere nach den tragischen Minenunglücken in der Türkei. Eine nationale dreigliedrige Tagung, die vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit in Zusammenarbeit mit dem IAA ausgerichtet wurde, hatte zur Folge, dass technische Unterstützung bei der Verbesserung des Arbeitsschutzes im Einklang mit IAO-Normen und den Kommentaren der IAO-Aufsichtsorgane geleistet wurde und die Türkei die Übereinkommen Nr. 167 und 176 ratifizierte. In einer Defizitanalyse wurde das geltende türkische Recht mit den Bestimmungen der neu ratifizierten Übereinkommen verglichen. Zudem validierten die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen eine multidisziplinäre Studie zu vertraglichen Regelungen in türkischen Kohlebergwerken, die das wirtschaftliche Umfeld der Bergbauindustrie und die Lenkungs- und Regulierungsstruktur des Sektors beleuchtete. Um das Bewusstsein für eine sichere Arbeitskultur zu schärfen, wurde die Berufsausbildung für syrische Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften in mehreren Berufen um Arbeitsschutzmodule erweitert.

238. In Kasachstan und Kirgisistan wurden die Länderprofile für den Arbeitsschutz aktualisiert und von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen validiert. Ein 2015 vom Parlament Kasachstans beschlossener nationaler Aktionsplan enthält Politikkonzepte und Aktivitäten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. In Kirgisistan wurde Ende 2016 ein nationales Arbeitsschutzprogramm verabschiedet. In Tadschikistan wurde das von einer dreigliedrigen Arbeitsgruppe aktualisierte Länderprofil für den Arbeitsschutz im November 2016 validiert. Es soll als wichtige Grundlage für die Entwicklung eines nationalen Arbeitsschutzprogramms dienen.

Förderung einer nachhaltigen Lohnpolitik

239. Der *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality* lieferte empirische Belege für die wichtige Rolle von Löhnen und Lohnpolitik bei der Ermittlung der Einkommensverteilung in den Ländern der Region. Der *Global Wage Report 2016/17: Wage inequality in the workplace*, der sich auf die EU-Verdienststrukturerhebung stützt, gibt weiteren Aufschluss über die Lohnungleichheit. Durch eine Verbesserung der Kapazitäten des IAA in den Bereichen Analyse, Statistik und Informationsverbreitung konnte auch die Unterstützung in Lohnfragen global wie national verbessert werden. IAA-Analysen zum Thema Mindestlohn flossen zudem in die Debatte über die europäische Säule sozialer Rechte ein.

240. Albanien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Russische Föderation, Serbien, Montenegro, Tadschikistan und die Ukraine wurden in lohnpolitischen Fragen unterstützt. Begleitend dazu erstellte die IAO einen Leitfaden zu Mindestlöhnen. Im Vordergrund standen die Festsetzung von Mindestlöhnen und die Vergütung im öffentlichen Sektor.

241. In Armenien wurde ausgehend von Empfehlungen des IAA das Vergütungssystem für Beschäftigte des öffentlichen Sektors reformiert und das diesbezügliche Gesetz geändert.

Unterstützung beim Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft

242. Die erste subregionale Konferenz zur informellen Wirtschaft für die Länder Osteuropas und Zentralasiens, die im November 2013 in der Russischen Föderation stattfand, bot Gelegenheit, das Verständnis von Fragen der Informalität zu verbessern und das Wissen über informelle Wirtschaft und informelle Beschäftigung zu vertiefen. Auf der Konferenz wurde ein IAA-Papier über die Erleichterung des Übergangs zur Formalität in ausgewählten GUS-Ländern vorgestellt, das in Politikempfehlungen mündete. Im Zuge der Konferenz wurde ein Bericht über die „Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft in diesen GUS-Ländern“ angenommen.

Kasten 6

Unterstützung beim Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft in Griechenland

Im August 2015 wurde das Unterstützungsprogramm für Griechenland im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus von der griechischen Regierung und der Europäischen Kommission gebilligt. Die dazugehörige Vereinbarung sieht die Annahme eines integrierten Aktionsplans zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit vor. In diesem Zusammenhang führt das IAA seit 2016 in Zusammenarbeit mit der Regierung und den Sozialpartnern ein Projekt durch, das nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit begegnen und die Arbeitsaufsicht stärken soll. Im Einvernehmen mit der Regierung und den Sozialpartnern wurde ein Fahrplan zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit für 2016-19 aufgestellt. Zum Austausch von Wissen und zur Förderung bewährter Verfahren aus anderen Ländern wurden Workshops über Strategien für die Arbeitsaufsicht abgehalten. Zudem wurde eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, eine Aufsichtskampagne zu konzipieren.

243. Als Folgemaßnahme zur Annahme der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, wurden in der Republik Moldau, in Bosnien und Herzegowina und in Montenegro mehrere technische Interventionen im Zusammenhang mit der informellen Wirtschaft durchgeführt. Der Wissensaustausch zwischen den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in der Region wurde im Rahmen einer Regionalkonferenz über die Formalisierung der informellen Wirtschaft in Europa und Zentralasien gefördert, die 2015 in Montenegro stattfand.

244. Auf der Grundlage einer nationalen Studie über die quantitative und qualitative Dimension der informellen Wirtschaft und der informellen Beschäftigung wurden in der Republik Moldau dreigliedrige Strategien validiert und geeignete Überwachungsmechanismen entwickelt. In Zusammenarbeit mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen wurden Aktivitäten zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Vorteile der Formalisierung der Wirtschaft durchgeführt. Mitarbeiter der Arbeitsaufsichtsbehörden, Träger der sozialen Sicherheit, Statistikämter und Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbände erhielten eine Ausbildung zur Einbindung der informellen Wirtschaft.

III. Sozialer Dialog

245. Die IAO förderte weiter eine starke und verantwortungsbewusste Sozialpartnerschaft durch sozialen Dialog auf allen Ebenen, um gemäß der Forderung in der Erklärung von Oslo zu einer ausgewogenen Verteilung, sozialem Fortschritt und Stabilität auf der Grundlage einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik beizutragen. Zweck der Unterstützung war es, bei Regierungen und Sozialpartnern Kapazitäten aufzubauen, dreigliedrige und zweigliedrige Institutionen für sozialen Dialog und Politikkoordination einzusetzen und/oder zu stärken und das Arbeitsrecht zu verbessern.

Wichtigste Erfolge dank Unterstützung der IAO

- 2015 Wiedereinsetzung einer nationalen dreigliedrigen Kommission in Georgien.
- 2016 Einsetzung einer nationalen dreigliedrigen Kommission für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten in Aserbaidschan.
- Schaffung eines nationalen Mechanismus für die friedliche Beilegung tarifvertraglicher Streitigkeiten und Einsetzung von sechs lokalen Wirtschafts- und Sozialräten in der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.
- Arbeitgeberverbände in Georgien, Armenien und Usbekistan nahmen Aktionspläne für die Konzeption von Schulungsangeboten zum Arbeitsschutz für ihre Mitglieder an.
- Inbetriebnahme einer subregionalen Datenbank zum Arbeitsrecht für 13 mittel- und osteuropäische Länder (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Republik Moldau, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, Slowakei, Ukraine und Ungarn).
- Das deutsche Bundeskabinett nahm im Januar 2017 ein Gesetz zur Förderung der Transparenz in der Entgeltstruktur privater Unternehmen an, das in Bezug auf Löhne und Lohnverhandlungen für mehr Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen sorgen soll.
- In Kirgisistan, Tadschikistan und Aserbaidschan wurden die ersten Tarifverträge geschlossen, die die Interessen und Bedürfnisse informeller Arbeitnehmer berücksichtigen.
- Auch Arbeitgeberverbände in Albanien, der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, der Republik Moldau, Serbien und der Ukraine erarbeiten und verabschiedeten Strategiepläne.
- In Aserbaidschan, Kirgisistan, der Republik Moldau, Montenegro und Tadschikistan erarbeiten Gewerkschaften Aktionspläne für den Schutz, die Vertretung und die Organisation informeller Arbeitnehmer.
- In Kasachstan, Georgien und Usbekistan wurde die gewerkschaftliche Bildung modernisiert.
- In den Westbalkanländern war die Arbeitsweise nationaler Wirtschafts- und Sozialräte Gegenstand von Peer Reviews, aus denen Empfehlungen zur Umsetzung durch die einzelnen Räte hervorgingen.

Stärkung von Arbeitsrecht, sozialem Dialog und Tarifverhandlungen

246. Technische Hilfe bei der Reform des Arbeitsrechts ist ein wichtiger Aspekt der Unterstützung, die die IAO den Ländern in der Region gewährt. Derartige Hilfe wurde seit 2013 folgenden Ländern zuteil: Albanien (2014), Armenien (2015 und 2017), Aserbaidschan (2013), Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (2016), Georgien (2013 und 2016), Griechenland (2014, 2015, 2016 und 2017), Kasachstan (2013 und 2015), Portugal (2013 und 2015), Rumänien (2015), San Marino (2016), Serbien (2014) und Ukraine (2013 und 2016).

247. In einigen Fällen bezog sich die technische Hilfe auf allgemeine arbeitsrechtliche Vorschriften, die Themen wie Arbeitsbeziehungen, Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Arbeitsbedingungen, Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen behandeln. In anderen Fällen galten die Hilfeersuchen spezifischen Gesetzen oder Fragen, etwa Arbeitsmigration (Georgia 2013), Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Portugal 2013), individuelle Arbeitsstreitigkeiten (Portugal 2013) und Zwangsarbeit (Portugal 2015). Viele Ersuchen um technische Hilfe bei der Arbeitsrechtsreform betrafen zudem Fragen im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und sozialem Dialog (Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 2016, Griechenland 2014, 2015, 2016 und 2017, Kasachstan 2013 und Rumänien 2015).

248. Die Hilfe zum Arbeitsrecht und zu Tarifverhandlungssystemen beinhaltete auch technische Unterstützung für nationale Institutionen des sozialen Dialogs, vergleichende evidenzbasierte Unterstützung nationaler dreigliedriger Konsultationen über die Reform von

Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen sowie Wissensgenerierung auf nationaler (Albanien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, die Ehemalige jugoslawische Republik, Georgien, Kirgisistan, Mazedonien, Montenegro, Republik Moldau, Serbien und Ukraine) und subregionaler Ebene (Netz der Agenturen für die friedliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in den Westbalkanländern, Bulgarien und Rumänien).

249. Zu den dreigliedrigen Institutionen des sozialen Dialogs, die von der IAO in der Region unterstützt wurden, zählte der nationale Wirtschafts- und Sozialrat der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die Unterstützung war darauf ausgerichtet, seine Rechtsgrundlage, Zusammensetzung, Organisation und Arbeitsweise zu verbessern sowie seine Rolle und seinen Einfluss in der Politikgestaltung (etwa bei der Festsetzung von Mindestlöhnen) zu stärken.

Kasten 7
Reform des Arbeitsgesetzes in Georgien

Das neue Arbeitsgesetz Georgiens von 2013 enthält mit Unterstützung des IAA formulierte Bestimmungen, die die Grundlagen für die gesetzliche und die rechtswidrige Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen legen und ein Recht auf Einspruch gegen ungerechtfertigte Entlassung vorsehen. Damit wurden Bestimmungen aufgehoben, die die willkürliche Kündigung eines Arbeitsvertrags zuließen. Andere Änderungen betreffen neue Regelungen zur Vereinigungsfreiheit, zum dreigliedrigen sozialen Dialog und seinen Institutionen sowie einen Mechanismus zur Schlichtung tarifvertraglicher Streitigkeiten.

250. Nachdem die IAO und die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in Aserbaidschan seit 2013 gemeinsam auf die Institutionalisierung eines nationalen Mechanismus für den dreigliedrigen sozialen Dialog hingewirkt hatten, wurde eine nationale dreigliedrige Kommission für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten geschaffen und im September 2016 parallel zur Unterzeichnung eines neuen DWCP für 2016-20 offiziell eingesetzt.

251. Auch die dreigliedrige Kommission für soziale Partnerschaft in Georgien wurde mit Unterstützung der IAO neu belebt. Ihr 2016 angenommener Strategieplan eröffnet Möglichkeiten für Fortschritte in Themenbereichen der Arbeitsrechtsreform.

252. In der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde die fachliche Kapazität der Sozialpartner, auf konstruktive Weise einen sozialen Dialog und Tarifverhandlungen zu führen, in sechs Sektoren gestärkt (Baugewerbe, Textilien, Landwirtschaft, Handel, Verkehr und Energie). Mit Unterstützung der IAO konnte die Tarifbindung auf Sektorebene um 10 Prozent gesteigert werden.

253. Die Arbeitnehmerverbände in der Region trugen zur Erörterung und Abfassung der Empfehlung Nr. 204 und anschließend 2015 zur Erstellung und Umsetzung nationaler und subregionaler Aktionspläne bei. In Kirgisistan, Tadschikistan und Aserbaidschan fanden nationale Sensibilisierungskampagnen zur Vertretung informeller Arbeitnehmer und zum Schutz ihrer Rechte statt. Erstmals wurden in Tarifverträgen die Interessen und Bedürfnisse informeller Arbeitnehmer berücksichtigt. Tadschikische Gewerkschaften setzten sich aktiv für die Ratifizierung des Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, und die Umsetzung des Übereinkommens (Nr. 177) über Heimarbeit, 1996, ein.

254. Mit Unterstützung der IAO förderten russische Gewerkschaften die internationalen Arbeitsnormen. An der russlandweiten Kampagne „Menschenwürdige Arbeit in den Mittelpunkt der Sozialpolitik stellen“, die im Zeitraum 2012-14 zur Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit durchgeführt wurde, beteiligten sich mehr als 800 Gewerk-

schaftsführer und Aktivisten aus 83 russischen Regionen. Im Anschluss an Initiativen der russischen Gewerkschaften (Bund unabhängiger Gewerkschaften Russlands (FNPR) und Arbeitnehmerverband Russlands (KTR)) ratifizierte Russland das Übereinkommen Nr. 144.

Kasten 8

Nationaler dreigliedriger Ausschusses für menschenwürdige Arbeit und Entwicklungszusammenarbeit in Tadschikistan

Im Juli 2016 wurde der nationale dreigliedrige Ausschusses für menschenwürdige Arbeit in Tadschikistan im Rahmen einer Pilotinitiative der IAO in 15 Ländern eingerichtet, mit der die Rolle der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei der Konzeption, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von IAO-Programmen und -Projekten und bei der Umsetzung der Agenda 2030 auf nationaler Ebene gestärkt werden soll.

Der Ausschuss förderte den sozialen Dialog zwischen wichtigen nationalen Akteuren mit dem Ziel, die Agenda für menschenwürdige Arbeit voranzubringen und nationale Prioritäten auf diesem Gebiet zu unterstützen. Folgende Schwerpunktbereiche wurden in das nationale DWCP aufgenommen: Arbeitsmarktstrategie, nationales Arbeitsschutzprogramm 2013-16, Strategie für Sozialschutz 2016-25, staatliches Sozialschutzprogramm für Menschen mit Behinderungen 2016-20 und UNDAF 2016-20.

255. Die hochrangige dreigliedrige Tagung über sozialen Dialog, die 2014 von der IAO in Griechenland ausgerichtet wurde, um zentrale Aspekte der Arbeit, insbesondere Massenentlassungen und Arbeitsbeziehungen, zu behandeln, hatte technische Hilfe für Griechenland zur Folge. Im Rahmen der Vereinbarung zwischen Griechenland und den EU-Institutionen beriet das IAA 2016 die Gruppe unabhängiger Sachverständiger, die Reformvorschläge für die Gesetzgebung zu Tarifverhandlungen, Massenentlassungen und Arbeitskampfmassnahmen erarbeitete.

256. Im Februar 2016 erhielt Belarus technische Unterstützung bei der Anwendung des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, und des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949.

257. Um die Kapazitäten der Sozialpartner und der zuständigen öffentlichen Einrichtungen auszubauen und den sozialen Dialog stärker ins Blickfeld zu rücken, wurde 2016 in der Türkei mit EU-Unterstützung ein Projekt zur Bereitstellung von technischer Hilfe bei der Verbesserung des sozialen Dialogs im Erwerbsleben eingeleitet.

Kasten 9

Einrichtung eines nationalen Mechanismus für die friedliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

In der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde erstmals ein Mechanismus für die friedliche Beilegung tarifvertraglicher Streitigkeiten eingerichtet. Dem vorausgegangen war politische und rechtliche Beratung für die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zur Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften. In Zusammenarbeit mit dem Turiner Zentrum und der irischen Workplace Relations Commission wurde ein Lehrplan für die laufende Ausbildung von Ausbildern erarbeitet und ein Verzeichnis von 90 im Arbeitsrecht qualifizierten Schlichtern und Schiedspersonen erstellt. Zudem wurde ein elektronisches Informationssystem für das Fallmanagement (CMIS) entwickelt, das vom Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik zusammen mit dem Register der Schlichter und Schiedspersonen im Bereich Arbeitsrecht genutzt wird, um den Mechanismus für die friedliche Beilegung tarifvertraglicher Streitigkeiten zu verwalten.

258. Im Rahmen einer Studie über Dreigliedrigkeit und territorialen sozialen Dialog wurden neue Formen der Zusammenarbeit mit den öffentlichen Behörden und den Sozialpartnern auf lokaler Ebene erkundet. Das Forschungsprojekt befasst sich schwerpunktmäßig

mit Frankreich, bietet aber auch eine vergleichende europäische Perspektive, insbesondere aus dem Blickwinkel Italiens und Deutschlands. Die Studie wurde 2016 bei der Neueinteilung der Regionen in Frankreich herangezogen, um Konsultationen zwischen den regionalen Sozialpartnern und den neuen Regionalregierungen zu fördern. In Dijon war das IAA an der Vorbereitung der ersten Regionalkonferenz über Beschäftigung, Ausbildung und die Rolle des sozialen Dialogs (November 2016) beteiligt. Anfang 2017 wurde die Studie im Verbund mit dem Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP) bei einer Schulung für regionale soziale Akteure verwendet.

259. In Zusammenarbeit mit dem Turiner Zentrum setzt das IAA derzeit die den Kapazitätsaufbau betreffenden Komponenten des Entwurfs einer Vereinbarung von IAO und EU über die gemeinsame Verwaltung im Bereich Arbeitsbeziehungen und sozialer Dialog um. Zwischen 2013 und 2016 wurden insgesamt 1.495 Personen (692 Arbeitnehmer, 473 Arbeitgeber und 330 staatliche Bedienstete) geschult.

Kasten 10

Datenbank CEELex und Netz nationaler Rechtssachverständiger für Arbeit und Arbeitsbeziehungen in den Ländern Mittel- und Osteuropas

Die Datenbank zur Arbeitsgesetzgebung der Länder Mittel- und Osteuropas (CEELex) ist eine Zusammenstellung von Rechtstexten im Bereich Arbeit und Arbeitsbeziehungen in 13 mittel- und osteuropäischen Ländern (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Republik Moldau, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, Slowakei, Ukraine und Ungarn). Sie ist als Hilfsmittel für Politikgestalter gedacht und soll vergleichende, alle sechs Monate aktualisierte Daten über ein Netz von Sachverständigen dieser Länder bereitstellen. CEELEX ging im Juni 2017 ans Netz.

Arbeitsaufsichtsbehörden

260. In mehreren Ländern wurde Unterstützung dahingehend geleistet, wirksamere Arbeitsaufsichtsbehörden zu schaffen. In der Ukraine wurde die Einrichtung einer effektiven staatlichen Arbeitsvermittlung mit einer integrierten Arbeitsaufsichtsbehörde unterstützt, die für die Einhaltung des Arbeitsrechts, Arbeitsschutz, Arbeitsbeziehungen, die gesetzliche Sozialversicherung und die Aufsicht über den staatlichen Bergbau zuständig ist.

261. In Georgien wurden auf der Grundlage einer Defizitanalyse des aktuellen Überwachungssystems Empfehlungen zur Einrichtung eines nationalen Arbeitsaufsichtsamts abgegeben, das den IAO-Normen entspricht. Schulungen wurden auch zu den Themen Arbeitsaufsicht, Gefahrenerkennung und Arbeitsunfälle durchgeführt.

262. In Armenien wird derzeit im Rahmen einer Vereinbarung über technische Zusammenarbeit zwischen IAO und EU die Stärkung der Arbeitsverwaltung unterstützt.

Direkte Unterstützung für die Mitgliedsgruppen

263. Ein wesentliches Ziel der Unterstützung, die die IAO den Arbeitnehmerverbänden gewährt, besteht im Aufbau von Kapazitäten, damit sie wirksamer dafür sorgen können, dass arbeitsrechtliche Vorschriften im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen formuliert und angewendet werden. In der Republik Moldau wurden die Gewerkschaften verstärkt zur Nutzung der IAO-Aufsichtsmechanismen befähigt. Unterstützt wurde auch der Kapazitätsaufbau in Armenien, Kasachstan und der Russischen Föderation. Zudem wurden

IAO-Handbücher zu den Themen multinationale Unternehmen, Beschäftigungsförderung und informelle Wirtschaft übersetzt und in der Region erprobt.

264. Zum Austausch von Informationen über Geschlechterfragen, die informelle Wirtschaft und den Arbeitsschutz wurde auf subregionaler Ebene ein Netz von Gewerkschaften aus Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan und Kirgisistan eingerichtet.

265. Arbeitgeberverbände in Armenien, Georgien und Usbekistan erhielten umfangreiche Unterstützung bei der Entwicklung nachhaltiger Dienste für ihre Mitglieder. Mit Hilfe der IAO konnten Arbeitgeberverbände in diesen Ländern Aktionspläne für die Konzeption von Schulungsangeboten zum Arbeitsschutz für ihre Mitglieder aufstellen und umsetzen. Auch in Albanien, der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, der Republik Moldau, Serbien und der Ukraine nahmen Arbeitgeberverbände Strategiepläne an, die derzeit umgesetzt werden. Der nationale Arbeitgeberverband Montenegros (MEF) bietet neuerdings einen Dienst zur Beseitigung von Diskriminierung am Arbeitsplatz an, der Schulungen, Leitlinien und einen Verhaltenskodex für Arbeitgeber umfasst. Vor dem Hintergrund der Änderungen des Arbeitsgesetzes vom Juli 2014 konzipierte der serbische Arbeitgeberverband (SAE) ein Schulungsprogramm und veröffentlichte einen neuen Leitfaden.

266. Im Rahmen des von der EU geförderten Projekts zum sozialen Dialog in der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden der nationale Unternehmerverband (BCM) und der nationale Arbeitgeberverband (OEM) bei der Entwicklung von Strategieplänen unterstützt, in denen sie ihre Mission, Vision, strategischen Ziele, Strategien, kritischen Erfolgsfaktoren und zentralen Leistungsindikatoren festlegen. Im Zuge der Umsetzung der Strategiepläne beschlossen beide Organisationen, ihre Sichtbarkeit zu erhöhen und ihr Profil zu schärfen. 2015 erhielten die beiden Organisationen vom IAA technische Unterstützung bei der Marktforschung und der Erarbeitung von Marketing- und Kommunikationsplänen. Die Umsetzung dieser Pläne beinhaltete u.a. Roadshows, eine deutlich größere Medienpräsenz, verbesserte Websites, vermehrte Auftritte in sozialen Medien und die Entwicklung von Video- und Werbematerial für Unternehmen. Dies hatte beträchtliche Auswirkungen auf die Mitgliederzahl: Der OEM und der BCM verzeichneten als Folge des Projekts einen Mitgliederzuwachs von 12 bzw. 10 Prozent.

267. 2014 war die IAO dem nationalen Arbeitgeberverband der Republik Moldau (CNPM) bei der Gründung von zehn territorialen Verbänden und der Ausweitung seiner Dienste auf die Regionen behilflich. Um die neuen Verbände zu unterstützen, erarbeitete der CNPM Materialien für die Anwaltschaft und stellte Schulungsangebote und Praxisleitfäden für gute Verwaltungsführung, Strategieplanung, soziale Partnerschaften, Risikobewertung am Arbeitsplatz, steuerliche Informationsunterlagen und Leitfäden zu Arbeitsdisziplin und -streitigkeiten für Arbeitgeber bereit.

268. Darüber hinaus wurden in der Republik Moldau drei territoriale dreigliedrige Kommissionen für Konsultationen und Tarifverhandlungen eingerichtet, und zwar in den Bezirken Edinet, Balti und Cahul. Dank der unmittelbaren Einbindung lokaler Arbeitgeberverbände in die Verhandlungen konnten sechs territoriale Tarifverträge geschlossen werden (von denen ein Drittel derzeit in Kraft ist).

IV. Internationale Arbeitsnormen

269. Im Hinblick auf die umfassende Verwirklichung der Erklärung über soziale Gerechtigkeit galt die Unterstützung bei der Förderung der internationalen Arbeitsnormen vor allem dem Ziel, ihre Ratifizierung zu einer Priorität für alle zu machen und ihre wirk-

same Anwendung zu gewährleisten. Unterstützt wurden u.a. Aktivitäten zur Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz und zur Gewährleistung von Entgeltgleichheit für Männer und Frauen.

Wichtigste Erfolge dank Unterstützung der IAO

- Seit April 2013 68 Ratifizierungen technischer Übereinkommen in 29 Ländern, davon 13 Ratifizierungen des Seearbeitsübereinkommens, 2006, und sieben Ratifizierungen des Übereinkommens (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006.
- Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, durch Usbekistan. Damit ist dies die erste Region, in der alle grundlegenden Übereinkommen von allen Ländern ratifiziert wurden.
- Elf Ratifizierungen des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930.
- Zwei Ratifizierungen des Übereinkommens Nr. 144 (Russische Föderation und Tadschikistan).

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und Förderung der internationalen Arbeitsnormen

270. Um die Mitglieder bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf die Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu unterstützen, verfolgte die IAO weiter eine integrierte, auf Rechte gegründete Strategie zur Stärkung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Institutionen, einschließlich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, und zur Förderung des Engagements der innerstaatlichen Pflichtenträger, Rechteinhaber und Unternehmen. Als Richtschnur für die Festlegung von Prioritäten und die Wahl von Handlungsoptionen und länderspezifischen Interventionen in diesem Bereich dienten die Kommentare des CEACR.

271. Im Anschluss an Analysen der Rechts- und Umsetzungslücken sowie dreigliedrige nationale Workshops ratifizierten Bosnien und Herzegowina und die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien das Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, und das Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981.

272. Ende 2016 beschloss der EU-Rat, eine Vereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Durchführung des Übereinkommens (Nr. 188) über die Arbeit im Fischereisektor, 2007, im Wege einer Richtlinie in EU-Recht umzusetzen. Bis Anfang Mai 2017 wurde das Übereinkommen von Bosnien und Herzegowina, Estland, Frankreich, Litauen und Norwegen ratifiziert.

273. Im Rahmen der Debatte über die europäische Säule sozialer Rechte hob das IAA die Relevanz der internationalen Arbeitsnormen hervor und veröffentlichte eine Studie mit dem Titel *Building a social pillar for European Convergence* (2016).

274. In der Republik Moldau wurden die Mitgliedsgruppen bei der Stärkung ihrer Kapazitäten für die Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen und die Erfüllung ihrer Berichtspflichten unterstützt. Eine Rechtsprechungsdatenbank, die 2015 angelegt wurde, um die Wahrnehmung der Berichtspflichten zu verbessern, bietet Rechtssachverständigen die Möglichkeit, statistische Berichte über arbeitsgerichtliche Verfahren zu erstellen und auf Informationen und statistische Daten über die Anwendung grundlegender Arbeitsnormen durch die innerstaatliche Justiz zuzugreifen. Etwa 100 moldauische Richter und Arbeitsaufsichtsbeamte nahmen an Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau teil, die der internationalen und

innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis in arbeitsbezogenen Fragen und der Anwendung des Völkerrechts gewidmet waren. Im Dezember 2014 beschloss der Oberste Gerichtshof, die Nutzung internationaler Arbeitsnormen zu fördern, insbesondere bei Unvereinbarkeit mit dem innerstaatlichen Recht.

Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit

275. Eine der Prioritäten bei der Bekämpfung von Zwangs- und Kinderarbeit bestand in der Entwicklung einer fundierten Wissensbasis und der Unterstützung evidenzbasierter Politikkonzepte mit Hilfe von Erhebungsinstrumenten, so auch durch Kapazitätsaufbau bei nationalen Statistikämtern. In Armenien, Georgien, Kirgisistan, Tadschikistan und der Ukraine fanden die ersten nationalen Erhebungen über Kinderarbeit statt, und in der Türkei wurden Forschungsarbeiten zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit im Tabaksektor durchgeführt.

Kasten 11

CLEAR – ein Projekt zur Bekämpfung von Kinderarbeit in Serbien

Das Projekt CLEAR (Engagement und Unterstützung auf nationaler Ebene zur Verringerung von Kinderarbeit) ermöglichte in Serbien die Verbesserung des Rechtsrahmens entsprechend den internationalen Arbeitsnormen. Durch Kapazitätsaufbau bei Arbeitsaufsichtsbeamten, der Polizei und sozialen Einrichtungen wurde auch die Überwachung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Vorgaben verbessert. Gefährliche Arten von Kinderarbeit wurden in Verzeichnissen erfasst, und ein spezielles Protokoll für Arbeitsaufsichtsbeamte soll für eine bessere Abstimmung mit der Polizei und den sozialen Einrichtungen in allen 26 Aufsichtsbezirken Serbiens sorgen.

276. In Kosovo, Kirgisistan, Tadschikistan, der Türkei und Usbekistan wurden nationale Aktionspläne gegen Kinderarbeit ausgearbeitet. Die erste Erhebung über Anwerbepraktiken und Arbeitsbedingungen in der usbekischen Landwirtschaft lieferte die Methodik für die Überwachung von Kinder- und Zwangsarbeit während der Baumwollernte 2016.

277. Die Aufnahme von Fragen der Kinder- und Zwangsarbeit in nationale Rahmenkonzepte hat sich im Hinblick auf Fortschritte als wirksam erwiesen, insbesondere in Kirgisistan (allgemeine Berücksichtigung von Fragen der Kinderarbeit in der Verfassung und der nationalen Strategie zur Entwicklung des Sozialschutzes), Tadschikistan (staatliche Strategie für Arbeitsmarktentwicklung 2013-20), Usbekistan (Aktionsplan von 2016 zur Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und des Sozialschutzes von Arbeitskräften in der Landwirtschaft) und Turkmenistan (neue Verfassung vom September 2016).

278. Die IAO unterstützte die Formulierung, Überarbeitung und/oder Aktualisierung nationaler Rechtsvorschriften u.a. durch Hilfe bei der Erstellung und/oder Aktualisierung von Verzeichnissen gefährlicher Arten von Arbeit in Aserbaidshan, Kosovo, Republik Moldau, Tadschikistan, Türkei und Turkmenistan.

279. In Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgisistan, der Republik Moldau, Serbien, Tadschikistan, der Türkei, Ukraine und Usbekistan wurden die Kapazitäten der nationalen Institutionen und Sozialpartner für die Umsetzung der IAO-Übereinkommen über Kinder- und Zwangsarbeit gestärkt. Ein Beispiel dafür ist die Institutionalisierung von Schulungsangeboten zur Kinderarbeit in der Lehrerausbildung und in außerschulischen Aktivitäten für Schüler der Klassenstufen 5-11. Diese Maßnahme wurde vom tadschikischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft gebilligt und ermöglichte die Vermittlung einschlägiger

Kenntnisse an etwa 3.000 Lehrkräfte und mehrere Schulverwaltungen. Der Staat hat die Schulungsinstrumente der IAO übernommen und in seinen Lehrplänen verankert.

280. Die subregionale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit wurde gefördert durch den Austausch bewährter Verfahren und Ansätze, etwa im Rahmen einer dreigliedrigen Studienreise für IAO-Partner aus Aserbaidschan, Kasachstan und Tadschikistan, und subregionale Workshops zu bewährten Verfahren für Teilnehmer aus Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, der Türkei und Usbekistan. Die bewährten Praktiken, die sich bei IAO-Interventionen in Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan abzeichneten, wurden in einem regionalen Dokument zusammengestellt.

281. Die Regierung des Vereinigten Königreichs erarbeitete gemeinsam mit der IAO das Gesetz gegen moderne Sklaverei („Modern Slavery Act“) von 2015, das die Delikte Sklaverei, Zwangsdienstbarkeit, Zwangs- und Pflichtarbeit sowie Menschenhandel definiert und unter Strafe stellt. 2016 bewirkte die Tätigkeit einer in Deutschland eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel, an der die IAO mitwirkte, die Annahme eines Strategieplans, der sowohl Prävention als auch die Bereitstellung von Daten und Orientierungshilfe vorsieht, sowie den Erlass eines neuen Gesetzes mit verschärften Bestimmungen zum Menschenhandel. Nach einem Kolloquium über Zwangsarbeit, das 2015 vom IAA und der Nationalen Beratenden Kommission für Menschenrechte organisiert wurde, ratifizierte Frankreich das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930.

282. Im Rahmen der SDG-Zielvorgabe 8.7 zu Zwangs- und Kinderarbeit und der Allianz 8.7 hielt die IAO 2017 Konsultationen für die Region Europa und Zentralasien mit einer breit gefächerten Gruppe von über 100 Vertretern aus 30 Ländern ab. Diese von Ungarn ausgerichtete und gemeinsam von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und UN-Partnern organisierte Veranstaltung bot ein Forum für den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zur Aufstellung klarer Handlungsprioritäten.

Kasten 12 **Menschenwürdige Arbeit in Usbekistan**

Entsprechend den Schlussfolgerungen des Ausschusses für die Durchführung der Normen (Juni 2013), die die Anwendung des Übereinkommens (Nr. 182) zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, betrafen, überwachte die IAO Kinderarbeit bei der Baumwollernte 2013.

Dank der konstruktiven Zusammenarbeit mit dem Arbeitsministerium, dem Gewerkschaftsbund und der Industrie- und Handelskammer Usbekistans wurde das erste Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit (DWCP) für den Zeitraum 2014-16 unterzeichnet und anschließend bis Februar 2017 verlängert. Das DWCP enthält folgende Schwerpunkte: Stärkung der Sozialpartnerschaft für die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, Förderung menschenwürdiger Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Sozialschutzes.

Die Umsetzung des Aktionsplans der Regierung zur Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und des Sozialschutzes von Arbeitskräften in der Landwirtschaft wird durch das DWCP und die Partnerschaft von IAO und Weltbank zur Überwachung von Kinder- und Zwangsarbeit während der Baumwollernte unterstützt.

Die erste Erhebung zur Anwerbepraxis und Saisonarbeit in der usbekischen Landwirtschaft wurde von der IAO während der Baumwollernten 2014 und 2015 durchgeführt. Dabei wurde ermittelt, welche Anwerbepraktiken zum Einsatz kamen, und die Zahl der gegen ihren Willen zum Baumwollpflücken herangezogenen Arbeitskräfte abgeschätzt.

Im Dezember 2016 ratifizierte Usbekistan das Übereinkommen Nr. 87.

Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte und Nichtdiskriminierung

283. Die Unterstützung bei der Förderung der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, war vor allem auf migrantische Hausangestellte ausgerichtet. Die irische EU-Ratspräsidentschaft war 2013 Gastgeber eines informellen Treffens der Arbeits- und Sozialminister, bei dem das IAA die Herausforderungen und Chancen bei der Anwendung des Übereinkommens Nr. 189 darlegte. Bis Anfang Mai 2017 wurde das Übereinkommen innerhalb der Region von Belgien, Deutschland, Finnland, Irland, Italien, Portugal und der Schweiz ratifiziert.

284. Aus einem von der EU finanzierten Projekt, das sich auf Belgien, Frankreich, Italien und Spanien erstreckte, gingen Forschungsergebnisse und Politikempfehlungen hervor, die eine grundsätzliche Kohärenz zwischen der Migrations-, der Geschlechter- und der Sozialpolitik fördern sollen. Bei einem weiteren von der EU geförderten Projekt lag der Schwerpunkt auf der Migration zum Zweck der hauswirtschaftlichen Arbeit entlang des Korridors Ukraine-Polen. Im Dezember 2015 wurde das ukrainische Arbeitsgesetz geändert, und die Bestimmungen zum Arbeitsrecht und zur sozialen Sicherheit gelten nun auch für die hauswirtschaftliche Arbeit. Im Zuge dieser Änderungen wurde ein Prozess zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 189 in Gang gesetzt.

285. Ein jährliches Barometer zur Diskriminierung am Arbeitsplatz in Frankreich, das von der IAO in Partnerschaft mit der Ombudsperson (*Défenseur des Droits*) konzipiert wurde, gilt mittlerweile weithin als Referenz für Diskriminierung in Betrieben und staatlichen Verwaltungen. Es gibt detailliert Aufschluss über jegliche am Arbeitsplatz wahrgenommene Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, Abstammung oder Nationalität, Gesundheitszustand oder Gewerkschaftsmitgliedschaft. In den jüngsten Ausgaben ging es insbesondere um konkrete Ursachen von Diskriminierung wie Jugend, Abstammung und Aussehen.

286. In Deutschland wurde ein Gesetz zur Förderung der Transparenz in der Entgeltstruktur privater Unternehmen, das in Bezug auf Löhne und Lohnverhandlungen für mehr Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen sorgen soll, mit Unterstützung des IAA ausgearbeitet und vom Bundeskabinett im Januar 2017 angenommen.

V. Partnerschaften

287. Den gestiegenen Einfluss, den sich die IAO in den Mitgliedstaaten und zugunsten ihrer Mitgliedsgruppen verschafft hat, verdankt sie u.a. der kontinuierlichen Stärkung ihrer Partnerschaften innerhalb der UN sowie öffentlich-privaten und weiteren Formen von Partnerschaften, etwa mit anderen Organisationen wie der Weltbank. Auch die SDGs boten der IAO Gelegenheit zu größerer Einflussnahme in der Region, insbesondere durch den Mehrwert, der mit den internationalen Arbeitsnormen, dem sozialen Dialog und allgemein der Agenda für menschenwürdige Arbeit verbunden ist.

Internationale Anwaltschaft

288. Indem die IAO Unterstützung leistete sowie Analysen und Berichte bereitstellte, konnte sie IAO ihre Partnerschaften mit internationalen und regionalen Organisationen und Foren weiter vertiefen. Dazu zählen insbesondere:

- Der G20-Vorsitz Russlands (2013), dessen Prioritäten auf Arbeitsplätze und Wachstum ausgerichtet waren. Die gemeinsame Tagung der Arbeits- und Finanzminister war ein wichtiger Schritt im Hinblick auf einen globalen Dialog und Kohärenz in Wirtschafts-, Finanz- und Sozialfragen. Aktiv engagiert sich die Russische Föderation auch im Rahmen der von ihr finanzierten Partnerschaft für die Anwendung der G20-Ausbildungsstrategie.
- Der G7-Vorsitz Deutschlands (2015), insbesondere in Bezug auf die Verbesserung des Arbeitsschutzes für Arbeitnehmer in globalen Lieferketten, das Ziel, mit dem der „Vision Zero Fund“ begründet wurde.
- Der G20-Vorsitz der Türkei (2015) organisierte ein gemeinsames Treffen der Arbeits- und Finanzminister, das sich speziell mit Ungleichheit und dem Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung befasste. Die Arbeitsminister stellten die Zielvorgabe auf, den Anteil junger Menschen, die am stärksten Gefahr laufen, auf Dauer vom Arbeitsmarkt abgehängt zu werden, bis 2025 um 15 Prozent zu senken.
- Der G7-Vorsitz Italiens (2017) zu den Themen Innovation, Qualifikationen und Beschäftigung und die Zukunft der Arbeit, Geschlechtergleichheit und wirtschaftliche Stärkung der Frau sowie Beschäftigungseffekte von Investitionen in der Energiebranche.
- Der G20-Vorsitz Deutschlands (2017), der den von der IAO verwalteten „Vision Zero Fund“ innerhalb der G20-Volkswirtschaften aufstockte und eine Debatte zu den Themen inklusives Wachstum und faire Globalisierung im Kontext der Zukunft der Arbeit, Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Migranten und Geschlechtergleichheit sowie Jugendbeschäftigung und sozialer Dialog anstieß.
- Die BRICS-Länder (Brasilien, Russische Föderation, Indien und Südafrika), in denen Arbeits- und Beschäftigungsfragen an Bedeutung gewonnen haben, seitdem die Arbeitsminister dieser Länder im Januar 2016 im Rahmen der russischen Präsidentschaft erstmals eine Tagung abhielten, auf der sie eine Erklärung zu hochwertigen Arbeitsplätzen und einer inklusiven Beschäftigungspolitik verabschiedeten.
- Die EU-IAO-Tagungen auf hoher Ebene 2014, 2015 und 2017, auf denen Prioritäten für die Zusammenarbeit aufgestellt wurden. Die IAO hat auch zur Förderung der Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen in einer breiten Palette politischer Fragen beigetragen. Ein Beleg dafür sind die Bezugnahmen auf die IAO und ihre Instrumente in mindestens 100 Entschlüssen und Berichten des Europäischen Parlaments zwischen 2013 und 2016. Die Beziehungen zur Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission und zum Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments wurden ebenfalls vertieft. Daraus ergaben sich Kooperationsprojekte zur Förderung der IAO-Normen in mehreren Ländern, die Handelsbeziehungen zur EU unterhalten.

Partnerschaften mit bilateralen, multilateralen und privaten Entwicklungspartnern

289. Die IAO baute weiter Partnerschaften mit traditionellen, aber auch mit neuen Entwicklungspartnern auf:

- Die Partner in der Region, darunter die Delegationen der Europäischen Kommission/der EU (die 2013-16 unter den IAO-Gebern den ersten Platz einnahmen), sind von jeher maßgeblich an der Förderung von Kooperationsprojekten beteiligt.
- Seit der Tagung von Oslo sind u.a. folgende Partner hinzugekommen: Russische Föderation, LUKOIL und Verband der Schokolade-, Dauerbackwaren- und Zuckerwarenindustrien der EU (CAOBISCO) (weitere Informationen zu den beiden letztgenannten Partnern finden sich in Kasten 13).
- Weitere Partner sind Deutschland, Finnland, Frankreich, Israel, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Schweden, die Tschechische Republik, die Vereinigten Staaten, UNDP, das Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) und die Weltbank. Die Grundlage für die Mobilisierung von Finanzmitteln in der Region konnte auch durch öffentlich-private Partnerschaften und Treuhandfonds ausgeweitet werden.
- Ein neues Kooperationsprogramm wurde mit der Russischen Föderation für den Zeitraum 2017-20 unterzeichnet. Als Grundlage dienen die in nationalen Strategien verankerten Prioritäten und die Agenda für menschenwürdige Arbeit.
- Das Kooperationsabkommen Frankreich/IAA für die Initiative zur Zukunft der Arbeit wurde im Juni 2015 unterzeichnet, und das IAO-Büro in Frankreich ging eine Partnerschaft mit dem Collège de France, der Universität Paris-Dauphine und dem Arbeitsministerium ein.
- Innerhalb der UN initiierte die IAO strategische Partnerschaften in Form sogenannter themenbezogener Koalitionen für Jugendentwicklung und Sozialschutz. Zudem ist die IAO federführend in der Allianz 8.7, die der SDG-Zielvorgabe 8.7. zu Zwangs- und Kinderarbeit gewidmet ist, und engagiert sich aktiv in themenbezogenen Koalitionen für Geschlechterfragen und Gesundheit. Darüber hinaus arbeitet die IAO eng mit der Wirtschaftskommission der UN für Europa (ECE) im Bereich Datenerhebung und Statistik zusammen. Die IAO begründete eine dreigliedrige Partnerschaft mit dem Regionalen Kooperationsrat (RCC) für den Westbalkan. Sie soll zum einen fachliches Know-how bereitstellen, zum anderen die wirksame Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in die Arbeit des RCC an der dritten Säule der Wirtschaftsreformprogramme und die Koordinierung des subregionalen Netzwerks der öffentlichen Arbeitsverwaltungen fördern.

Kasten 13
Öffentlich-private Partnerschaften

Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs im Bereich Jugendbeschäftigung wurde 2013 in Aserbaidschan, Kasachstan und der Russischen Föderation ein von der russischen Aktiengesellschaft LUKOIL finanziertes Projekt in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft eingeleitet. Ziel des Projekts ist es, die Mitgliedsgruppen in stärkerem Maße zur Gestaltung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung von Beschäftigungskonzepten und Arbeitsmarktprogrammen für Jugendliche zu befähigen und dadurch die Gefahr sozialer Ausgrenzung bei jungen Frauen und Männern zu mindern sowie die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum in der Region zu erhöhen. Neben den drei Schwerpunktländern erfasst die regionale Komponente des Projekts auch Armenien, Georgien, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Somit kann die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigungsförderung durch Interventionen auf subregionaler, nationaler und subnationaler Ebene und den Austausch von Erkenntnissen darüber, was für Jugendbeschäftigung funktioniert, gesteigert werden. Das Projekt bewirkte Änderungen des Arbeitsrechts in der Russischen Föderation, die Einführung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen speziell für junge Menschen, die Ausarbeitung einer Beschäftigungsstrategie in Aserbaidschan, die Annahme des Aktionsplans zur Förderung der Jugendbeschäftigung in Kasachstan und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den neun Ländern des

Netzwerks. 2014 wurde ein freiwilliger Peer-Review-Mechanismus zur Jugendbeschäftigung eingerichtet, der mittlerweile funktionsfähig ist.

In der Türkei initiierten die IAO und das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit mit finanzieller Unterstützung des Verbands der Schokolade-, Dauerbackwaren- und Zuckerwarenindustrien der EU (CAOBISCO) und der Niederlande ein Projekt für eine öffentlich-private Partnerschaft zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in der saisonalen Haselnussernte. Seit 2013 wurden mit einem von der IAO entwickelten, auf Bildungsmaßnahmen beruhenden Interventionsmodell 3.154 Kinder erreicht und 2296 Kinder aus einer solchen Tätigkeit herausgelöst oder an ihrer Aufnahme gehindert. Familien, ländliche Arbeitsvermittler und Garten- oder Plantagenbesitzer wurden beraten und geschult. Das Projekt förderte die Bewusstseinsbildung und die nationale und lokale Eigenverantwortung, u.a. auch durch die Weitergabe von Wissen und Können an die zuständigen Institutionen. Zur Erfassung des Schulbesuchs der betroffenen Kinder wurde ein Kontrollsystem eingerichtet, und das Ministerium für nationale Bildung erließ ein Rundschreiben über den Bildungszugang für die Kinder landwirtschaftlicher Saisonarbeiter.

VI. Gewonnene Erkenntnisse/Evaluierungen

290. Aus den Evaluierungen seit 2013 geht hervor, dass die allgemeine Relevanz und Wirksamkeit der Tätigkeit der IAO in der Region den aufgestellten Normen und Zielvorgaben entspricht. Allerdings wurde die Umsetzung mitunter durch externe Faktoren gebremst, etwa Veränderungen der ordnungspolitischen und administrativen Rahmenbedingungen in den Zielländern, in einigen Ländern politische Instabilität sowie die begrenzte Aufnahmefähigkeit der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen.

291. Eine wesentliche Erkenntnis besteht darin, wie wichtig es ist, die Interventionen während der Umsetzung an die örtlichen Gegebenheiten im Land anzupassen. Wird ein langfristiges IAO-Programm durchgeführt, ist während seiner Laufzeit mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Veränderung der Situation in der Region und den einzelnen Ländern zu erwarten. Einige dieser Veränderungen sind während der Konzeptionsphase nicht absehbar, andere dagegen können durch das Programm selbst bedingt sein. Eine fehlende Anpassung des Programms an die Entwicklung des Kontexts und neue Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen kann seine Wirksamkeit und Relevanz mindern. Durch flexible Gestaltung und Anpassbarkeit der Aktivitäten ist es möglich, den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen rasch zu entsprechen, indem die während der Initiative gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt oder neue Herausforderungen angegangen werden, die sich aus der Initiative und/oder anderen internen und externen Faktoren ergeben.

292. Auch die Geber spielen eine wichtige Rolle, was die Möglichkeit der Anpassung von Programmen betrifft. Das Ausmaß, in dem ein Programm während seiner Durchführung geändert werden kann, sollte mit dem Geber möglichst frühzeitig vereinbart werden.

293. Im Sinne der Nachhaltigkeit lag ein wichtiger Schwerpunkt auf der Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Regierungen und Sozialpartner und der institutionellen Einbettung der Aktivitäten. Nachhaltigkeit hängt allerdings stark davon ab, inwieweit die Sozialpartner selbst Ressourcen mobilisieren können. Obgleich sich die IAO um Nachhaltigkeit bemüht, indem sie die Ergebnisse institutionell verankert und Finanzmittel für eine Fortsetzung ihrer Unterstützung erschließt, sollte sie auch Möglichkeiten erkunden, ihre Ziele und Ergebnisse wirksam in staatliche Haushaltspläne zu integrieren, um Nachhaltigkeit auf längere Sicht zu gewährleisten.

Kasten 14

Unabhängige Evaluierung von DWCP-Strategien und -Maßnahmen im Westbalkan

Wie eine hochrangige Evaluierung von DWCPs, Strategien und Aktivitäten im Westbalkan im Zeitraum 2012-15 ergab, berücksichtigten die DWCPs die von den Mitgliedsgruppen bei Konsultationen geäußerten Prioritäten, darunter Beschäftigung, sozialer Dialog, Sozialschutz, Stärkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und internationale Arbeitsnormen. Zudem stehen sie im Einklang mit internationalen Entwicklungsagenden, etwa UNDAFs, sowie nationalen Entwicklungszielen und strategischen Vereinbarungen mit der EU.

Die für den Erfolg entscheidenden Faktoren hängen anscheinend mit dem komparativen Vorteil der IAO als wertorientierte und wissensbasierte Organisation zusammen. Die befragten Mitgliedsgruppen erkannten weithin die Vorteile an, die mit dem Zugang zur Wissensbasis der IAO verbunden sind. Als externe Hindernisse wurden am häufigsten politische Instabilität und das Fehlen eines sozialen Dialogs genannt. Eine hohe Personalfuktuation und ständig wechselnde Ansprechpartner werden ebenfalls als Hemmnisse für die Effizienz und Wirksamkeit der Arbeit der IAO wahrgenommen.

294. Die von der IAO geleistete Unterstützung war auch Gegenstand einer Evaluierung durch das Netzwerk zur Bewertung der Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen (MOPAN). Dabei wurde festgestellt, dass „die IAO ihre beträchtlichen Möglichkeiten und komparativen Vorteile nicht optimal nutze und dass sie ihre Effizienz weiter steigern könne“. Allgemein lautete das Fazit jedoch, dass die IAO „eine überaus relevante und sich ständig verbessernde Organisation sei. Sie beweise eine sehr gute Kenntnis der aktuellen Herausforderungen in der Arbeitswelt.“



ISBN 978-92-2-728449-3



9 789227 284493