



► Konzeptpapier

1. Vor der Pandemie

2019 beging die Internationale Arbeitsorganisation ihr hundertjähriges Bestehen mit der Annahme der Jahrhunderterklärung für die Zukunft der Arbeit durch die Internationale Arbeitskonferenz.

In der Erklärung wird anerkannt, dass sich in der Welt der Arbeit durch technologische Innovationen, demographische Verschiebungen, Klimawandel und Globalisierung bedingte Umwälzungen vollziehen. Und sie legt einen Fahrplan für das Handeln der Organisation und ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen fest, um diese Änderungen durch einen am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit in einem Kontext zu gestalten und anzuleiten, der durch andauernde Armut, Ungleichheit, Ungerechtigkeit, Konflikte und Katastrophen gekennzeichnet ist und weiterhin den gemeinsamen Wohlstand und menschenwürdige Arbeit für alle bedroht. In der Erklärung wird die Notwendigkeit betont, die Fähigkeiten aller Menschen zu stärken, damit sie vom Wandel der Arbeit profitieren können, die Arbeitsinstitutionen zu stärken, um einen ausreichenden Schutz aller Beschäftigten zu gewährleisten, und dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu fördern.

Sie betont auch die entscheidende Rolle der internationalen Arbeitsnormen und des sozialen Dialogs bei der Förderung dieser Ziele.

Die Jahrhunderterklärung wurde auf nationaler und internationaler Ebene weithin begrüßt, so auch in einer Resolution der UN-Generalversammlung, in der ihre besondere Relevanz für die Arbeit des Systems der Vereinten Nationen anerkannt wurde und alle Institutionen der UN aufgefordert wurden zu erwägen, ihren Inhalt in den Rahmen der UN für nachhaltige Zusammenarbeit einzugliedern.

Im November 2019 billigte der Verwaltungsrat der IAO ein Programm für 2020–21, das speziell für die Umsetzung der Erklärung konzipiert worden war.

2. COVID-19

Neun Monate nach Annahme der Jahrhunderterklärung wurde COVID-19 von der Weltgesundheitsorganisation zur Pandemie erklärt.

Im ersten Halbjahr 2020 forderte das Virus über 400.000 Menschenleben und stürzte die Welt in die schwerwiegendste menschliche, wirtschaftliche und soziale Krise der Neuzeit. Im Einklang mit dem vom UN-Generalsekretär im März über „die Bewältigung der sozioökonomischen Auswirkungen von COVID-19“ veröffentlichten Bericht wurde den andauernden Gesundheitsmaßnahmen, der unvollendeten Aufgabe der Eindämmung der Verbreitung und der Rettung von Menschenleben absolute Priorität eingeräumt. Der Generalsekretär verband dies jedoch eng mit Maßnahmen zur Linderung

der Auswirkungen der Pandemie auf die Existenzgrundlagen der Menschen und ihr materielles Wohlergehen sowie mit der Notwendigkeit eines besseren Wiederaufbaus ("build back better") im Anschluss an die unmittelbare Gesundheitskrise. Hier darf nicht übersehen werden, dass COVID-19 gerade in dem Moment auftrat, als die internationale Gemeinschaft die Aktionsdekade zur Umsetzung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 einleitete.

3. Die Auswirkungen auf die Welt der Arbeit

Die Pandemie hat die Welt der Arbeit erheblich erschüttert, massives menschliches Leid verursacht und die extreme Verletzlichkeit von Millionen von Arbeitnehmern und Unternehmen deutlich werden lassen.

Die neuesten Schätzungen der IAO gehen davon aus, dass sich die im zweiten Quartal dieses Jahres weltweit geleisteten Arbeitsstunden durch die weitreichenden Betriebsschließungen überall auf der Welt als Reaktion auf COVID-19 um 10,7 Prozent verringert haben. Bei einer Arbeitswoche von 48 Stunden entspricht dies dem Verlust von 305 Millionen Arbeitsplätzen. Zunächst war die Region Asien und der Pazifik am härtesten betroffen, jetzt ist es jedoch Amerika, gefolgt von Europa und Zentralasien, gemäß der nach Westen gerichteten Bewegung des Epizentrums der Pandemie über den Globus. Der zukünftige Verlauf ist unsicher.

Medizinisch gesehen kennt das Virus keine Diskriminierung. Bei seinen Auswirkungen in der Welt der Arbeit traf es die am stärksten Benachteiligten und Gefährdeten am härtesten und grausamsten und verdeutlichte so die verheerenden Konsequenzen der Ungleichheit. In der informellen Wirtschaft bemühen sich sechs von zehn Erwerbstätigen tagtäglich um die Sicherung ihres Lebensunterhalts. Bei 1,6 dieser 2 Milliarden Arbeitskräfte sind die Existenzgrundlagen unmittelbar bedroht, da die Durchschnittseinkommen in der informellen Wirtschaft im ersten Monat der Pandemie um 60 Prozent gesunken sind. Dies hat zu einem dramatischen Zuwachs von der Armut und im April zu einer Warnung des Welternährungsprogramms geführt, die nächste Pandemie könnte eine Pandemie des Hungers sein.

Frauen und Männer waren in der Welt der Arbeit auf unterschiedliche Weise von der Pandemie betroffen. Frauen sind in stärker betroffenen Sektoren wie Dienstleistungen oder in Berufen, die bei der Bekämpfung der Pandemie an vorderster Front stehen, insbesondere im Gesundheits- und Betreuungsbereich mit einem Frauenanteil von 70 Prozent, überrepräsentiert. Frauen haben auch einen geringeren Zugang zu sozialem Schutz und tragen unverhältnismäßig stark die Last der Betreuungsarbeit, was durch die Schließung von Schulen oder Betreuungseinrichtungen zusätzlich erschwert wurde. Außerdem sind Frauen in der informellen Wirtschaft oft in prekären Situationen anzutreffen, zum Beispiel als Hausangestellte, wo sie allzu oft mit extrem schwierigen Bedingungen konfrontiert sind.

Die Aussichten junger Menschen, deren Situation auf dem Arbeitsmarkt bereits vor COVID-19 sehr schwierig war, haben sich deutlich verschlechtert. Die Aus- und Fortbildung wurde erheblich behindert; 50 Prozent der Lernenden berichteten über Verzögerungen bei der Beendigung von Lehrgängen und 10 Prozent sind unsicher, ob sie ihre Ausbildung überhaupt abschließen können. Von sechs vor der Pandemie erwerbstätigen jungen Menschen ist einer nicht mehr erwerbstätig, während sich die Arbeitszeit der anderen um 23 Prozent verringert hat. Und Bildungsabsolventen sind jetzt auf den vom Virus erheblich erschütterten Arbeitsmärkten mit schlechten Aussichten konfrontiert. Offensichtlich besteht die Gefahr, dass eine "Lockdown-Generation" entsteht.

Unternehmen, insbesondere Kleinst-, kleine- und mittlere Unternehmen, die nur über geringe Rücklagen verfügen, um auch nur kurze Zeiten des Stillstands zu überstehen, sind bestenfalls mit großer Unsicherheit konfrontiert. In den vier von der Pandemie am schlimmsten betroffenen Sektoren – Groß- und Einzelhandel und Fahrzeugreparatur, Fertigung, Beherbergungs- und Gaststättengewerbe sowie Immobilien und Geschäfts- und Verwaltungstätigkeiten – sind nicht weniger als 436 Millionen Unternehmen einem hohen Risiko schwerer Störungen ihrer Geschäftstätigkeit ausgesetzt.

4. Der Zustand der Weltwirtschaft

Prognosen zur Weltwirtschaft müssen sich mit großer Unsicherheit im Zusammenhang mit der Entwicklung der Pandemie und den noch festzulegenden politischen Optionen auseinandersetzen.

Was das Wirtschaftswachstum im Jahr 2020 betrifft, so hat der Internationaler Währungsfonds (IWF) seine Prognose von +3.3 Prozent vor COVID-19 auf -3 Prozent im April abgesenkt und anschließend gewarnt, die Situation verschlechtere sich weiter. Jüngste Prognosen der Weltbank und der OECD rechnen mit einem Rückgang zwischen 5 und 8 Prozent in der größten weltweiten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg.

Die optimistischen und pessimistischen Szenarien der Welthandelsorganisation (WTO) erwarten einen Einbruch des Welthandels um 13 bzw. 32 Prozent.

In der Zwischenzeit ist das Niveau der Staatsverschuldungen stark angestiegen, da Regierungen gemäß ihrer Verpflichtung, zum Schutz ihrer Bevölkerung alles nur Erdenkliche zu tun, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von COVID-19 zu bekämpfen, beispiellose steuer- und geldpolitische Maßnahmenpakete im Umfang von etwa 9 Billionen US-Dollar auf den Weg gebracht haben. Im April hat der IWF geschätzt, dass das durchschnittliche Verhältnis der Staatsverschuldung zum BIP im Laufe des Jahres von 69,4 Prozent auf 85,3 Prozent ansteigen würde, wobei das Niveau in vielen Ländern sogar erheblich höher wäre.

Letztlich werde die menschliche Krise gemäß der Weltbank dazu führen, dass zwischen 71 und 100 Millionen Menschen in extreme Armut geraten und so jahrelange frühere Entwicklungsschritte zunichte gemacht werden.

5. Die bisherige Reaktion der Politik

Die im Bericht des Generalsekretärs umrissene integrierte politische Reaktion stützt sich auf die sich wechselseitig stärkende Komplementarität ihrer gesundheitlichen, humanitären sowie sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen und das Verständnis, dass diese in der Erholungsphase zu einem Prozess des verbesserten Wiederaufbaus führen müssen.

Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten, die notwendig sind, um der Pandemie Einhalt zu gebieten, sind unbestritten. Gelegentlich wurden dadurch schwierige Diskussionen über das Zusammenwirken politischer Ziele im Bereich der Gesundheit und der Welt der Arbeit ausgelöst. Doch jetzt nicht entschieden gegen die Pandemie vorzugehen, würde später zweifellos noch höhere sozioökonomische Kosten verursachen.

Angesichts dieser Tatsache hat die IAO COVID-19-Maßnahmen befürwortet, die von vielen ihrer Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind und sich auf die nachfolgenden vier Säulen stützen.

Grundsatzpolitischer Rahmen: Die vier Hauptsäulen bei der Bekämpfung von COVID-19 auf der Grundlage der internationalen Arbeitsnormen

<p>Säule 1</p> <p>Anreize für Wirtschaft und Beschäftigung</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Aktive Finanzpolitik ▶ Unterstützende Währungspolitik ▶ Gewährung von Krediten und finanzieller Unterstützung für bestimmte Sektoren, unter anderem das Gesundheitswesen 	<p>Säule 2</p> <p>Unterstützung für Unternehmen, Beschäftigung und Einkommen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Ausdehnung des Sozialschutzes auf alle ▶ Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen ▶ Finanzielle/steuerliche und sonstige Erleichterungen für Unternehmen
<p>Säule 3</p> <p>Schutz der Beschäftigten am Arbeitsplatz</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Ausbau der Arbeitsschutzmaßnahmen ▶ Anpassung der Arbeitsvorkehrungen (z.B. Telearbeit) ▶ Verhütung von Diskriminierung und Ausgrenzung ▶ Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle ▶ Erweiterter Zugang zu bezahltem Urlaub 	<p>Säule 4</p> <p>Lösungsfindung durch sozialen Dialog</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Stärkung der Kapazitäten und der Widerstandsfähigkeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ▶ Ausbau der staatlichen Kapazitäten ▶ Stärkung des sozialen Dialogs, der Kollektivverhandlungen und der Einrichtungen und Verfahren im Bereich der Arbeitsbeziehungen

Die IAO hat Informationen über [nationale politische Maßnahmen](#) zusammengetragen und geteilt, und es hat sich gezeigt, dass Maßnahmen, wo sie umgesetzt wurden, in diesen Bereichen wirksam waren.

Es gibt aber einige offensichtliche Einschränkungen.

So ist offensichtlich, dass finanz- und geldpolitische Konjunkturmaßnahmen und Bemühungen zur Stützung von Unternehmen und die Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen, selbst wenn sie als Investitionen und nicht als Kosten angesehen werden, hohe Mittelausgaben erfordern. Solche Maßnahmen können und sollten nicht unbegrenzt fortgesetzt werden; sie überhaupt oder für den erforderlichen Zeitraum umzusetzen, kann aber auch die Möglichkeiten einiger Länder übersteigen, und ihre vorzeitige Einstellung kann zu einer zweiten Welle großer Not führen.

Hinzu kommt, dass die wachsende Vielfalt der in den letzten Jahren entstandenen Arbeitsformen selbst zu einem Hindernis für die rasche Unterstützung all derer geworden ist, die sie benötigen. Für selbständig Erwerbstätige, Vertrags-, Zeit- und Plattformarbeitskräfte sowie andere, bei denen der Beschäftigungsstatus und Anspruchsberechtigungen unklar sind, war es oft schwierig, Hilfe in Anspruch zu nehmen. Dazu kommen viele Millionen informelle Arbeitskräfte, die unter extremer Prekarität leiden.

Der Schutz der Arbeitnehmersundheit hat drei mögliche Optionen umfasst: Verlassen der Arbeitsstätte und Ermöglichung des Arbeitens von Zuhause, Verbleib an der regulären Arbeitsstätte, jedoch mit entsprechender Schutzausrüstung und Schutzprotokollen einschließlich des Abstandhaltens, sowie einfach die Einstellung der Arbeit während der Dauer der Krise.

Doch auch hier sind die Hemmnisse offenkundig. Die IAO schätzt, dass nur 18 Prozent der Arbeitskräfte Tätigkeiten verrichten bzw. sich an Arbeitsstätten befinden, die für Telearbeit geeignet sind. Somit ist dies keine Option, die allen offensteht. Bedauerlicherweise, und gelegentlich auch tragischerweise, hatten diejenigen, die unverändert weiterarbeiteten – Gesundheits- und Betreuungspersonal, Transport- und Reinigungskräfte, heute als systemrelevante Beschäftigte bezeichnet – nicht immer Zugriff auf korrekte Schutzausrüstung und -verfahren. Und wenn Migranten sowohl in ungeschützten Verhältnissen arbeiten als auch leben, können die Konsequenzen für die Öffentlichkeit sowie für ihre eigene Gesundheit dramatisch sein. Der Fall der weltweit 1,6 Millionen Seeleute, von denen etwa 200.000 ohne die Möglichkeit eines Mannschaftswechsels oder einer Heim-schaffung längere Zeit an Bord von Schiffen festsaßen, hat besondere Versäumnisse aufgedeckt.

Andererseits gibt es keine objektiven Hindernisse, die dem sozialen Dialog bei der Suche nach Lösungen für die komplexen COVID-19-Probleme in der Welt der Arbeit entgegenstehen. Wo er nicht stattfand, ist dies in der Regel Folge einer politischen Entscheidung oder des langfristigen Versagens, einen förderlichen institutionellen Rahmen einzurichten oder starke repräsentative und unabhängige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu unterstützen oder auch nur zu tolerieren. Es ist nicht ungewöhnlich, dass es in dieser Krisenzeit – wie in früheren Fällen – ermutigende Beispiele für eine stärkere Inanspruchnahme des sozialen Dialogs gibt. Die so erzielten Fortschritte liegen auf der Hand und sind ein guter Grund, sich dauerhafter für zwei- und dreigliedriges Handeln einzusetzen.

Die von Regierungen zur Eindämmung des COVID-19-Virus beschlossenen Ausgangsbeschränkungen haben gelegentlich starke Einschränkungen der persönlichen Freiheiten mit sich gebracht. Sie wurden im Allgemeinen von der Bevölkerung akzeptiert, da sie als angemessen, verhältnismäßig sowie zeitlich begrenzt und daher im Kampf gegen die Pandemie als legitim angesehen wurden. Es gibt jedoch keinen rechtmäßigen Grund, solche Einschränkungen in einer Weise auf Arbeitsbedingungen auszudehnen, die die uneingeschränkte Achtung der Arbeitsnormen verletzt, die ihrerseits wichtige Instrumente für eine erfolgreiche Bewältigung der Krise darstellen.

Bei der Aufgabe, auf die COVID-Krise zu reagieren, zeigte sich letztlich noch eine Einschränkung beim Ausmaß der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit. In beispielloser Weise wurden Ressourcen mobilisiert. Diese wurden jedoch fast ausschließlich für nationale Maßnahmen eingesetzt. Wichtige Initiativen wurden eingeleitet, um die Schuldenlast zu verringern; sie sind aber offenbar unzureichend, um die Nachhaltigkeit von Verschuldung und Entwicklung zu gewährleisten. Wir haben noch keine globale Reaktion gesehen, die der globalen Herausforderung angemessen wäre, mit der die Welt konfrontiert ist.

6. Was geschieht als nächstes?

Überall auf der Welt sind Länder und die internationale Gemeinschaft insgesamt weiter mit den gesundheitlichen, humanitären und sozioökonomischen Herausforderungen der COVID-19-Krise konfrontiert. Während die Pandemie andauert, müssen die vorhandenen politischen Maßnahmen als notwendige Voraussetzung für eine schrittweise und sichere Rückkehr an den Arbeitsplatz wirksam angewandt werden. Dies bedeutet jedoch nicht eine Rückkehr zur Arbeit wie früher –

zumindest solange wir mit dem Virus weiterleben und arbeiten müssen und kein Impfstoff oder Therapeutikum universell zur Verfügung steht.

Es wird viel darüber diskutiert, wie die Welt der Arbeit aussehen wird, wenn wir die Pandemie hinter uns lassen, und zunehmend verbreitet sich die Idee einer „neuen Normalität“ bei der Arbeit. Allzu oft wird dabei nicht klar unterschieden zwischen neuen Verfahren, die in der Zeit erforderlich sind, in der das Virus wie heute eine Bedrohung darstellt, und den langfristigen Perspektiven für die Zukunft, die unabhängig von diesen Beschränkungen angegangen werden können. Dabei besteht die Gefahr, dass wir unabhängig von den heute geltenden Beschränkungen die Idee aus den Augen verlieren, dass die Zukunft der Arbeit so sein kann und so sein muss, wie wir es wünschen. Daher müssen Pläne für die Erholung von Anfang an die Grundlage für die „bessere Normalität“ legen, die wir anstreben.

Und dies ist auch der Grund, warum die Jahrhundertklärung der IAO für die Zukunft der Arbeit mit ihrer am Menschen orientierten Agenda so wichtig ist, während wir die Aufgabe eines besseren Wiederaufbaus angehen.

Man muss sich darüber im Klaren sein, dass der Ausgangspunkt ungünstig ist. Unabhängig von ihrem zukünftigen Verlauf wird die Pandemie der Welt der Arbeit eine höhere Arbeitslosigkeit, mehr Ungleichheit und Armut, eine höhere Verschuldung und vermutlich auch mehr öffentlichen Unmut und sogar Wut hinterlassen.

Die Pandemie hat aber auch in erschreckender Weise deutlich gemacht, dass im Hinblick auf die Grundsätze und Ziele der Jahrhundertklärung unverzüglich gehandelt werden muss, und wie hoch die menschlichen Kosten sind, wenn dies unterlassen wird.

Dennoch müssen beim Prozess eines besseren Wiederaufbaus einige dringliche Fragen und Herausforderungen beantwortet werden.

- (i) Wie wird er dauerhaftes, inklusive und nachhaltiges Wachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern? Wie können COVID-19-Maßnahmen konzipiert werden, um die globale Wirtschaft rasch aus der Rezession zu führen und sie auf einen Kurs zu bringen, mit dem sie die Herausforderungen eines gerechten digitalen, demographischen und ökologischen Übergangs meistern kann?
- (ii) Was muss getan werden, um die massiven Schwachstellen in der Welt der Arbeit anzugehen, die die Pandemie aufgedeckt hat? Wie können wir die Aufgabe der Formalisierung der informellen Wirtschaft stärken und entschlossen in Richtung eines universellen sozialen Schutzes hinarbeiten?
- (iii) Wollen wir den Einsatz von Technologien beschleunigen, um in Anbetracht der bei der Pandemie gemachten Erfahrungen neue Arbeitsmethoden zu ermöglichen? Falls ja, wie soll diese Arbeit reguliert werden?
- (iv) Welche Sektoren der Wirtschaftstätigkeit und welche Arbeitnehmerkategorien benötigen besondere Unterstützung und Aufmerksamkeit? Kann der Erholungsprozess eine transformative Agenda für die Gleichstellung der Geschlechter und eine Plattform für die Förderung junger Menschen in der Welt der Arbeit umfassen?

- (v) Wie können die Verringerung und Beseitigung der Armut und die Gebote der Rechte und sozialen Gerechtigkeit zu zentralen Zielen des Erholungsprozesses gemacht werden?
- (vi) In einer Zeit, in der die multilaterale Zusammenarbeit mehr denn je unverzichtbar ist, jedoch auch vor beispiellosen Herausforderungen steht, wie kann die internationale Gemeinschaft für ein gemeinsames Ziel zusammenkommen und sich erneut für die Umsetzung der UN-Agenda 2030 einsetzen?

7. Die IAO im kommenden Jahr

Der Virtuelle Globale Gipfel der IAO zu COVID-19 und der Welt der Arbeit findet in einem Jahr statt, in dem die Internationale Arbeitskonferenz und der Verwaltungsrat nicht zusammentreten konnten. Es ist jedoch ein entscheidendes Jahr für die Organisation und die Welt der Arbeit. Dies ist der Kontext, in dem der Gipfel Orientierungshilfe von entscheidender Bedeutung bieten kann.

Es muss geklärt werden, wie die IAO, gestützt auf ihre Jahrhunderterklärung sowie die kollektiven Bemühungen und das Engagement ihrer globalen dreigliedrigen Mitgliederschaft, am besten dazu beitragen kann, der Welt der Arbeit den Übergang von der COVID-19-Krise zu einer besseren Zukunft zu ermöglichen, zu deren Schaffung sie sich letztes Jahr verpflichtet hat.

In der Zeit bis zur Internationalen Arbeitskonferenz 2021 muss die Organisation ihr Programm und Haushalt für 2022–23 verhandeln und annehmen. Darüber hinaus bietet die Konferenz selbst eine einzigartige Gelegenheit, um die Rolle der Organisation beim Erholungsprozess zu konkretisieren, was für alle, die unter den Auswirkungen der Pandemie leiden, sowie für alle, die danach kommen, von dauerhafter Bedeutung sein wird.